

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2021

Tesis para obtener el título de Doctorado en Políticas Públicas

La relación entre transparencia y controles democráticos en el sector de las compras públicas:  
“Las claves del éxito uruguayo” (2005-2020)

Taymi Milán Paradela

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Cecilia Osorio, Martín Freigedo, Ulises Flores,

Margarita Manosalvas e Iván Narváez.

Quito, julio de 2023

## **Dedicatoria**

A mi familia, la más apasionada de las barras bravas y mi más importante motor. A mi Andrés, quien da sentido y significado a la palabra “lealtad”. La vida me premió con tu amoroso soporte y compañía en tiempos difíciles.

## Índice de contenidos

<b>Resumen</b>	<b>17</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>19</b>
<b>Introducción</b>	<b>20</b>
<b>Capítulo 1. El diseño de las políticas como marco para el análisis de la relación entre transparencia y controles democráticos</b>	<b>35</b>
1.1. El diseño como marco analítico de las políticas públicas	35
1.1.1. Los enfoques teóricos del diseño y sus comprensiones sobre la causalidad	37
1.2. Un modelo de cuatro elementos para explicar el diseño de las políticas de transparencia como proceso de institucionalización del acceso a la información pública	46
1.2.1. La opacidad como problema público y la transparencia como objetivo de políticas	48
1.2.2. Los instrumentos como medios para el cumplimiento de los objetivos de transparencia	50
1.2.3. El mejoramiento de los controles democráticos como resultado aspirado por el diseño de las políticas de transparencia	53
1.2.4. La intervención y el rol de las organizaciones en el diseño. La opacidad y la transparencia como “lógicas de lo adecuado”	56
1.3. Conclusiones. Falsas analogías entre el diseño y otras categorías de análisis en las políticas públicas	58
<b>Capítulo 2. Metodología, protocolo de la investigación y selección del caso</b>	<b>62</b>
2.1. La discusión sobre las metodologías y los enfoques de diseño de políticas	62
2.1.1. El diseño como proceso de institucionalización y la metodología realista. Implicaciones para el estudio	66
2.2. Protocolo de investigación	68
2.2.1. Un mecanismo causal para explicar la relación entre la adopción de un objetivo de transparencia y el mejoramiento de los controles democráticos	71
2.2.2. Diseño de <i>tests</i> empíricos	76
2.2.3. Selección del caso	79
2.2.4. Análisis de congruencias a través de la comparación de casos	92
2.2.5. Análisis de caso en profundidad a través del rastreo de procesos	93
2.3. Conclusiones: las limitaciones de orden teórico y metodológico de la investigación	98
<b>Capítulo 3. El giro hacia la transparencia: Del virtuosismo democrático a una nueva concepción paradigmática de la gobernanza</b>	<b>101</b>
3.1. La transparencia como institución y sus cambios paradigmáticos	101
3.2. La transparencia como ideal normativo y su expresión en el discurso político. Los principales hitos previos a los años 1990	105

3.2.1. La caída de la URSS y la deconstrucción del campo socialista en Europa del Este como coyuntura crítica	110
3.2.2. Características de las políticas de transparencia durante la etapa previa a los años 1990	112
3.3. Los hitos de los años 1990 y el avance en la estructuración de la agenda global por la transparencia	115
3.3.1. La Crisis Asiática como coyuntura crítica. La transición hacia un nuevo paradigma de gobernanza	121
3.3.2. Características de las políticas de transparencia con posterioridad a la crisis asiática	123
3.4. La entrada al nuevo milenio, la transparencia y su rol en la agenda del desarrollo. Principales hitos hasta 2008	126
3.4.1. La Crisis del Sistema Financiero Internacional de 2008 como nueva coyuntura crítica y el retorno de las políticas de transparencia al ámbito nacional	137
3.4.2. Características de las políticas de transparencia con posterioridad a la crisis del sistema financiero internacional	140
3.5. Conclusiones. Los cambios paradigmáticos en tres tiempos	143
<b>Capítulo 4. Los saldos de la agenda de transparencia en las compras públicas en América Latina. Análisis de Congruencias</b>	<b>148</b>
4.1. La difusión de la agenda de transparencia en las compras públicas en América Latina	148
4.1.1. La primera generación de reformas: Las leyes de acceso a la información. ¿Es la calidad regulatoria la clave del éxito?	150
4.2. <i>Watchdogs</i> con y sin garras. Los modelos de órganos garantes de la transparencia en la región	155
4.2.1. Modelo de agencia especializada	159
4.2.2. Modelo de agregación de competencias	164
4.2.3. Modelo de tutela ejecutiva	166
4.2.4. Modelo amorfo	168
4.3. El abordaje de la transparencia en el ámbito de compras públicas y la discusión tipológica: ¿Un buen desenlace?	169
4.3.1. Casos Típicos, ¿la batalla ganada?	176
4.3.2. Costa Rica como caso inconsistente y los resultados de la modernización administrativa	180
4.3.3. Casos Irrelevantes. Entre la debilidad institucional y las “no políticas”	181
4.3.4. Casos desviados. Una configuración de factores inhibidores de los controles democráticos	189
4.4. Conclusiones: La ejemplaridad del caso uruguayo	195
<b>Capítulo 5. El rol de las ideas en la maquinaria de formulación de la política de transparencia en las compras públicas en Uruguay</b>	<b>201</b>

5.1. La construcción de consensos en las ideas sobre la transparencia y su entrada a la agenda del gobierno	201
5.2. La adopción del objetivo estratégico de transparencia y su abordaje en el sector de compras públicas	207
5.2.1. La discusión colectiva sobre la apertura a la información como objetivo del gobierno	208
5.2.2. El carácter de las nuevas regulaciones para el acceso a la información	212
5.2.3. Las negociaciones con la banca multilateral y el apoyo presupuestario a la política de transparencia	215
5.2.4. Las propuestas para el control y cumplimiento de la política de transparencia	218
5.3. De la adopción de objetivos a la puesta en marcha de la maquinaria de formulación	222
5.3.1. La institucionalización de los órganos rectores de la transparencia y las compras públicas	223
5.3.2. La regulación sobre el campo de la transparencia y las reformas sectoriales	227
5.3.3. La apertura a la información y el fortalecimiento de las iniciativas previas	234
5.3.4. Los compromisos presupuestarios de la banca multilateral y los organismos internacionales con la política de transparencia	237
5.4. Conclusiones: Reflexiones sobre el rol de las ideas, en el diseño de las políticas de transparencia en las compras públicas en Uruguay	241
<b>Capítulo 6. El diseño institucional y la armónica maquinaria de implementación</b>	<b>244</b>
6.1. La armónica maquinaria de implementación y el diseño institucional	244
6.2. Un modelo de coordinación mixto como condición necesaria de una política integral	246
6.2.1. Estandarizando los procedimientos y mecanismos de acceso a la información sobre el proceso de compras	249
6.2.2. La integralidad de las regulaciones a la transparencia en las compras públicas. Marcos de actuación dentro y fuera del sector	253
6.2.3. Fortalecimiento de asignaciones presupuestarias para la creación de capacidades de implementación y control de la política	256
6.2.4. La participación y la cooperación desde el funcionamiento organizacional	259
6.3. Las interacciones políticas, el proceso de descentralización y la participación de la sociedad civil frente a los cambios	262
6.3.1. Compartiendo los recursos de información	264
6.3.2. Institucionalizando los escenarios de la participación y sus consecuencias para los actores del proceso político y de gobierno	268
6.3.3. Gobernanza colaborativa “desde el centro” y el rol de las estructuras del gobierno en la participación	273
6.3.4. La descentralización de los recursos y los esquemas de transparencia sobre compras públicas en el escenario local	276

6.4. Conclusiones. El diseño institucional: coordinación estratégica de políticas e institucionalización de la participación desde “el centro”	280
<b>Capítulo 7. La relación positiva entre la Transparencia y los Controles Democráticos. Las claves del “éxito” uruguayo</b>	<b>285</b>
7.1. Evaluando los resultados. El diseño institucional y sus capacidades para la detección y reacción frente a las amenazas	285
7.1.1. El incremento sostenido del acceso a la información pública como catalizador de la acción del ecosistema de control	301
7.1.2. Cumplimiento del debido proceso, procesamiento de los conflictos y divergencias, canales de denuncia y sus repercusiones	306
7.1.3. Los efectos de los controles sobre la comisión de irregularidades y/o delitos	311
7.1.4. Estabilidad en la asignación de recursos hacia los órganos contralores, el incremento de la vigilancia sobre el gasto público y otros subsistemas conexos	318
7.2. Formalización de evidencias, tratamiento de información complementaria y triangulación de datos	326
7.3. Conclusiones. El nuevo gobierno, la continuidad de la política y la estabilización del diseño institucional	330
<b>Conclusiones</b>	<b>338</b>
<b>Referencias</b>	<b>366</b>
<b>Anexos</b>	<b>394</b>

## Lista de ilustraciones

### Gráficos

Gráfico 1. Teorización causal e hipótesis principal de la relación entre transparencia y control democrático a través del diseño de políticas en compras públicas	27
Gráfico 1.1. Modelo causal del diseño como emancipación	39
Gráfico 1.2. Modelo causal de diseño como construcción social de grupos objetivo	40
Gráfico 1.3. Modelo causal del diseño como instrumentación	43
Gráfico 1.4. Modelo causal del diseño como proceso de institucionalización	45
Gráfico 1.5. Teorización y operacionalización del mecanismo causal del diseño como institucionalización de las políticas	46
Gráfico 4.1. Procesos de internalización de la agenda de transparencia en América Latina	149
Gráfico 4.2. Institucionalización sistemática de reformas de transparencia	171
Gráfico 5.1. Comportamiento de montos límites para compras expeditas según reformas introducidas al TOCAF	233
Gráfico 5.2. Evolución de Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) entre 2013-2020	237
Gráfico 6.1. Orientación del diseño institucional desde la formulación de la política	283
Gráfico 7.1. Ecosistema de controles vinculados a las compras públicas	288
Gráfico 7.2. Comportamiento anual de asuntos remitidos a la Asamblea General por el Tribunal de Cuentas (enero de 2015 y enero de 2020)	291
Gráfico 7.3. Comportamiento de asuntos remitidos a la Asamblea General por el Tribunal de Cuentas entre períodos de gobierno de Frente Amplio (enero 2005 - enero de 2020)	292
Gráfico 7.4. Calidad de la transparencia activa (sujetos obligados-2016-2019)	300
Gráfico 7.5. Comportamiento de actuaciones del TC en procedimientos seleccionados de compra pública (2016-2020)	316
Gráfico 7.6. Presupuesto asignado y ejecutado. JUTEP (2016-2020)	320
Gráfico 7.7. Presupuesto asignado y ejecutado. Tribunal de Cuentas (2016-2020)	322

Gráfico 7.8. Presupuesto asignado y ejecutado. Auditoría Interna de la Nación. (2016-2020)	323
--	-----

Gráfico 7.9. Comportamiento de los montos límites de procedimientos sujetos a divulgación y publicidad (2016-2020)	325
--	-----

## **Tablas**

Tabla 1.1. Construcción de grupos objetivo a través de diseño	41
Tabla 2.1. Metodologías y modelos de causalidad en el diseño de políticas	64
Tabla 2.2. Mecanismo causal teorizado. Operacionalización, hipótesis principal y alterna	72
Tabla 2.3. Observaciones Empíricas Esperadas	76
Tabla 2.4. Presencia/ausencia de atributos del detonante en la población de casos	84
Tabla 2.5. Presencia/Ausencia de atributos del resultado causal en la población de casos	87
Tabla 2.6. Tabla de verdad. Presencia/ausencia de atributos del detonante y del resultado en la población de casos	89
Tabla 2.7. Tipología de casos	90
Tabla 2.8. Tipología de test según sus niveles de certeza y exclusividad	95
Tabla 3.1. Dimensiones de cambio paradigmático de la agenda global por la transparencia	144
Tabla 4.1. Adopción de Leyes de Acceso a la Información en América Latina y su calidad regulatoria	153
Tabla 4.2. Modelos de órganos de control de la transparencia	156
Tabla 4.3. Reformas del sector de compras públicas posteriores a la adopción de LAI	173
Tabla 4.4. Configuración de factores que inhiben los efectos de la transparencia sobre los controles democráticos	193
Tabla 5.1. Proyecciones presupuestarias para el programa de transformación del Estado (Art. 456- Oficina de Planeamiento y Presupuesto)	215
Tabla 5.2. Proyecciones presupuestarias para el programa de transformación del Estado (Art.457- Oficina Nacional del Servicio Civil)	216



Tabla 5.3. Proyectos de Reforma/Modernización del Estado financiados por el BID durante los Gobiernos de Frente Amplio (2005-2020)	240
Tabla 6.1. Proyectos del Programa de participación público privada en inversiones de infraestructura durante los Gobiernos de Frente Amplio y hasta 2021	271
Tabla 7.1. Asuntos radicados en la Asamblea General procedentes del Tribunal de Cuentas (enero de 2015 y enero de 2020)	289
Tabla 7.2. Reportes anuales de la UAIP. Solicitudes de acceso a la información y denuncias (2016-2019)	299
Tabla 7.3. Variación del desempeño del Gobierno Electrónico en Uruguay (2005-2020)	302
Tabla 7.4. Procesos adjudicados según los diferentes procedimientos de compra (2016-2020)	304
Tabla 7.5. Procesos disciplinarios en la Administración Pública. (2013-2014;2017-2018)	312
Tabla 7.6. Resumen de resoluciones emitidas por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia vinculadas al sector de compras públicas (2016-2020)	313
Tabla 7.7. Formalización bayesiana sobre tests de aros	327
Tabla 7.8. Triangulación de evidencias a través de datos e informaciones complementarias	330
Tabla 8. Tipología de los controles democráticos	340

## **Lista de abreviaturas y siglas**

ACCE	Agencia de Compras y Contrataciones Estatales
ACP	Acuerdo sobre Contratación Pública
AGESIC	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento
AGONU	Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas
AIN	Auditoría Interna de la Nación
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio para las Américas
AMDT	Agendas Municipales de Desarrollo Territorial
ANTAI	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APEL	Apertura Electrónica
ARCE	Agencia Reguladora de Compras Estatales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAME	Consejo de Ayuda Mutua Económica
CCE	Compras y Contrataciones del Estado
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPRE	Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado
CGU	Contraloría General de la Unión

CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
CONADI	Comisión Nacional de Informática
COREC	Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense
CoST	Infrastructure Transparency Initiative
CPDC	Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia
CPTL	Consejo para la Transparencia
DAC	Development Assistance Committee
DGEIG	Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental
DGCP	Dirección General de Contrataciones Públicas
DR-CAFTA	Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement
EGDI	Indice de Desarrollo del Gobierno Abierto
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EP-FA-MY	Encuentro Progresista-Frente Amplio- Nueva Mayoría
FA	Frente Amplio
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FGE	Fiscalía General del Estado
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GIZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional

IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IATI	International Aid Transparency Initiative
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
ILDA	Iniciativa de Datos Abiertos de América Latina
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INTAI	Índice Nacional de Acceso a la Información
JUTEP	Junta de Transparencia y Ética Pública
LAI	Leyes de Acceso a la Información
LCE	Ley de Contratación del Estado
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ecuador
MAPS	Methodology for Assessing Procurement Systems
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MIPS	Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
NAFTA	North American Free Trade Agreement

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCDS	Open Contracting Data Standard
OCP	Open Contracting Procurement
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONCAE	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras
ONG	Organización no Gubernamental
ONSC	Oficina Nacional del Servicio Civil
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PAC	Programa Anual de Contrataciones
PARIS21	Asociación en Estadísticas para el desarrollo en el Siglo XXI
PCPD	Programa de Contratación Pública para el Desarrollo
PCUS	Partido Comunista de la Unión Soviética
PEP	Politically Exposed Person
PIB	Producto Interno Bruto
PIDA	Programa Interamericano de Datos Abiertos para Prevenir y Combatir la Corrupción

PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores y la Convención Nacional de Trabajadores
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países Pobres muy Endeudados
PPP	Participación Público Privada
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RedUy	Red Interadministrativa de alta velocidad del estado uruguayo
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
RUPE	Registro Único de Proveedores del Estado
SEG	Módulo de Ejecución Presupuestaria de Gastos
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SICE	Sistema de Compras y Contrataciones Estatales
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
STAR	Stolen Asset Recovery
TARP	Troubled Asset Relief Program
TC	Tribunal de Cuentas
TCA	Tribunal Contencioso Administrativo
TI	Transparencia Internacional
TICs	Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones
TLC	Tratado de Libre Comercio

TOCAF	Texto Ordenado de Administración Financiera del Estado
UAIP	Unidad de Acceso a la Información Pública
UCAA	Unidad Centralizada de Adquisiciones de Alimentos
UCAMAE	Unidad Centralizada de Adquisiciones de Medicamentos y Afines del Estado
UE	Unión Europea
UNCTAC	United Nations Conference Trade and Development
UPPP	Unidad de Proyectos de Participación Público Privada
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	United States Agency for International Development
WGI	World Governance Index

### **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis**

Yo, Taymi Milán Paradela, autora de la tesis titulada “La relación entre transparencia y controles democráticos en el sector de las compras públicas: "Las claves del éxito uruguayo” (2005-2020)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Doctorado en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Taymi Milán Paradela', written over a horizontal line.

Firma

Taymi Milán Paradela



## Resumen

La relación entre transparencia y controles democráticos ha ocupado un rol destacado en los estudios sobre gobernanza durante las últimas décadas. La preocupación causal en torno a la naturaleza de esta relación ha tenido poca representatividad en la literatura temática, abordando los efectos institucionales de la transparencia desde un conjunto de premisas normativas y axiológicas. La presente investigación indagó en la pregunta: ¿Por qué la adopción de un objetivo de transparencia en las compras públicas conduce al mejoramiento de los controles democráticos en este sector? El objetivo central de la investigación se concentró en explicar el mecanismo causal que interviene en esta relación productiva, sosteniendo como hipótesis principal que la decisión del gobierno de institucionalizar los objetivos de transparencia en el ámbito sectorial, se traduce en reformas trascendentales en los mecanismos de diseño institucional, propiciando la coordinación para la integración estratégica de la política, la generación de canales de participación y colaboración alrededor de los fines declarados en la agenda gubernamental. Estos procesos de diseño institucional y su estabilización a través del tiempo propician el mejoramiento continuo de los controles democráticos.

La investigación desarrolló un protocolo cuyo eje fundamental se centra en la metodología realista y en la comprensión de las maquinarias y fuerzas causales que interactúan en el diseño como proceso de institucionalización de las políticas. El estudio en profundidad del caso uruguayo durante los gobiernos de Frente Amplio (2005-2020), permitió la comprobación de la hipótesis causal a través de la reconstitución de procesos, en cuyo marco se evidenció la actividad de los instrumentos de políticas que condujeron a transformaciones trascendentales que rutinizan las prácticas de acceso a la información.

Los principales hallazgos enfatizan en cómo las ideas que moldearon la definición del problema público de la opacidad estuvieron sustentadas en la construcción de amplios consensos multiactorales que allanaron un camino de reformas estratégicas sin opositores visibles. La maquinaria de diseño institucional constituyó un factor crucial, generando mecanismos de coordinación que favorecieron la integración con otras políticas, programas de gobierno, actores societales y de mercado. Al propio tiempo, la adopción de un estilo de implementación participativo contribuyó a la generación de mecanismos institucionalizados para la resolución de conflictos y divergencias entre actores, estableciendo las consecuencias derivadas de la participación y sus efectos correctivos sobre el curso de la política. La

estabilización de los cambios sustantivos y procedimentales introducidos por el diseño se expresan en una variación positiva de los controles democráticos —con énfasis en los controles administrativos y sociales—, fortaleciendo los mecanismos de apertura, detección de irregularidades y la capacidad de respuesta de los diferentes órganos de control. Como telón de fondo son puestos en discusión otros elementos medulares sobre estabilidad de las instituciones democráticas, las lógicas de adecuación de las culturas organizacionales, tolerancia social frente a malas prácticas de gestión pública y las estrategias de resistencia de la sociedad civil frente a cambios regresivos en la agenda de derechos de acceso a la información pública.

## **Agradecimientos**

A Guillaume por las enormes oportunidades; por la exigencia y la compañía en este arduo camino, por avivar la chispa de la inquietud permanente. Gratitud y afecto eterno.

A mis compañeros de viaje Alejo y Carlos, por compartir las angustias, las certezas y la complicidad.

A todas las extraordinarias personas que contribuyeron al desarrollo de esta investigación en un momento tan crítico de confinamiento por el Covid, en el que pensé que este proyecto estaría perdido. Especialmente a: Ricardo Gil, Conrado Ramos, Carina Pizzinat, Isis Burgués, Elizabeth Grandio, Carlos Bianchi, Rafael Piñeiro, Daniel Buquet, José Clastornik, Fabrizzio Scrollinni, Mariana Labastie, Jorge Pereira, Eliana Alvarez, Fabian Werner, Pedro Cribari, Mariana López, Daniel Carranza, Maria del Carmen Rúa, a la excelentísima Sra. Celia Ortega y al equipo técnico del Banco Mundial en Uruguay y tantos otros, que con particular entusiasmo colaboraron y compartieron sus testimonios sobre los logros e insatisfacciones con la transparencia y la lucha anticorrupción. Espero que sus preocupaciones y anhelos de transformación vean su reflejo en este humilde trabajo.

Al querido grupo del Doctorado de Políticas Públicas (2018-2021), por las risas, los increíbles momentos compartidos y el cariño que nos hemos profesado durante todo este tiempo. A Marce y a Cami por el privilegio de su amistad.

A los entrañables profesores y profesoras que forman parte del Programa Doctoral de Políticas Públicas en FLACSO Ecuador.

A todos los seres que me alentaron, me soportaron, me acompañaron, me proveyeron de afectos y apapachos. Tienen ganado un lugar en el cielo por su paciencia y amor incondicional.

## **Introducción**

Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.

—Louis D. Brandeis

### **La problemática relación entre transparencia y control democrático**

Las políticas de transparencia se han ubicado en el centro de atención de los procesos políticos, económicos y sociales durante las últimas décadas. Ello es perceptible en la materialización de cambios institucionales en los Estados y en el posicionamiento de las agendas de actores internacionales alrededor de los derechos de acceso a la información. La evolución de estos debates ha tenido reflejo constante en las diferentes doctrinas y propuestas teóricas filosóficas sobre la gobernanza y el “buen gobierno” (Cucciniello et al. 2016; Hood 2006; Florini 2007; Fung, Graham y Weil 2007; Heald 2006). A pesar de que la transparencia posee vínculos intrínsecos con percepciones normativas arraigadas socialmente como los valores y la ética de los gobernantes, operadores políticos, administrativos y de mercado, las preocupaciones más recientes —posteriores a la década de los años 1990— se han desplazado de la esfera conductual, hacia una comprensión institucional y organizacional (Meijer 2015; Vergara 2008).

La transparencia supone la conducción de los asuntos de una manera que hace que las decisiones, reglas y otras informaciones generadas al interior de las organizaciones sean visibles desde el exterior (Hood 2006). Su antítesis es la noción de opacidad que puede ser percibida como el ocultamiento total o parcial de información, a través de manejos selectivos de datos sobre el desempeño de las organizaciones, las decisiones que toman y a quiénes afectan (Black 1997; Salgado Remigio 2012; Riese 2014, Stiglitz 2002a). La opacidad ha sido concebida como una patología organizacional que afecta la calidad de las democracias. En la antítesis, la transparencia ha sido identificada como su principal antídoto (Etzioni 2010).

Una variedad importante de estudios teóricos, señalan las relaciones virtuosas de la transparencia sobre la disminución de las asimetrías de información y estabilidad de los mercados (Stiglitz 2002a), la eficiencia de la actividad administrativa (Majone 1997; Vergara 2008), la participación de actores no estatales en la gestión de lo público (Isunza y Gurza 2013, 2015; Gurza, de Melo y Zarembeg 2014), y sobre el mejoramiento de los controles democráticos (Hood 2010; Khagram, de Renzio y Fung 2013; Heald 2006; Fontaine y Gurza 2019).

La relación teórica entre la transparencia y el mejoramiento de los controles democráticos ha sido construida con base en un conjunto de suposiciones que indican que la apertura a la información organizacional, asegura que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, estén obligados a justificar sus decisiones y eventualmente puedan ser castigados por ellas (Peruzzotti y Smulovitz 2002). En este proceso se involucran dos dimensiones, la responsabilidad —que implica proveer información y justificación sobre las acciones que son llevadas a cabo— y exigibilidad —que supone la posibilidad de aplicar penalidades, sanciones o correcciones— (Goetz y Jenkins 2005). La apertura a los datos generados por las instituciones, idealmente, disuade a los agentes de realizar manejos discrecionales sobre los recursos y de asignar privilegios a determinados actores. Al propio tiempo, permite identificar comportamientos anómalos o irregulares, que derivan en el señalamiento y sanción de infractores.

A pesar de estos argumentos, existen incentivos para que los agentes opten por ampliar las asimetrías de información justo como lo harían los actores del mercado, en función de maximizar los beneficios derivados de la captura de rentas (Stiglitz 1999, 2002a, 2002b). Por otra parte, la transparencia puede ser concebida como un problema técnico y operacional para las organizaciones, considerando que una mayor apertura a la información puede incrementar los costos de transacción, saturar las capacidades de carga de las instituciones pequeñas, que deben asignar recursos humanos y materiales para actividades consideradas no prioritarias (Vergara 2008). El problema de la opacidad resulta en extremo complejo técnica, política y socialmente. El Premio Nobel Joseph Stiglitz señala que “una de las lecciones de la economía política de la información es que estos problemas no pueden resolverse del todo, pero las leyes y las instituciones pueden indudablemente mejorar las cosas” (Stiglitz 2002b, 142).

Una de las problemáticas medulares para la comprensión de los vínculos entre transparencia y control democrático estriba, en que ambos términos se encuentran altamente interconectados. Christopher Hood pone de manifiesto tres posibles interpretaciones de esta relación, indicando que ambas categorías podrían considerarse inextricablemente entrelazadas y por tanto no serían diferenciables, o podrían ser consideradas partes combinadas complementarias. Una tercera dinámica de esta relación es la de “una pareja incómoda, lo que significa que involucran elementos que no sólo son separables sino que de ninguna manera siempre se combinan para producir un buen gobierno” (Hood 2010, 990).

Por su parte Fox (2007) señala que existen dos caras de la transparencia oficial: la clara y la opaca o difusa. Las diferencias entre ambas, radican en la posibilidad de conocer cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo son tomadas las decisiones y cuáles son los resultados de las acciones llevadas a cabo (Fox 2007). En función de esta diferenciación, los resultados se orientarán a un control democrático débil —basado en la respuesta institucional — o fuerte — basado en sanciones y compensaciones hacia los infractores— (Fox 2007). Sin embargo, el autor reconoce que la incidencia de otras variables como el Estado de derecho, el sistema político y la incidencia de la sociedad civil, tendrían mayor alcance sobre la aplicación de medidas coercitivas, que la transparencia *per se*.

La propuesta teórica de David Heald (2006) se basa en la distinción de las variedades de transparencia. Para este autor la orientación de la transparencia (1. hacia arriba; 2. hacia abajo; 3. hacia afuera; y 4. hacia adentro) marcará la pauta en sus efectos sobre el control democrático. Estas relaciones pueden ser comprendidas en el marco de los modelos de análisis principal agente, en el que los actores jerárquicamente superiores pueden observar el comportamiento de los subordinados, así como los gobernados incrementarían sus capacidades para fiscalizar a los gobernantes y eventualmente exigir cuentas sobre sus acciones. Por otra parte, la transparencia hacia afuera y hacia adentro se ubica en un plano de horizontalidad en el que los agentes en una relación jerárquica, pueden observar qué está sucediendo fuera de la organización, o por el contrario, actores externos pueden observar el comportamiento al interior de la misma. La relación objeto de atención transita por tres dicotomías: eventos *versus* procesos, transparencia retrospectiva o en tiempo real, y transparencia nominal *versus* efectiva (Heald 2006). El autor realiza varias reflexiones basadas en análisis de costos y beneficios de cada una de las dicotomías planteadas, señalando que no es posible establecer una continuidad lineal en una relación que parece estar determinada por la contingencia, más que por lógicas de dependencia del sendero (Heald 2006).

Meijer (2014) por su parte, explora tres perspectivas en las trayectorias que pueden describir la relación entre los conceptos abordados. En este sentido, identifica la “ruta directa” en la que la transparencia puede facilitar el control democrático horizontal, la “ruta indirecta” supone que la transparencia puede eventualmente fortalecer el control vertical y finalmente, la “relación inversa” que afirma que la transparencia reduce la necesidad del control democrático, precisamente porque los actores pueden ser responsabilizados de sus actos a través de ella (Meijer 2014, 507-508). Meijer (2009) y Alt y Lowry (2010) señalan que el

comportamiento de la transparencia es variable en los diferentes sectores de política y en función de ello, podrían no existir efectos significativos concretos sobre tipos específicos de control. Otros factores como el papel de los medios, la sensibilidad de la opinión pública ante ciertos temas, el rol de los partidos políticos e incluso cuán cercanos sean los procesos electorales, agrega mayor especificidad y posibles variaciones en cada caso.

Los aportes abordados de forma previa, exploran tres diferentes hipótesis teóricas alrededor de las cuales gira la producción académica sobre la relación de estudio:

H1. La transparencia constituye una condición suficiente para generar efectos positivos sobre los controles democráticos.

H2. La transparencia es una condición necesaria, aunque insuficiente para generar efectos positivos sobre los controles democráticos.

H3. La transparencia posee efectos inversos que anulan la necesidad de control democrático.

A continuación, son presentados algunos resultados de estudios empíricos que sustentan en mayor o menor medida las hipótesis teóricas presentadas previamente.

### **De las suposiciones a los hallazgos. Principales evidencias desde los estudios empíricos**

Como parte de la producción académica que aborda el objeto de estudio, la revisión sistemática de trabajos empíricos ha venido ganando terreno. El criterio de partida de este tipo de productos se centra en metodologías de sistematización en las que se utilizan criterios de búsqueda y selección de textos, definiciones categóricas de interés, exploración de posibles relaciones y sus efectos demostrados. Cucciniello et al. (2016) realizan una sistematización de la literatura sobre la materia, publicada entre 1990-2015.<sup>1</sup> Como parte de las preguntas que son discutidas en este trabajo se encuentran los posibles efectos de la transparencia sobre los controles democráticos, que tendría una orientación positiva en 45% de los casos, 35% de resultados mixtos y en 20% de textos se refiere la no constatación de efectos.

Los resultados mixtos sugieren la hipótesis de que algunos dominios de política tendrían una especial vocación para fomentar controles democráticos, mientras que en otros la transparencia parecería no tener efectos sustanciales. Por otra parte, la inexistencia de efectos derivados de la relación, es atribuida a la falta de escenarios que permitan a los ciudadanos

---

<sup>1</sup> El estudio aborda 187 textos para indagar en tres preguntas esenciales: ¿Qué tipos de transparencia han sido identificadas en la literatura? ¿Qué resultados son atribuidos a la transparencia desde la literatura? ¿Qué tan exitosa es la transparencia para alcanzar estos objetivos?

actuar sobre la información que se les brinda. Este argumento puede ser leído desde dos comprensiones. La primera de ellas está centrada en la cantidad (productos) y calidad (procesos) de la información, así como las capacidades efectivas del usuario para su utilización. En segunda instancia, los canales de acción institucional disponibles para incidir sobre el control democrático constituyen elementos centrales que potencian o inhiben la relación. Este último argumento sobre la debilidad institucional y su efecto inhibitor, es igualmente identificado en otras investigaciones (Fox 2015; Fox y Peixoto 2016; Volosin 2015).

Un estudio similar es realizado por Gaventa y McGee (2013), quienes afirman la tendencia mayoritaria a evidenciar efectos positivos y mixtos en la relación. Los autores advierten las limitaciones de estos análisis cuyas evidencias se basan en supuestos normativos no probados y en una relación poco especificada entre los mecanismos causales y el resultado. Los trabajos empíricos sistematizados por los autores abordan una combinación poco articulada y de inspiración normativa entre conceptos como transparencia, responsabilidad, buen gobierno y empoderamiento. Finalmente, ponen de manifiesto que ninguna de las publicaciones recopiladas explora los posibles riesgos o documenta los efectos negativos de la transparencia sobre el control, “aunque algunos comienzan a notar estos a nivel anecdótico o especulativo” (Gaventa y McGee 2013, 14).

Los estudios cuantitativos de muchos casos, representan otra modalidad de los trabajos empíricos que sostienen de forma mayoritaria la existencia de una relación positiva. Williams (2014, 13), construye los indicadores compuestos de Transparencia de la Información — ITI— y Control Democrático — ATI— utilizando la data de 29 fuentes cuyos récords fueron compilados entre 1980-2010 en 190 países. Como parte de los hallazgos de este trabajo se establece una alta correlación entre ambos índices (0.79 como promedio durante el periodo), evidenciándose una brecha entre ambos índices. Algunos de los resultados más interesantes del estudio se ubican en cuatro casos seleccionados de manera arbitraria, que presentan evoluciones diferentes de acuerdo con sus patrones de desarrollo económico y político.

Los casos de China y Singapur evidencian un aumento constante en sus niveles de ITI desde la década del 90, sin embargo, sus índices de ATI han permanecido relativamente bajos. Durante el mismo período, la India tenía mayores puntajes de control democrático hasta inicios de los 2000 en que los niveles de transparencia en la información comenzaron a experimentar un incremento sostenido. De acuerdo con esta tendencia se esperaba que los



niveles de ATI hubiesen aumentado, pero al contrario de lo previsto se han estancado o han disminuido en diferentes periodos de tiempo. El país que finalmente se analiza es Venezuela, cuyos índices de control comenzaron a experimentar una tendencia al decrecimiento desde 1989, reforzada durante el período “chavista”. Por otra parte, la transparencia de la información siempre ha tenido una trayectoria relativamente buena y aunque también disminuyó después de 2000, su decrecimiento no fue tan pronunciado hasta 2010 (Williams 2014).

Islam (2003) desarrolla otra importante investigación que reafirma los altos niveles de correlación entre los fenómenos estudiados. Como parte de los hallazgos del estudio se encontró que la libertad de los medios está fuertemente correlacionada con los conceptos de interés, de ahí que en los países donde se encuentran altos niveles de concentración de los medios en manos del Estado, ambos indicadores experimentan decrecimiento. La existencia de Leyes de Acceso a la Información posee un nivel de correlación positivo y significativo con el control democrático (0.55 como promedio). El autor reconoce que este resultado pudiera estar sesgado al no contemplar otras variables de interacción que promueven el tránsito efectivo entre la adopción de la ley y el mejoramiento del control, dentro de las que figuran el rol de las agencias gubernamentales en la divulgación de la información, su independencia, así como la existencia de cuerpos estatales encargados de velar por el cumplimiento de las normas (Islam 2003).

Algunas conclusiones similares son abordadas por Bellver y Kaufman (2005) quienes desarrollan un índice agregado de transparencia para 194 países a partir de 20 fuentes independientes. El índice considera dos diferentes componentes, la transparencia económica e institucional y la transparencia política. Algunos de los elementos comunes de este estudio e Islam (2003) se concentran en los altos niveles de correlación entre la aprobación de Leyes de Acceso a la Información y el control. Por otra parte, los autores desarrollan posibles vínculos entre transparencia y otros factores asociados al contexto económico de los Estados. De esta manera se evidencian correlaciones positivas y significativas con variables como el producto interno *per cápita*, la competitividad empresarial, inversiones extranjeras, reducción de costo en los negocios y mejores inversiones del gasto público (Bellver y Kaufman 2005).

El elemento común a los estudios señalados con anterioridad es la hipótesis de que la transparencia constituye una condición necesaria, aunque insuficiente para el mejoramiento de los controles democráticos. Los trabajos basados en métodos cuantitativos presentan

hallazgos sobre los altos niveles de correlación, agregando otras variables explicativas que muestran de manera directa o indirecta las posibles co-variaciones entre ambos fenómenos. Los trabajos que parten de la hipótesis sobre los potenciales efectos inhibidores de la transparencia sobre el control resultan mucho más casuísticos. En muchos supuestos los resultados adversos pueden ser imputados a otros factores como los entornos políticos, institucionales y las culturas burocráticas (Odhiambo y Kamau 2003; Gaventa y McGee 2013; Mejia 2011, Shkabatur 2012). El principal aporte de estas contribuciones indica que la transparencia pudiera no resultar la panacea a los problemas de gobernanza, cuando las causas de los déficits de control obedecen a condiciones estructurales como la inestabilidad institucional, la presencia de crimen organizado, la corrupción sistémica, la desarticulación de la sociedad civil, la cooptación de los poderes del Estado y su escaso nivel de independencia.

### **Pregunta de investigación, hipótesis y objetivos de la investigación**

La mayor parte de los estudios reseñados previamente, se enfocan en el abordaje de la correlación entre variables vinculadas a la transparencia, de cuya presencia/ausencia depende la variación positiva o negativa en los controles democráticos. Estas investigaciones se asientan en una concepción probabilística de la causalidad entre la movilización de determinados instrumentos de transparencia — como por ejemplo las leyes de acceso a la información— y el mejoramiento de los controles democráticos. Lo que no alcanzan a resolver estos aportes, es cómo y por qué se produce el resultado y qué sucede con los casos en los que a pesar de estar presente la variable explicativa no se produce el efecto esperado.

En igual sentido, una vertiente relevante de los materiales abordados muestra que estas relaciones pueden ser interpretadas a la luz de una configuración de factores que producen patrones causales variados. Dichos patrones se basan en construcciones analíticas para el establecimiento de relaciones entre tipos de transparencia y tipos de controles.<sup>2</sup> Muchos de estos estudios reconocen sus limitaciones intrínsecas dado el carácter contingente de esta relación, su variabilidad contextual, así como la incidencia que tendrían otros factores explicativos no considerados.

Más allá de esto, existe una preocupación creciente en la literatura sobre cómo es producida la relación y ello requiere de la selección de marcos analíticos y métodos exhaustivos para el análisis causal (de Renzio 2016; Gaventa y McGee 2013). La presente investigación aborda la

---

<sup>2</sup> Véase por ejemplo Fox (2007) y Heald (2006) en Referencias Bibliográficas.

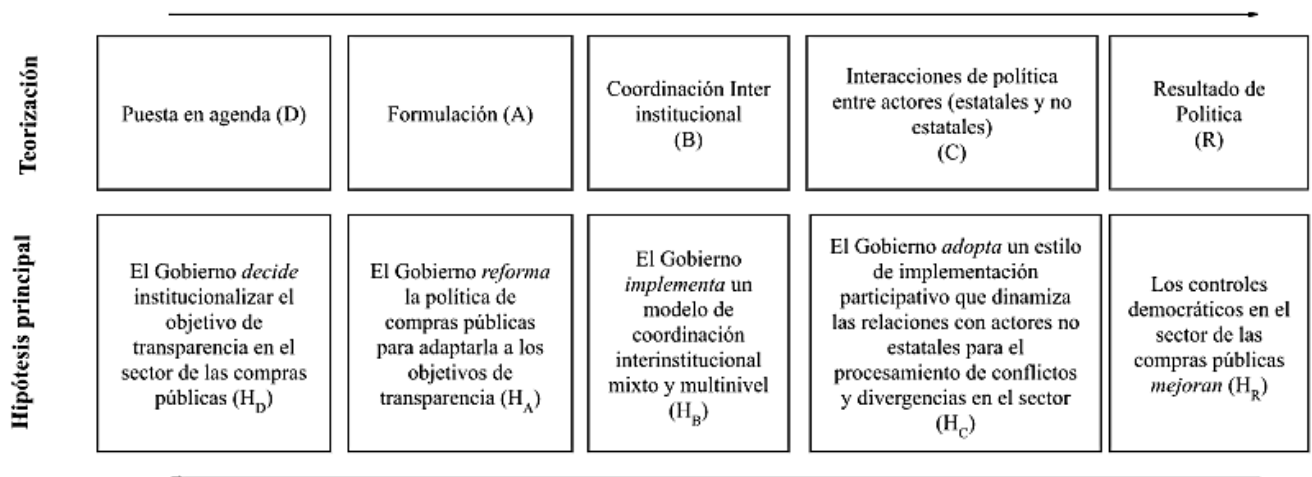
hipótesis general y predominante, sobre la relación positiva entre transparencia y controles democráticos, partiendo del reconocimiento de que la primera constituye una condición necesaria, aunque individualmente insuficiente para producir una mejora sobre el resultado. De acuerdo con los argumentos planteados previamente la presente tesis desarrolló la pregunta de investigación:

**¿Por qué la adopción de un objetivo de transparencia en las compras públicas conduce al mejoramiento de los controles democráticos en este sector?**

Para dar respuesta a esta pregunta se utilizó el marco analítico del diseño de políticas, dado el interés por descifrar las maquinarias y fuerzas causales que operan entre la definición de un problema público y los resultados obtenidos (Peters 2018a). La investigación es orientada por la teoría causal del diseño como proceso de institucionalización de las políticas. En función de ello, se propuso una hipótesis principal que incorporó diversas entidades y actividades a través de las cuales son producidas y transferidas las fuerzas causales que conectan al detonante con sus resultados. La transferencia de fuerzas causales es detonada por la adopción de un objetivo de políticas (D) que pone en acción la maquinaria de formulación (A), activando la maquinaria de implementación, compuesta por mecanismos de coordinación interinstitucional (B) e interacción de políticas entre actores estatales y no estatales (C). Las transferencias causales al interior de estas maquinarias constituyen las condiciones necesarias y suficientes para la producción de efectos que se concretan en ciertos resultados para determinados contextos (R).

En este sentido la **hipótesis principal** declara que: si el Gobierno decide institucionalizar el objetivo de transparencia en el sector de las compras públicas ( $H_D$ ), será reformada la política sectorial para acoger los nuevos objetivos de transparencia ( $H_A$ ), implementando un modelo de coordinación interinstitucional mixto y multinivel ( $H_B$ ), que deriva en la adopción de un estilo de implementación participativo que dinamiza relaciones entre actores para el procesamiento de los conflictos y divergencias al interior del sector ( $H_C$ ), produciendo una mejora en los controles democráticos en las compras públicas ( $H_R$ ).

**Gráfico 1. Teorización causal e hipótesis principal de la relación entre transparencia y control democrático a través del diseño de políticas en compras públicas**



Fuente: Elaborado por la autora con base en Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

La orientación metodológica a la que se adscribe la investigación es el realismo crítico que supone compromisos particulares en el orden de la ontología filosófica y la ontología científica (Jackson 2016). Estos compromisos repercuten en la elección de un protocolo de investigación que permite la generación de inferencias causales y su comprobación a través del estudio de un caso en profundidad, la recopilación, el análisis y la formalización de las evidencias.

El **objetivo general** de la investigación persiguió: explicar el mecanismo causal que produce la institucionalización de la política de transparencia en el sector de las compras públicas y su orientación hacia la producción de resultados positivos sobre los controles democráticos.

Los **objetivos específicos** desarrollados se basaron en:

1. Identificar la configuración de factores causales que se establecen alrededor de la relación entre transparencia y control democrático, evidenciando los patrones de reforma al interior de la población de casos definida en la investigación.
2. Seleccionar el caso típico donde se expresa con mayor intensidad la relación causal de estudio, caracterizando sus condiciones contextuales e institucionales.
3. Determinar el funcionamiento de las maquinarias y fuerzas causales que producen la relación positiva entre transparencia y control democrático a través de la reconstitución de los procesos mediante el análisis de un caso en profundidad.

**La importancia del sector de las compras públicas para el estudio de la relación teórica entre transparencia y control democrático**

La compra pública constituye un pilar clave en la gobernanza estratégica, de acuerdo con ello, los gobiernos detentan la responsabilidad de asegurar mecanismos eficientes, con altos estándares de conducta y transparencia para asegurar la calidad en la prestación de bienes, servicios públicos y la generación de beneficios sociales (Volosin 2015; OCDE 2017,2019, 2020). En este sector interactúan agentes del Estado, la sociedad civil y el mercado — con sus respectivas ideas, valores e intereses—, al igual que se manifiestan relaciones con otros objetivos de gobierno, sectores y políticas.

La incorporación de los objetivos de transparencia en el ámbito sustantivo de las compras ha conducido a reformas sustanciales de diverso orden que permiten promover el trato justo y equitativo a potenciales proveedores, el libre acceso a información y datos masivos a partir del uso de las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones —en lo adelante TICs—, asegurando la visibilidad de los fondos públicos, desde el inicio del proceso presupuestario y durante todo el ciclo de la contratación (OCDE 2020). A pesar de que las transformaciones sectoriales han estado orientadas por el giro en las ideas sobre la transparencia y su expresión a nivel de los objetivos estratégicos perseguidos por los gobiernos, también ha supuesto la generación de un conjunto de innovaciones políticas conducentes al mejoramiento de los controles democráticos (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019).

Pese a ello, este sector es particularmente sensible a la ocurrencia de malas prácticas de gestión pública y de mercado como manejos irregulares de financiamiento, asignación de privilegios de información a determinados agentes, limitación de la competitividad empresarial, sobornos, colusión y otras modalidades de corrupción. Incluso en economías relativamente desarrolladas y mejor reguladas, una cantidad notoria de escándalos de corrupción se encuentran vinculados a las compras públicas. Alrededor del 57% de los casos de soborno transnacional procesados por la Convención Antisoborno de la OCDE tienen que ver con transacciones para obtener contratos públicos de bienes y servicios (OCP 2015). La opacidad en los procedimientos y la toma de decisiones sobre las adquisiciones, favorece no sólo la aparición de la corrupción administrativa sino la “gran corrupción” asociada con las altas esferas de decisión y de los líderes de partidos políticos. Como mecanismo para aminorar las enormes vulnerabilidades y los riesgos que implica la opacidad en un sector que moviliza entre el 10% - 12% del producto interno bruto de los estados (Banco Mundial 2017), las reformas de transparencia han marcado notablemente el desarrollo de este ámbito sustantivo de la gestión gubernamental.

Al igual que en la relación más genérica sobre transparencia y control democrático, sobre las compras públicas se han establecido diversos argumentos causales que intentan explicar la producción de resultados positivos en este sector. Por ejemplo, Ebekozién (2019), Miranzo-Díaz (2020) y Ntayi, Ngoboka y Sabiiti (2013) señalan que estas políticas articulan un conjunto de medidas de integridad, ética y relaciones de cooperación entre actores que aseguran la exposición, monitoreo y control de los procedimientos de adquisición. Los actores intervinientes poseen incentivos —atenidos a diferentes racionalidades— para la observación deliberada de los procesos, activando las alarmas cuando se producen desviaciones y rupturas de la legalidad. Los factores explicativos que son identificados como relevantes en esta relación no sólo se vinculan a concepciones normativas de los sujetos, sino a las capacidades institucionales para la detección de señales, la indagación de actos irregulares y la aplicación de sanciones.

Otros autores exploran la relación entre las regulaciones al financiamiento de los partidos políticos y la corrupción en el sistema de compras públicas, así como los efectos de la transparencia sobre esta relación perniciosa. Van Klinken y Aspinall (2011) indican que el control de los políticos sobre las compras estatales permite asegurar el dominio de partidos hegemónicos, a través de la redistribución de recursos y la generación de oportunidades comerciales para sus seguidores, aliados y en menor grado para rivales potenciales.

Fazekas y Cingolani (2017), se introducen en el carácter estratégico de las políticas de transparencia y su vinculación con reformas operadas en otros sectores. A través de modelos de regresión de panel entre países y de diferencias en diferencias, el estudio desarrollado muestra que el establecimiento de restricciones adicionales al financiamiento de los partidos políticos posee un efecto positivo sobre los riesgos de corrupción en el sector de compras públicas. La corrupción institucionalizada de alto nivel en la contratación es el resultado de varios factores más allá del financiamiento de partidos políticos. Entre estos factores se encuentran la calidad de las burocracias públicas, sus decisiones auto informadas, así como las restricciones para la manipulación de los procedimientos a través de reformas legales.

Onur Tas (2021) desarrolla pruebas de discontinuidad regresivas para identificar los esquemas de manipulación de los procedimientos de agrupamiento de compras en más de dos millones de contratos en la Unión Europea. Los hallazgos muestran que entre el 10% - 13% de las autoridades de la contratación pública tienen altas probabilidades de manipular discrecionalmente los procedimientos contractuales. En presencia de reglas claras y

dispositivos para la observación de los procesos por agentes de mercado y de la sociedad civil es menos probable que las autoridades evadan los procedimientos competitivos.

Lewis-Faupel et al. (2014) indagan sobre la relación entre la transparencia mediada por las plataformas de contratación digital y el mejoramiento de la provisión de infraestructura a través de un conjunto de microdatos en India e Indonesia. Los hallazgos de esta investigación señalan que la apertura tecnológica de los procesos no deriva en la reducción de costos por obra constructiva, aunque incrementa significativamente su calidad y reduce los retrasos en la finalización de las obras. Los datos sugieren que la contratación electrónica facilita la entrada de contratistas de mayor calidad, reduciendo el otorgamiento de privilegios a competidores locales de menor competitividad.

Finalmente, Jenkins y Schöberlein (2019) estudian un conjunto de estrategias implementadas en gobiernos locales de Asia y África para combatir la corrupción en las compras públicas. Los autores reseñan el efecto positivo de las reformas institucionales que incluyen modificaciones en los marcos legales, procesos de contratación más eficientes y/o digitalizados, mayor supervisión, disposiciones de acceso a la información y la promoción de normas de contratación limpias. Las iniciativas exitosas en el control de las compras públicas se producen con la cooperación activa e institucionalizada de la sociedad civil, la adopción de pactos de integridad, contratación abierta, el uso de nuevas tecnologías y mecanismos de monitoreo ciudadano.

### **Estructura temática de la tesis**

La presente investigación se estructura en siete capítulos temáticos con las conclusiones al cierre. El primero de los capítulos se dedicó a la discusión sobre el marco analítico del diseño de políticas, sus principales enfoques teóricos y modelos causales. En igual sentido, se abordan las potencialidades del enfoque teórico de diseño como proceso de institucionalización de las políticas, a través de su modelo de cuatro elementos. Desde esta postura teórica se desarrollaron las bases conceptuales para la comprensión de la opacidad como problema público, la transparencia como objetivo de las políticas y el mejoramiento de los controles democráticos como el resultado aspirado por las intervenciones gubernamentales.

El segundo capítulo está dedicado a la exposición de la metodología y el protocolo de la investigación. Como parte de esta sección temática fueron desarrollados los compromisos ontológicos que asumen los principales enfoques del diseño y los criterios de diferenciación

que sobre la causalidad se establecen al interior de cada uno de ellos. El posicionamiento metodológico se enmarca en el realismo crítico y de acuerdo con ello, se argumenta la elección del protocolo de investigación de cinco pasos de Fontaine, Medrano y Narváez (2020) que establece las pautas para la comprobación de una teoría causal, el diseño de las observaciones empíricas esperadas, la construcción de una tipología para la selección del caso ejemplar, el análisis de congruencias sobre el comportamiento de los patrones tipológicos en la región y la reconstitución de procesos a través del estudio exhaustivo de caso en profundidad. Como parte de este capítulo se debate la estrategia de métodos múltiples en que se asienta la investigación, resaltando sus posibilidades y limitaciones.

El tercer capítulo se adentra en la exploración de los cambios paradigmáticos en las ideas sobre la transparencia y cómo ello ha repercutido en varias generaciones de reformas producidas a nivel internacional y difundidas masivamente hacia los Estados a través de varios mecanismos de isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell 1999). La narrativa sobre el desarrollo de la institucionalidad de transparencia se vincula con hitos y coyunturas críticas que han moldeado las características de las políticas a través del tiempo. En este sentido, se debate la noción de cambio paradigmático no sólo como el resultado de una transformación discursiva liderada por varios actores hegemónicos, sino también de sus repercusiones a nivel de los instrumentos movilizados para cada etapa, los procedimientos operacionales y de gestión de las organizaciones estatales y sus nuevas dinámicas de relacionamiento con la sociedad. Todas estas reformas y sus elementos constitutivos han conducido a la estructuración del campo de políticas como un cúmulo de experiencias, decisiones e instrumentos previos anidados, donde convergen varios actores, objetivos y programas sectoriales.

El cuarto capítulo desarrolla el análisis de congruencias a través de la identificación de los patrones de reforma presentes en América Latina. Se presta especial atención a la caracterización actual de los regímenes de transparencia desde el análisis de sus principales instrumentos (leyes de acceso a la información, órganos de control, sus niveles de independencia de ejecutivo y capacidades coercitivas), así como a los resultados derivados de la adopción de los objetivos de políticas en el ámbito específico de las compras públicas. De igual manera, se identifican las trayectorias particulares de algunos de los casos más representativos dentro de cada grupo tipológico. El cierre del capítulo se dedica a dos cuestiones de particular interés, la primera de ellas se centra en trazar una nueva hipótesis para los casos en los que el mecanismo causal ha sido desviado por otros factores no



considerados en el análisis, como la solidez de las instituciones del Estado, la presencia del crimen organizado y altos niveles de percepción de la corrupción. Finalmente, se aborda la trayectoria del caso uruguayo, argumentando y su pertinencia para la investigación.

El quinto, sexto y séptimo capítulo se adentran en el estudio del caso en profundidad a través de la reconstitución de procesos y el análisis de las evidencias que confirmaron las observaciones empíricas esperadas. Dichos capítulos están organizados por su posición como entidades de la cadena causal del diseño de políticas (1. Maquinaria de formulación, 2. Maquinaria de Implementación y; 3. Evaluación de Resultados). El capítulo quinto aborda el rol de las ideas para el diseño de las políticas de transparencia en Uruguay y cómo los consensos partidistas alrededor de los objetivos planteados por el gobierno de Frente Amplio, permitieron la definición de una agenda sin grandes opositores y con amplios niveles de legitimidad. Ello trascendió en la activación de la maquinaria de formulación y en la elección de un conjunto de instrumentos dentro y fuera del sector, para la respuesta a los objetivos estratégicos planteados por el ejecutivo desde un enfoque policéntrico.

El capítulo sexto discute las evidencias sobre el funcionamiento de la maquinaria de implementación (B./ Coordinación interinstitucional y C./ Interacciones políticas entre actores estatales y no estatales) identificando su vocación hacia la integración estratégica de las políticas, el fomento de la gobernanza colaborativa, la adopción de instrumentos de coordinación mixtos y multinivel, así como la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana y la previsión de sus efectos para el proceso político y de gobierno.

El séptimo capítulo valora la mejora de los controles democráticos a través del incremento de las capacidades institucionales de detección y respuesta directa o indirecta ante actos irregulares y/o de presunta corrupción. Las evidencias analizadas arrojan certezas sobre la estabilidad de las instituciones y el cambio sostenido en las concepciones normativas de las organizaciones relacionadas con el rol de la transparencia. Por otra parte, son ponderadas las acciones de agentes de la sociedad civil y los efectos obtenidos a través del señalamiento público a los infractores, propuestas de mejora continua de la política y sus nexos con el desarrollo de otras áreas de interés. El cierre del capítulo afirma la tesis de la institucionalización irreversible de la política frente a la alternancia ideológica y el cambio del gobierno, resaltando los nuevos escenarios para el rediseño a través de los aprendizajes generados en la etapa previa, la retroalimentación, la identificación de oportunidades de mejora y la acogida de otras innovaciones. La formalización de las evidencias con la

utilización del Teorema de Bayes confirma los *tests* empíricos diseñados y con ello, la solidez de la hipótesis teórica causal que condujo la investigación.

Las conclusiones no se asientan en un ejercicio acrítico y dialogan no sólo con las certezas arrojadas por el estudio, sino también con otros elementos problemáticos no resueltos. En este sentido, la discusión teórica inicial es retomada, manifestando la posible incidencia de las políticas de transparencia en las compras públicas sobre el funcionamiento de los regímenes de controles democráticos. En segunda instancia, se aborda la utilidad del protocolo de investigación indicando sus oportunidades de mejora, particularmente en lo concerniente a la selección, manejo y validación interna y externa de evidencias. Con posterioridad se desarrollan los hallazgos y aprendizajes extraídos del caso, así como sus elementos contradictorios y oportunidades de mejora, aportando recomendaciones concretas para los diseñadores de la política. Como colofón, se plantea la necesaria continuidad de la agenda de investigación en otros casos de estudio bajo condiciones de relativa homogeneidad, así como del interés por los factores que ocasionan la desviación del mecanismo causal en varios de los casos que son puestos en perspectiva.

## **Capítulo 1. El diseño de las políticas como marco para el análisis de la relación entre transparencia y controles democráticos**

(...) policy design is often a competitive sport.

—Davis Bobrow

### **1.1. El diseño como marco analítico de las políticas públicas**

Un marco analítico contribuye al establecimiento de definiciones, argumentos teóricos, métodos, inferencias y reglas de evidencias para dar respuesta a las preguntas planteadas por el investigador (Ostrom 2005; Stanley 2012; Dunlop y Radaelli 2018; Milán 2019). La correspondencia entre las preguntas que motivan la investigación y la definición del conjunto de entidades dignas de atención, justificarán la elección de un marco de análisis para generar explicaciones o interpretaciones diversas sobre la realidad (Bobrow y Dryzek 1987). La finalidad de su uso, estriba en el establecimiento de premisas para la construcción de supuestos simplificadores sobre el comportamiento de los objetos en el mundo, los cuales se aplican a una variedad de contextos y problemas de investigación (Milán 2019).

El diseño de las políticas puede ser comprendido como un marco analítico en la medida en que constituye un dispositivo meta teórico que permite estudiar y explicar diferentes teorías sobre el proceso de las políticas públicas (Howlett, McConnell y Pearl 2016; Stanley 2012; Dowding 1995). En su estructura lógica anidan metáforas, conceptos, supuestos ontológicos y teorías causales con sus respectivos modelos. Su foco de atención primordial aborda la relación entre la definición de los problemas públicos, los medios utilizados para satisfacer los objetivos planteados por la política y los valores según los cuales el gobierno evalúa los resultados (Fontaine y Peters 2022). La aspiración de tender puentes entre la teoría y la práctica es consustancial a la noción misma del diseño, al abordar la comprensión de los problemas enmarcados en el área de políticas al que se circunscriben y la forma probable en que funcionan las herramientas y mecanismos manipulados bajo contextos determinados.

Las concepciones metafóricas insertas en un marco contribuyen a la definición, ubicación y relación de entidades clave, las que presumiblemente representan un conjunto dado de fenómenos (Sabatier 2007). Las metáforas del diseño aluden a las analogías con los planos arquitectónicos y de la ingeniería, a través de los cuales se proyectan soluciones óptimas con base en la valoración de un producto normativo (Alexander 1982; Ingram y Schneider 1997; Bobrow 2006; Peters 2018a). Como apuntaron Linder y Peters (1988, 738) “La arquitectura, por supuesto, se basa en el conocimiento científico disponible, pero lo hace en la búsqueda de

estándares normativos utilizando una gran cantidad de arte intuitivo y creatividad”. Esta concepción metafórica ubica al núcleo de sentidos del diseño en la búsqueda de soluciones para diferentes tipos y niveles de problemas a través de la asignación de recursos materiales y simbólicos (Alexander 1982; Linder y Peters 1988; Bobrow 2006).

Dowding (1995, 139) sugiere que “si bien las metáforas son heurísticamente útiles, como lo son para ser metáforas, son incapaces de explicar la transformación”. De ahí que la transición hacia marcos conceptuales consolidados, constituye un requerimiento necesario para el apalancamiento explicativo de situaciones funcionales o anómalas y sus evaluaciones normativas (Ostrom 2007). La analogía simbólica con las ciencias del diseño arquitectónico e ingenieril señalan algunos de los conceptos que se integran en la base analítica del diseño de políticas. Estos conceptos se vinculan directamente con la comprensión de la casualidad, la complejidad, la incertidumbre y la creatividad.

La causalidad alude a la necesaria definición de los problemas públicos y las causas que los generan. En función de la definición causal de los problemas se considerarán modelos alternativos, con repercusiones diferenciales sobre las elecciones que producirán las intervenciones del gobierno. Este proceso supone lidiar con otras condiciones que imprimen diferentes niveles de complejidad social, política y programática (Peters 2018a). A medida que los niveles de complejidad de los problemas aumentan, serán puestas en competencia una mayor variedad de definiciones, elementos, y explicaciones causales (Dryzek 1983; Ingraham 1987; Peters 2005a). De acuerdo con ello, el encuadre —o *framing*— contribuye a la identificación de los marcos de significado y creencias en los que se inserta la comprensión del problema público, los actores que inciden en su definición y los valores a los que responderán tanto los objetivos como las intervenciones.

La complejidad inherente de los problemas acarrea niveles sustanciales de incertidumbre. Ambos conceptos poseen una relación intrínseca. Las limitaciones en el conocimiento real de las formas para lidiar con ciertas problemáticas en contextos variados, implica que de las múltiples alternativas puestas en competencia no se pueda señalar cuáles tendrán mayores posibilidades de éxito (Peters 2005a, 2018a). Como señala Milán (2019, 96) no se trata de que el problema resulte más o menos conocido —en la práctica cada vez es más reducido el espectro de problemas totalmente desconocidos—, sino que sus complejidades conducen a “una variabilidad poco predecible en el entorno del sistema de decisión”. De igual manera, el cambio en el contexto y de las circunstancias políticas hacen difícilmente predecibles los

resultados derivados de la aplicación de un modelo particular. En consecuencia, la efectividad de las políticas recae sobre las capacidades de los diseñadores para atender a los riesgos y a la incertidumbre (Mayntz 1983; Hood 2002; Peters 2005a, 2018a).

La reducción de los efectos de la complejidad y la incertidumbre, son el resultado consciente y reflexivo de la actividad creativa del diseñador de las políticas. La creatividad es concebida como la capacidad de recuperación, procesamiento y transformación de información disponible para la producción de intervenciones novedosas (Alexander 1982; Dryzek 1983; Linder y Peters 1984; Buseti y Dente 2018). El proceso de selección de alternativas racionales para el diseño, incorpora una alta dosis de extra racionalidad al abordar situaciones novedosas y no rutinarias para el desarrollo de soluciones innovadoras y sin precedentes que lidien con la complejidad de los problemas (Alexander 1982). Por esta razón, el diseño se aleja de los paradigmas de políticas basados en la deducción, promoviendo una perspectiva más inductiva y sistemática, al considerar escenarios alternativos que resisten a la dependencia del sendero y al pensamiento grupal (Considine 2012; Peters 2018a).

Los conceptos núcleo abordados previamente, señalan que el diseño implica la comprensión de la causalidad de los problemas y las estrategias para ofrecer alternativas creativas de solución que minimicen los niveles de complejidad e incertidumbre, para producir resultados efectivos y eficientes (Milán 2019). La producción de estas alternativas deriva del ejercicio de selección y combinación de instrumentos de política, con una alta sensibilidad al contexto y a los valores de los actores involucrados. Esta última definición es la de mayor uso extendido en la literatura fundacional del diseño (Peters 2018a; Bobrow y Dryzek 1987; Ingram y Schneider 1997; Howlett 2011). Existen consensos amplios sobre el sentido metafórico del diseño y su estructura conceptual. Sin embargo, desde la década de los años 1980 en que comienzan los estudios pioneros del campo han surgido enfoques teóricos de diverso alcance y contenido, cuya raíz se asienta en diferentes compromisos ontológicos y comprensiones causales.

### **1.1.1. Los enfoques teóricos del diseño y sus comprensiones sobre la causalidad**

La aparición formal de los estudios sobre diseño y sus aplicaciones en la teoría y la práctica de las políticas públicas, se remontan a los años 1980 con las contribuciones pioneras de un grupo de autores como Alexander (1982), Dryzek (1983), Linder y Peters (1984, 1987, 1988, 1989, 1990a, 1990b) y Bobrow y Dryzek (1987). A pesar de que las nociones originarias de diseño estaban implícitas en los desarrollos previos de la disciplina (Lasswell 1951;

Tinbergen 1956; Simon 1973; Salamon 1979), la formalización del campo de estudios constituyó una respuesta a la necesidad de ofrecer soluciones a los problemas de los tomadores de decisiones en las políticas públicas (Peters 2019).

La línea evolutiva también ha sido concebida en clave crítica, como el resultado de la confrontación entre los esfuerzos plurales por concebir el diseño como un proceso democrático abierto a diferentes voces y perspectivas, frente al vaciamiento tecnocrático de la complejidad, conflictividad y la ambigüedad que caracteriza los procesos políticos (Colebatch 2018; Colebatch y Hoppe 2022). El entusiasmo generado alrededor de un emergente campo de diseño y sus aspiraciones de adentrarse en la práctica gubernamental, aunado a la crisis del paradigma racionalista, promovió una pluralidad de enfoques y su integración con otros desarrollos, particularmente vinculados con las perspectivas neoinstitucionalistas y cognitivistas (Rodríguez de Caires 2019).

Varias periodizaciones y análisis de evolución sobre los enfoques de diseño han sido planteados en la literatura (Howlett y Rayner 2007; Howlett 2011; Howlett y Lejano 2013, Rodríguez de Caires 2019; Peters 2022). A pesar de la pertinencia de estos esfuerzos para organizar la producción de conocimiento generada desde el campo, la presente sección no se enfocará en discutir las dinámicas históricas en que emergen estas posturas, sino en evidenciar sus rasgos característicos distintivos y aportes para la consolidación de agendas de investigación centradas en preocupaciones comunes y/o divergentes. Estos desarrollos han tenido como punto de partida a cuatro escuelas de pensamiento fundacional<sup>3</sup> que se han erigido sobre diversas perspectivas y modelos de diseño como proceso emancipatorio, como construcción social de grupos objetivo, como instrumentalización, o como un proceso de institucionalización de las políticas (Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

El enfoque de diseño como proceso emancipatorio es concebido como un *continuum* de actividades dialécticas e interpretativas para la clarificación de valores, la caracterización de contextos y la evaluación de audiencias, orientadas hacia el logro de resultados colectivos considerados “valiosos” (Bobrow y Dryzek 1987, 19). La política pública en un sistema

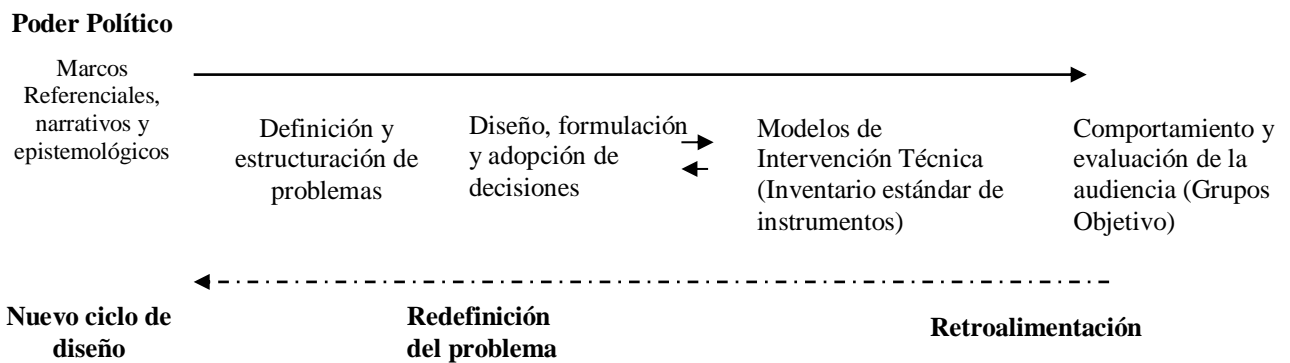
---

<sup>3</sup> El apelativo “Escuelas de pensamiento sobre el diseño de políticas” se utiliza para denominar cuatro grandes contribuciones teóricas informadas por diversas concepciones ontológicas, filosóficas, epistemológicas y metodológicas que han guiado a expertos, académicos y practicantes alrededor de nodos de pensamiento común en torno al diseño de políticas y sus agendas de investigación. A pesar de que muchísimos autores pudieran ser señalados como integrantes prominentes de estos cuatro enfoques ubicaremos los análisis en algunas obras relevantes y autores fundacionales de cada tendencia (Stephen Linder, Guy Peters, Davis Bobrow, John Dryzek, Helen Ingram, Anne Schneider y Michael Howlett).

democrático comporta procesos deliberativos, que se manifiestan a través de marcos referenciales, narrativos, epistemológicos y técnicos como formas de relaciones de poder (Bobrow y Dryzek 1987). De esta forma, existe una vocación transformadora en el diseño que permite traer al primer plano los supuestos normativos y cognitivos que orientan la práctica política con la finalidad de crear condiciones de igualdad de capacidades discursivas entre los actores, fomentando la innovación democrática (Bobrow 2006; Colebatch, Hoppe y Noordegraaf 2010; Colebatch 2022).

Bobrow y Dryzek (1987) consideran que las intervenciones de política deben basarse en la existencia de dos teorías causales verificadas. Por una parte, es necesario conocer las determinantes causales de un conjunto de resultados, y por otra se requiere de una teoría causal sobre la intervención y sus efectos. Las dos teorías causales en combinación, pueden decirle al creador de políticas cómo deben ajustarse las variables para lograr cualquier cambio deseado en las condiciones preexistentes. Esta complejidad intrínseca no puede ser solventada a través de modelos estructurados, a pesar de los mejores esfuerzos tecnocráticos (Bobrow 2006).

### Gráfico 1.1. Modelo causal del diseño como emancipación



*Fuente:* Elaborado por la autora con base en Bobrow y Dryzek (1987).

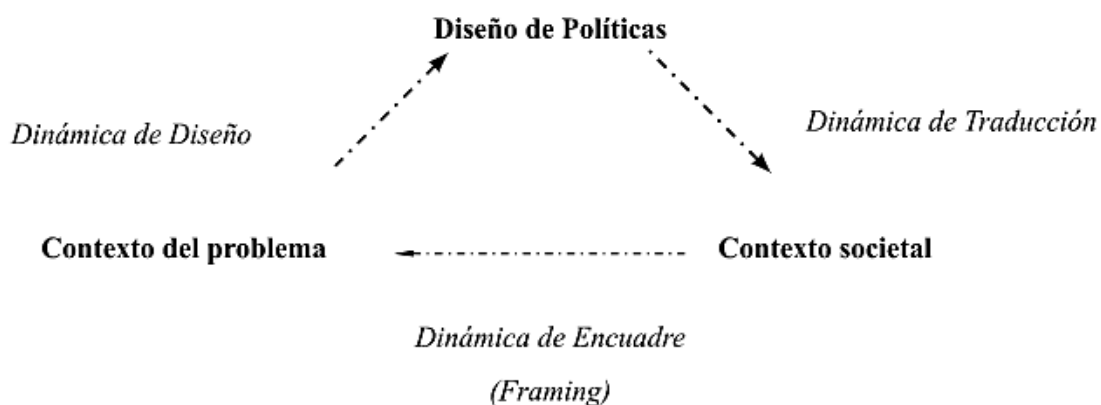
La comprensión causal del diseño a la luz de este enfoque se basa en otorgar interpretaciones dialécticas entre fenómenos observables y no observables al interior del proceso político y de gobierno. Su visión es intrínsecamente contingente a la intencionalidad política de los agentes y al contexto donde estos adquieren y desarrollan sus capacidades cognitivas. El rol del diseñador se concentra en clarificar los marcos y valores en juego para identificar las variables que precisan ser transformadas en función de obtener resultados deseables. Este enfoque ha motivado una serie de desarrollos posteriores que han convergido con el giro

interpretativo de las políticas públicas trayendo al primer plano el rol de las ideas y sus repercusiones en los marcos discursivos que dan sentido a la práctica de las políticas en determinados contextos de gobernanza (Dryzek 2010; Hoppe 2010; Colebatch, Hoppe y Noodegraaf 2010; Colebatch y Hoppe 2018, Colebatch 2017, 2022).

El enfoque de diseño como construcción social de grupos objetivo, se asienta en la vertiente de los estudios interpretativos sobre causalidad. Esta concepción concibe a las políticas como dispositivos de acción pública que acogen determinadas construcciones sobre los problemas, los instrumentos y los grupos destinatarios, en función de los cuales se asignan cargas y valores simbólicos o materiales en la sociedad (Ingram y Schneider 1997). El diseño es la representación de una articulación de factores que sirven a determinados propósitos e intereses intrínsecamente relacionados con el poder político. En función de que “el poder no es un fenómeno estático, ya que el contexto de la situación puede tener mucho que ver con el poder de un individuo o grupo, las políticas pueden ser cambiadas y manipuladas” (Ingram y Schneider 1997, 110).

En las políticas se incrustan una serie de mensajes sociales sobre lo que se supone que debe hacer el gobierno, qué ciudadanos merecen —y cuáles no—, y qué tipo de actitudes y patrones participativos son apropiados en una sociedad democrática (Ingram y Schneider 1993). La acción del diseño se desarrolla a través de varios marcos de traducción, interpretación e intervención que se vinculan a contextos sociales, políticos e institucionales específicos. El contexto genera restricciones sobre las intenciones de los diseñadores, propiciando que su accionar se enmarque en cálculos políticos, manejo de expectativas sociales y en el menor y más deseable de los casos, en el conocimiento científico y el aprendizaje (Barbehön 2020; Ingram y Schneider 1997).

**Gráfico 1.2. Modelo causal de diseño como construcción social de grupos objetivo**





*Fuente:* Elaborado por la autora con base en Ingram y Schneider (1997, 103).

El modelo propuesto por este enfoque integra tres dinámicas a través de las cuales se produce el proceso de política: el encuadre, la traducción y el diseño. La dinámica de encuadre se materializa a través de la interpretación de eventos, el conocimiento sobre grupos objetivo, las condiciones sociales y los valores normativos resultantes de la vinculación entre el contexto societal y el contexto del problema. En la dinámica de diseño se enmarcan los problemas para la adopción de objetivos como parte de las agendas, con base en el cálculo de riesgos, el fortalecimiento de liderazgos políticos, el análisis de políticas precedentes que derivan en la adopción de nuevos diseños o la réplica de soluciones previas. Por último, la dinámica de traducción vincula al contexto del diseño con el contexto societal. A través de esta relación se sintetizan experiencias, se transfieren mensajes hacia la sociedad, se asignan calificativos y roles sobre ciertos grupos, en función de los que se consolidan patrones de comportamiento social que fomentan o proscriben la participación y el ejercicio de derechos ciudadanos (Ingram y Schneider 1997).

Uno de los aportes teóricos de mayor difusión en el marco de este enfoque se circunscribe a la construcción analítica de los grupos objetivo. La disección de las características analíticas en que se asienta el poder distribuido a estos grupos —poco o mucho— y las construcciones sociales generadas alrededor de ellos —positivas o negativas—, constituyen elementos centrales que permiten comprender las concepciones, lógicas y fundamentos movilizados a través de los diseños.

**Tabla 1.1. Construcción de grupos objetivo a través de diseño**

		<b>Construcción Social</b>	
		<b>Positiva</b>	<b>Negativa</b>
<b>Poder</b>	<b>Mucho</b>	<b>Aventajados</b> Adultos mayores, empresarios, veteranos, científicos.	<b>Contendientes</b> Ricos, grandes consorcios, minorías, élites culturales, mayoría moral
	<b>Poco</b>	<b>Dependientes</b> Niños, madres, discapacitados.	<b>Desviados</b> Criminales, drogadictos, comunistas, subversivos, pandillas.

*Fuente:* Ingram y Schneider (1993, 336).

Bajo esta teoría, el diseño puede ser percibido como un mecanismo político de asignación, en el que unos son ganadores y en consecuencia obtienen premios, recompensas y reconocimiento social, mientras otros son perdedores y reciben señalamientos, estigmas y prohibiciones (Ingram, deLeon y Schneider 2016). A tono con ello, la causalidad es vista desde los patrones que justifican la adhesión de los sujetos a un grupo objetivo en particular y cómo a través de las dinámicas que se generan entre el contexto del problema y el diseño, la definición de estos y sus construcciones sociales asociadas puede cambiar (Touraine 2006; Schneider y Sidney 2009; Pierce et al. 2014).

La entrada al siglo XXI trajo consigo el resurgimiento de los debates sobre el diseño, desde la centralidad del rol de los gobiernos y sus recursos para la resolución de los problemas públicos. El enfoque emergente que se posicionó al frente de los debates promovía una reconsideración del rol de los instrumentos de política conduciendo a un tránsito entre el “viejo” y el “nuevo” diseño de políticas (Howlett et al. 2014; Colebatch 2017; Peters 2018a, 2022). El enfoque recupera varios desarrollos precedentes del campo y conceptualiza a los instrumentos de políticas como las técnicas centrales del diseño para buscar soluciones prescriptivas a problemas colectivos. Ello sin adentrarse en las turbulentas arenas políticas que inciden en el diseño y su configuración (Haelg, Sewerin y Schmidt 2020).

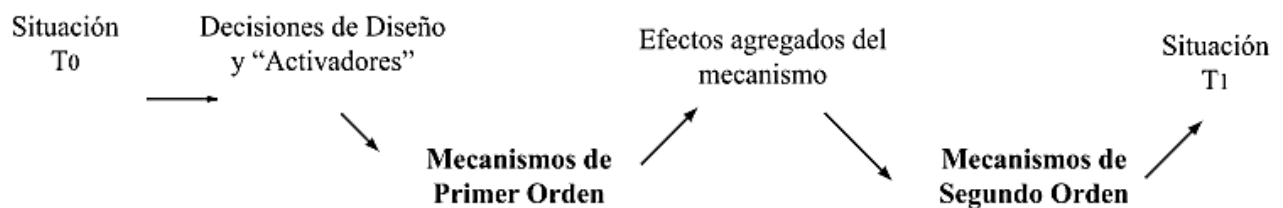
El enfoque instrumental funcionalista, sostiene la tesis de que el diseño se produce en modos de gobernanza que condicionan las elecciones instrumentales, a la vez restringen las posibilidades de maniobra para el cambio en los niveles inferiores de decisión (Howlett 2011). De acuerdo con este planteamiento central, cada tipo de instrumento está asociado con un modo distinto de gobernanza. Por ejemplo, las herramientas directas son un componente de los modos legales, las herramientas cuasi gubernamentales, de modos corporativistas, y las procedimentales son usualmente usadas para construir arreglos de gobernanza en red (Howlett 2011).

A través de esta perspectiva se desarrolla una comprensión del cambio de políticas basada en el ensamble, acumulación o bricolaje de mezclas instrumentales, la manipulación y calibración de herramientas existentes, así como la creación de nuevas adiciones a través de parches o ampliaciones de combinaciones previas (Peters 2022). Los límites para la manipulación de las mezclas instrumentales se encuentran en patrones de legitimación que permiten la rutinización, la estratificación, la contaminación o la hibridación (Capano y Howlett 2022).

Los pilares que muestran la superioridad del diseño se anclan en la coherencia (entre los fines perseguidos por la política), consistencia (entre los medios movilizados por la política) y congruencia (entre fines y medios) a través de las combinaciones de instrumentos, sus atributos y supuestos de legitimidad (Cashore y Howlett 2007; Howlett y Rayner 2013; Howlett y Mukherjee 2018).

La dimensión normativa del diseño y su relación intrínseca con los valores de los actores, son desplazadas por la evaluación racional de costo beneficio en las decisiones de implementación que adopta el gobierno (Rodríguez de Caires 2019). La propuesta teórica asume que un enfoque mecánico del diseño de políticas puede facilitar tanto la generalización como la predicción (Capano et al. 2019). En este sentido, el estudio de los mecanismos ha sido planteado en dos órdenes primordiales. De esta forma, la teoría causal explicativa asume que el diseño de políticas busca cambiar una situación inicial  $T_0$  mediante la manipulación de instrumentos que activan mecanismos inductores, propiciando el cambio en el comportamiento de los actores para generar una nueva situación transformada  $T_1$  (Capano et al. 2019).

### Gráfico 1.3. Modelo causal del diseño como instrumentación



*Fuente:* Elaborado por la autora con base en Capano et al. (2019, 6).

Los activadores son eventos o entidades que detonan mecanismos para la transmisión de fuerzas causales. Estos son tipificados como los instrumentos de políticas manipulados por los tomadores de decisiones para mantener o transformar la realidad social. Los mecanismos de primer orden pueden ser activados por grupos, individuos o a través de los arreglos de un grupo específico al interior de redes o comunidades de políticas. Siguiendo esta lógica, los mecanismos de segundo orden son aquellos a través de los cuales se agregan los mecanismos de primer orden, produciendo así un efecto estructural o contextual<sup>4</sup> (Capano et al. 2019). Otros factores de peso considerable han sido omitidos de la discusión causal como el grado de

<sup>4</sup> Según los autores, los mecanismos de segundo orden que aparecen con frecuencia incluyen el aprendizaje, la transferencia de difusión, la creación de electores, las expectativas de adaptación, el compromiso cívico, la complementariedad institucional, la confianza social, el isomorfismo y otros fenómenos similares.

dificultad, complejidad, o perversidad del problema que se enfrenta, las culturales organizacionales y sus posturas frente al cambio, el rol de los actores en el proceso de diseño, sus ideas y valores como motores de las transformaciones.

El enfoque de diseño como proceso de institucionalización, deriva de los estudios iniciales del campo y su evolución durante varias décadas (Linder y Peters 1984, 1987, 1988, 1989, 1990a, 1990b; Peters 2005a, 2005b, 2005c). La lógica articulada a través del enfoque enlaza a los valores de los actores, modelos de causalidad —o definición de los problemas— y la selección de instrumentos con la finalidad de producir mejores decisiones (Linder y Peters 1987). El diseño es concebido como un proceso de interacciones y elecciones ligadas a la naturaleza organizativa e institucional del gobierno (Peters 2022; March y Olsen 1984). Las elecciones organizacionales tienden a establecer marcas predecibles y estandarizadas, que pueden desalentar la innovación y favorecer la implementación continua de “ideas zombies” frente a problemas cambiantes (Peters y Nagel 2020). Estas tendencias pueden ser aminoradas a través de la toma de decisiones gubernamentales sobre cuánto institucionalizar el proceso de diseño dentro de las organizaciones públicas y cuánto crear competencia entre los diseñadores y las organizaciones de diseño (Peters 2022).

El punto central en la discusión sobre instituciones en el marco del diseño, parte del cuestionamiento al comportamiento individual de los actores y su racionalidad, como condicionantes del proceso de la política pública. De esta forma, se enfatiza en el rol de las formas organizacionales y sus capacidades para generar acciones propositivas y prospectivas a partir de sus propias comprensiones de la realidad (Linder y Peters 1990a). Las instituciones proveen mecanismos de orientación sobre los procesos incorporados en el diseño, que involucran estrategias para el uso de la información, la adaptación y el aprendizaje (Linder y Peters 1990a).

El vínculo intrínseco entre la propuesta teórica del diseño como proceso de institucionalización con el enfoque institucionalista sociológico (March y Olsen 1989) se asienta en dos pilares básicos, comprender los marcos de significado e interpretación que orientan las elecciones, rutinas, reglas y formas en que evolucionan las instituciones políticas y la evaluación normativa de los diseños que las producen (March y Olsen 1989; Linder y Peters 1990a). En otro orden, el diseño se genera en un contexto institucional matizado por diferentes factores como: la distribución de preferencias (intereses), la distribución de

recursos (poder) y las restricciones impuestas por las reglas del juego (regulación) cuyos patrones de funcionamiento se pretende mantener o transformar (March y Olsen 1984, 1989).

El modelo propuesto por el enfoque incorpora cuatro elementos (causalidad, intervención, instrumentación y evaluación) cuyos mecanismos son conectados y se relacionan a través de los roles que desempeñan las instituciones. De acuerdo con ello, frente a los consensos sobre la definición de los problemas que deberán integrarse en la agenda de objetivos de política, se establecerán diferentes alternativas sobre posibles instrumentos y las estructuras en que se asentará la intervención, así como a la determinación de los valores que orientarán la evaluación (Peters 2022). La orientación prospectiva del diseño se basa en la determinación de cómo las diferentes alternativas de decisión se encauzarán a la producción de resultados prácticos definidos, aunque no definitivos (Barzelay 2019; Barzelay et al. 2022). Es por ello que las pretensiones teóricas de ese enfoque no aspiran al establecimiento de reglas universales, sino a la comprensión de cómo operan los mecanismos causales dadas ciertas condiciones.

#### **Gráfico 1.4. Modelo causal del diseño como proceso de institucionalización**

{Objetivos}\*{Maquinaria de formulación}\*{Maquinaria de implementación}\*{Entorno}

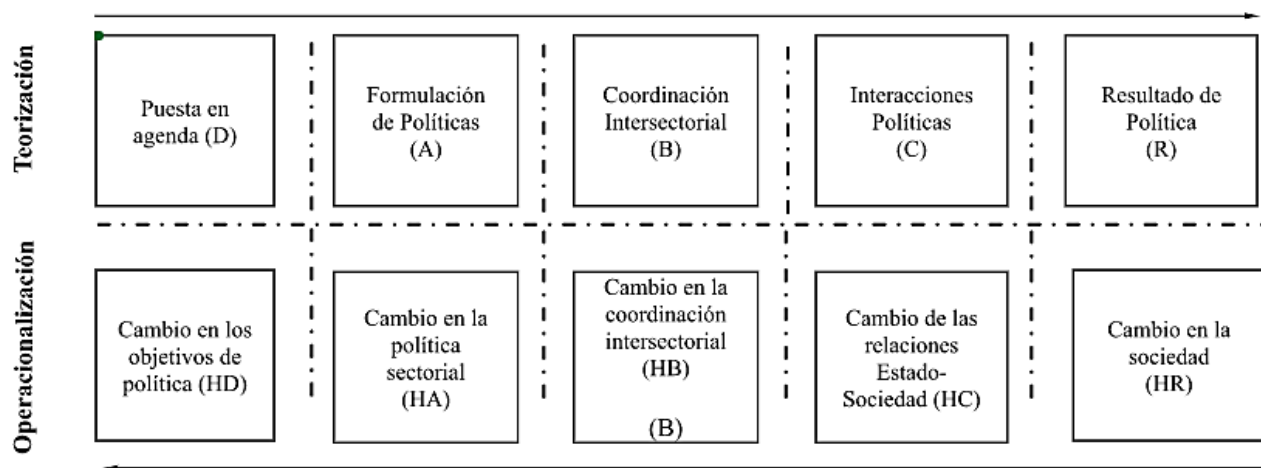
*Fuente:* Linder y Peters (1987, 470).

La definición de los problemas públicos y la producción de resultados aparece mediada por dos maquinarias —formulación e implementación— que integran de manera independiente pero interconectada un cúmulo de actividades, agentes, lógicas de operación y comportamiento. Como telón de fondo existen dimensiones ideológicas, políticas y culturales que matizan un proceso continuo y diacrónico de interacciones entre actores, valores, instrumentos y contextos. En función del completamiento y coherencia de las actividades desplegadas por el gobierno, existen diferentes niveles de esfuerzos que abarcan desde el no diseño, hasta el diseño completo (Peters 2018a; Fontaine, Medrano y Narváez 2020). En igual sentido, en las fases intermedias existen otras modalidades como el diseño accidental, el préstamo de otros diseños y el reemplazo de programas de forma más o menos reflexiva y de acuerdo a los niveles de complejidad política y técnica de los problemas abordados (Peters 2018a; Peters y Hoornbeek 2017).

La dinámica de integración de todos los elementos previos, se aprecia en el modelo explicativo causal propuesto por Fontaine, Medrano y Narváez (2020) que desagrega y

operacionaliza los componentes mecánicos indicados por Peters (1987) en entidades y actividades movilizadas al interior de cada maquinaria.

**Gráfico 1.5. Teorización y operacionalización del mecanismo causal del diseño como institucionalización de las políticas**



*Fuente:* Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

Esta propuesta teórica causal ha sido asumida como eje de indagación central de la investigación de acuerdo con los compromisos ontológicos asumidos por la autora y su vinculación con la metodología realista, aspectos que serán profundizados en el próximo capítulo. En lo siguiente se abordará la comprensión de la relación causal entre transparencia y mejora de los controles democráticos a través del enfoque teórico de diseño como proceso de institucionalización.

## **1.2. Un modelo de cuatro elementos para explicar el diseño de las políticas de transparencia como proceso de institucionalización del acceso a la información pública**

El enfoque de diseño como proceso de institucionalización requiere la comprensión del modo en que interactúan los elementos de causalidad, instrumentación, evaluación e intervención (Peters 2018). Estos cuatro elementos contribuyen a explicar el cambio a través de transformaciones sociales, inducidas por la política pública. Las relaciones multidimensionales entre los elementos del diseño poseen además un contexto de operación estratégica (comprensión política sobre el problema, objetivos y medios) y sustantiva (modo de gobernanza sectorial) en cuyo marco se establecen diversos órdenes de restricciones, preferencias y comportamientos organizacionales.

En sentido amplio, la transparencia constituye un valor normativo incrustado en las doctrinas sobre “buena gobernanza” (Hood 2010) que incorpora una dimensión axiológica sobre los modos de interacción entre los agentes productivos, organizaciones de la sociedad civil y el estado en los regímenes democráticos. De igual manera, la transparencia es entendida como valor regente de las relaciones sociales y una cualidad inherente a los sujetos intervinientes en el proceso político y de gobierno. Asimismo, supone la transformación de una idea normativa que se convierte en una práctica extensiva, naturalizada y ampliamente legitimada. En función de ello, se concibe como una institución en la medida en que contiene un grupo de reglas y arreglos formales e informales estabilizados a través del tiempo y de la práctica organizacional, que regulan el comportamiento social sobre el acceso a la información pública (Meijer 2015; Uvalle y García 2011; Riese 2014; Schauer 2011).

La transparencia como política pública puede ser entendida desde fundamentos institucionales y organizacionales a través de los cuales se materializa el derecho ciudadano a conocer y evaluar qué hace el Estado, cómo funciona y cumple con sus responsabilidades de institucionalizar las prácticas de apertura y publicidad sobre la gestión de lo público (Uvalle y García 2011). En la medida en que avanza la institucionalización de la transparencia también lo hace el secreto como un régimen de excepciones regladas que establece limitaciones de orden público —defensa nacional, relaciones exteriores, seguridad pública, procesos judiciales, etc.— y privado —protección de datos personales, secreto profesional, intereses económicos y comerciales, etc.— sobre los derechos de acceso a la información. Los cambios paradigmáticos de las ideas sobre transparencia y su materialización a través de las políticas públicas han promovido un conjunto de innovaciones que no sólo derivan en la ampliación de los mecanismos de participación de actores no estatales en la esfera pública, sino también en la utilización de la información para activar mecanismos de señalamiento, responsabilidad y sanción sobre los agentes estatales.

Las principales transformaciones en el campo del acceso a la información han impactado de manera sensible la estructura, valores y modos de operación de las organizaciones gubernamentales. Los abordajes sectoriales focalizados de las políticas de transparencia enfrentan distintos modos de racionalidad, interacciones y “lógicas de lo adecuado” con características y dinámicas específicas. Esta sección del capítulo se concentra en establecer los elementos que caracterizan al diseño de la política de transparencia, con énfasis en el campo sectorial de las compras públicas. El análisis de los elementos a través de los cuales se articula el diseño, brinda una primera lectura sobre la complejidad del problema de la

opacidad en la gestión gubernamental —con énfasis en las compras del Estado—, el carácter de los objetivos y medios identificados por el gobierno para su solución, así como los resultados esperados en términos de mejora de los controles democráticos.

### **1.2.1. La opacidad como problema público y la transparencia como objetivo de políticas**

El diseño de políticas comienza con hipótesis sobre las causas estructurales que generan los problemas públicos, sus grados de complejidad técnica y política, las dimensiones y alcances de sus efectos, la cuantificación de sus afectaciones, así como su interconexión con otros problemas (Peters 2005a, 2018a). Este proceso inicial se orienta a la definición de los objetivos y medios que deben ser movilizados para generar reformas que se traduzcan en mejoras. La definición causal de los problemas como actividad política, debe lidiar con situaciones de alta incertidumbre, marcos de significado, ideas y valores en disputa, que agregan complejidades adicionales al nivel de dificultad inherente de un problema dado. En los regímenes democráticos, la expresión del desacuerdo puede abarcar desde la problematización sobre las causas del problema, los objetivos derivados de su conceptualización, hasta los medios que el gobierno pretende utilizar para su solución (Head 2022).

La opacidad en la gestión de lo público, constituye el problema central al que atiende la transparencia como objetivo de política. A pesar de los amplios consensos existentes sobre esta afirmación en la actualidad, desde los estudios de Simmel (1906) se configuró un profundo debate académico, sobre el rol del secreto como práctica recurrente de las organizaciones del Estado (Calhoun 1992; Giraud 2005; Riese 2014; Filippon 2019). El secreto podría ser definido como una forma de acción sin la cual ciertos fines no podrían ser alcanzados. Constituye una medida radical de protección del Estado y de las organizaciones frente a distintos tipos de amenazas internas y externas (Simmel 2014). La evolución en los paradigmas de transparencia como valor normativo de las sociedades democráticas y el continuo avance de las reformas en la administración pública, desplazaron la problematización del secreto hacia la opacidad.

La transparencia y el secreto constituyen dos caras de una misma moneda, ambas instituciones poseen relaciones intrínsecas e inseparables. Si, por una parte, la transparencia comporta un conjunto de reglas, prácticas y rutinas de operación vinculadas con los derechos de acceso a la información, el secreto figura como un elemento central de la razón de Estado (Salgado Remigio 2012; Riese 2014). En la medida en que avanza la institucionalización de la



transparencia también lo hace la del secreto, que como institución social, no sólo se aprecia como un recurso necesario, sino también deseado bajo ciertas circunstancias (Bannister y Connolly 2011).

Pese a la naturaleza del secreto como un tipo de arreglo formal de amplia acogida por los ordenamientos jurídicos internacionales y nacionales, existe una tensión relevante entre esta institución y la opacidad. La opacidad se integra por procesos deliberados de ocultamiento o publicación selectiva de información, haciendo difícil descubrir quién toma las decisiones, cuáles son, quién gana o quién pierde con ellas (Black 1997). La gestión opaca de las organizaciones puede ampararse en marcos de justificación basados en arreglos formales como el secreto. Cuando las regulaciones en materia de clasificación y protección de datos otorgan amplios márgenes de discrecionalidad a los agentes, estos deciden unilateralmente cuáles de ellos pueden ser divulgados y cuáles deberían ser reservados y protegidos del conocimiento público. Particularmente en la nueva era digital, junto a la extensión de los alcances de la transparencia, se activan otras reglas sobre secreto y privacidad que derivan en la promoción activa de la opacidad por parte de gobiernos, corporaciones y otras redes actorales (Birchall 2021; Katzenbach y Ulbricht 2019).

La opacidad puede estar a sujeta a connotaciones variadas, en términos axiológicos (honradez, integridad, responsabilidad frente a terceros), administrativos (probidad, rendición de cuentas, corrupción, débiles mecanismos para la eficiencia y efectividad de la gestión pública), jurídicos (derechos de información y protección de datos personales, garantías de acceso y exigibilidad), políticos (déficits de representación, ejercicio de la democracia, responsabilidad de autoridades políticas), económicos (asimetrías de información, promoción y defensa de la competencia, costos de transacción), y organizacionales (privilegios de información, manipulación política, discrecionalidad, ineficiencia, etc.) (Vergara 2008; Barrera 2010).

Las múltiples aristas de la opacidad, han sido abordadas de diferente manera a través de las ideas que han informado las reformas de transparencia en el tiempo. De acuerdo con ello, la transparencia puede ser vista como la garantía de realización del derecho humano a conocer, la corrección de fallas de mercado basadas en asimetrías de información o su reconocimiento como valor democrático y atributo esencial de la gestión pública (Heald 2006; Fox 2007; Volosin 2015; Stiglitz 2002; Hood 2010). El tercer capítulo de la presente tesis aborda precisamente, los cambios paradigmáticos operados en las ideas vinculadas al problema de la

opacidad desde fines del siglo XX e inicios del XXI y sus repercusiones en la agenda internacional por la transparencia.

El proceso evolutivo de la discusión sobre opacidad en la arena internacional ha desembocado en su encuadre como problema de implicaciones complejas, múltiples e interdependientes sobre la gobernanza. Dicho problema no constituye una patología exclusiva de las organizaciones estatales, sino también de las instituciones del mercado y la sociedad. En la actualidad la transparencia se configura como un concepto de múltiples capas anidadas (Meijer 2015) y un objetivo de carácter estratégico transversal, en cuyo marco se materializa un conjunto de alternativas de intervención general de largo plazo en el macro nivel, de intervención focalizada sectorial en el meso nivel y de intervención programática en el micro nivel.

Esta significación de la transparencia como objetivo estratégico amerita la integración con otros objetivos, políticas y programas de gobierno, así como la necesidad del establecimiento de mecanismos de coordinación e interacciones con otros agentes. Pudiera pensarse que este objetivo tiene un carácter estrictamente publicista, sin embargo, los nuevos paradigmas que han acompañado el desarrollo de esta política se ubican en la generación de nuevas formas de relacionamiento social basadas en la participación y la colaboración para el mejoramiento de la calidad democrática.

### **1.2.2. Los instrumentos como medios para el cumplimiento de los objetivos de transparencia**

La selección de instrumentos es el segundo componente del modelo de diseño de políticas como proceso de institucionalización. En función de los objetivos asumidos en la agenda pública, el gobierno movilizará los recursos necesarios para el abordaje del problema público definido. Los recursos del gobierno han sido categorizados de múltiples maneras en función de sus rasgos característicos, sus potenciales efectos sobre la prestación de bienes y servicios públicos y sobre las formas de comportamiento social (Howlett 2011; Peters 2018a; Salamon 2002; Hood 1983). A pesar de la utilidad analítica de los numerosos sistemas de clasificación y taxonomías existentes, los diseñadores enfrentan importantes dificultades en las elecciones de los instrumentos. Ello debido a la diversidad de opciones existentes y a las preferencias por instrumentos más familiares o convencionales (Peters 2018a).

La instrumentalización se asienta en hipótesis basadas en la comprensión de mecanismos causales subyacentes en los instrumentos de las políticas, con la finalidad de proporcionar

pistas sobre sus formas de operación y efectos. Como fue expresado de forma previa, la taxonomía de instrumentos propuesta por Hood (1983) y Hood y Margetts (2007) indica que los instrumentos de política se adscriben a recursos del gobierno como la información, la regulación, el presupuesto y la organización. Cada uno de estos recursos posee implicaciones en el cambio de las relaciones entre el gobierno y otros actores, a través de las interfaces de interacción socio-estatales.

En la misma medida en que los objetivos de transparencia han variado a través del tiempo, también lo ha hecho la configuración de instrumentos regularmente utilizados para el combate a la opacidad. La concepción inicial de la transparencia como respuesta a los déficits de representación y calidad de la democracia se fundamentó en la elección de un grupo de instrumentos para el establecimiento de garantía de acceso directo a la información a través del derecho a participar en espacios de discusión y toma de decisiones —*open meeting*—, así como a solicitar informes y documentos formales del gobierno (Meijer 2015). Estas primeras reformas se vincularon con la adopción de instrumentos regulatorios como la previsión constitucional de los derechos ciudadanos de participación en los escenarios deliberativos, así como la solicitud de informaciones de entidades gubernamentales no restringidas por el secreto de Estado.

Una segunda etapa en las olas de reformas, considera la necesidad de asegurar instrumentos específicos que permitan la realización de derechos ciudadanos de acceso a la información. La transparencia pasiva —o el derecho de la ciudadanía a obtener datos e información de las agencias gubernamentales— era complementada por la transparencia activa, como obligación de las agencias gubernamentales de publicar información relevante, accesible, oportuna y veraz de forma regular. Los nuevos atributos de las políticas de transparencia basados en la especificidad, realización y exigibilidad, contribuyeron a la creación de instrumentos como las Leyes de Acceso a la Información Pública —en lo adelante LAI— y los órganos garantes de su control y cumplimiento.

Estos cambios paradigmáticos promovieron, asimismo, la transformación de las dinámicas de funcionamiento y operación de las organizaciones de la administración incorporando otros instrumentos para la publicación y divulgación de informaciones con base en indicadores seleccionados de gestión y desempeño. En igual sentido, se produce una apertura hacia las decisiones adoptadas por las administraciones, sus mecanismos, responsables y posibles

efectos. Esta reforma de apertura sobre la toma de decisiones gubernamentales —*open decisions*— (Meijer 2015), supone una transición en las actividades rutinarias de las organizaciones gubernamentales y en los mecanismos para asegurar su control dentro del sistema estatal. Las nuevas actividades y capacidades que requería la apertura, incorporaban necesariamente la planificación, asignación estable y permanente de recursos presupuestarios que deberían apoyar tanto la transición tecnológica de las administraciones, como la elevación de capacidades para cumplimiento de sus roles en la provisión de datos hacia los actores, incluyendo al propio gobierno. En el marco de esta segunda ola de reformas se produce una articulación con la revolución de las TICs que comienzan a ejercer una mediación notable como soportes de la divulgación de los datos procedentes del gobierno.

Finalmente, la última etapa de las políticas de transparencia se caracteriza por la convergencia de las reformas administrativas, la vigencia del paradigma de nueva gestión pública y un vertiginoso proceso de transición socio técnica a escala global. En este contexto el acceso a la información se concibe en términos de apertura a datos —*open information/data*— (Meijer 2015) donde las tecnologías ejercen una mediación definitiva a través de plataformas, redes sociales e interfaces virtuales que generan nuevos modos de relacionamiento entre el Estado y la sociedad. Además de los instrumentos anidados a través del tiempo en estas políticas, en las últimas décadas se han producido relevantes innovaciones en el campo de los recursos de información. Sumado a la incorporación de artefactos tecnológicos (portales de transparencia, observatorios ciudadanos, interfaces para la observación directa de procesos), la transparencia se ha situado más allá de las obligaciones administrativas de proveer acceso a la información y de los derechos ciudadanos de procesarlos y reutilizarlos, para fomentar relaciones de cooperación, corresponsabilidad y control democrático.

La transparencia colaborativa, utiliza una gama amplia de instrumentos de jerarquía, redes y mercados para asegurar nuevas formas de relacionamiento social multinivel alrededor de la información. La nueva generación de recursos, potencia la interacción de los sistemas de información, la estandarización del meta lenguaje de datos abiertos, la gobernanza de datos y la inteligencia artificial. La apertura es una nueva forma de organización que implica formas y procedimientos específicos para compartir recursos (Chuang et al. 2022). Los recursos de información que se comparten no sólo son aquellos generados desde el Estado y puestos a disposición del público en general, sino también los que el gobierno puede captar a través de otros espacios y de otros agentes. Factores como la apropiación social de las nuevas tecnologías, han permitido a los gobiernos acceder a cantidades masivas de información que

contribuyen a la generación de un amplio catálogo de intervenciones basados en el monitoreo de los estados de opinión, el manejo de expectativas sociales e inteligencia de datos.

Los emergentes instrumentos de “empuje”—o *nudge* en inglés—constituyen alteraciones en la estructura de comportamiento y elección de los sujetos de una manera predecible sin establecer prohibiciones o cambiar los incentivos económicos (Thaler y Sunstein 2008, 6).

Estos instrumentos se sustentan en Diseños Sensibles a los Valores —*Value Design Sensitive*— cuyo objetivo es contribuir a la construcción de tecnologías novedosas en términos de usos de datos, ajustados a los valores deseados (Simon, Wong y Rieder 2020). En la actualidad no es posible hablar de la transparencia sin hacer referencia a la intermediación de los instrumentos tecnológicos y a los altos niveles de especialización que ostentan los agentes encargados de la traducción, reutilización y publicación de contenidos de interés público basados en grandes conjuntos de datos.

A pesar de todas estas transformaciones medulares, la naturaleza y el alcance de la apertura dependen del contexto y del ámbito sustantivo de políticas (Chuang et al. 2022). El gobierno necesita generar un ecosistema de confianza sobre actividades cruciales vinculadas a la gestión de lo público, en función de ello los datos emanados de estas operaciones pueden concebirse como bienes comunes de apropiación colectiva (Zygmuntowski, Zoboli y Nemitz 2021). El sector de las compras públicas ha estado impactado permanentemente por las reformas de transparencia y apertura. Algunas de las principales causas de esta relación se vinculan a la configuración de las compras como mecanismo central de distribución del beneficio público, la alta interdependencia de este sector con otros operadores societales y del mercado y su rol para la inserción en el comercio internacional. Varias otras razones ubican a este sector como ámbito estratégico y abanderado de las reformas de acceso a la información, las cuales serán desarrolladas a través de los capítulos de la presente tesis.

### **1.2.3. El mejoramiento de los controles democráticos como resultado aspirado por el diseño de las políticas de transparencia**

El elemento de evaluación integrado en el modelo de diseño de políticas, vincula a los valores que orientan las intervenciones y los niveles de aceptación que tendrían los resultados para los diseñadores. Así como en la definición de los objetivos incide una multiplicidad de ideas sobre el problema público al que se quiere dar respuestas, de igual manera existirán diferentes valores a la luz de los cuales se establecerán juicios sobre ¿Qué resultado se espera y qué resultado sería mínimamente aceptable? (Peters 2018a). La evaluación normativa del diseño

se expresa a través de criterios sustantivos y procedimentales sobre los fines esperados y sobre el proceso seguido para dar cumplimiento a estos fines (Rodríguez de Caires 2019). El ejercicio de evaluación de las políticas desde el diseño no sólo aborda la valoración *ex post* de los programas, sino que adicionalmente muestra una preocupación explícita por los procesos que se desarrollan para la obtención de ciertos resultados. La indagación causal sobre los valores que orientan la acción, las actividades y procesos desplegados, así como sus resultados en contextos determinados, constituyen el punto de encuentro entre el modelo de evaluación del diseño y la evaluación realista.

La evaluación realista en el diseño parte de la hipótesis causal de la existencia de condiciones necesarias que orientan las intervenciones políticas y la forma en que las diferentes alternativas de elección influyen en las posibles respuestas sociales frente a un determinado problema (Linder y Peters 1984). La evaluación intentará aportar respuestas sobre qué tipo de decisiones funcionan, para quién, en qué circunstancias y por qué (Pawson y Tilley 1997; Pawson 2006). Dicha comprensión, constituye un ejercicio continuo en función de la orientación del diseño y de la evaluación sistemática de los efectos previstos según los cursos de acción. La evaluación sistemática permite generar mecanismos correctivos sobre los procesos, propiciando la adaptación, el aprendizaje y acciones propositivas en los contextos institucionales en que se asientan las políticas y los programas (Linder y Peters 1990; Fontaine 2020; Peters y Fontaine 2020).

Las premisas normativas en que se asienta la evaluación del diseño, presentan múltiples facetas —políticas, administrativas, éticas, económicas, entre otras—, así como las diversas contradicciones y compensaciones que pueden ser establecidas entre ellas (Peters 2005b). La efectividad de las intervenciones puede ser valorada de acuerdo a la articulación entre las intenciones (objetivos), medios (instrumentos) y consecuencias (resultados), deseadas o no (Fenstein et al. 2016). Los fines de las reformas de transparencia más recientes, tienen un alcance multifacético y policéntrico, de ahí que los mecanismos para su evaluación resulten particularmente complejos.

Autores como Fox (2008) señalan que si el objetivo de transparencia es “opaco” o “nominal” y en consecuencia se enfoca en un problema de déficit de información (mecanismos de divulgación de datos de forma voluntaria u obligatoria), será escasamente perceptible su orientación hacia un resultado de mejora en el control democrático en términos de exigibilidad. Los incentivos que poseen los actores y la resistencia institucional al escrutinio

público generarían la “ilusión de transparencia” tras la publicación de datos selectivos que no permiten revelar cómo se desempeñan las instituciones en la práctica.

Si, por el contrario, la construcción del problema deriva en un enfoque de transparencia “clara” o “real” y por ende los objetivos se concentran en promover un escenario de eficiencia en la gestión, la disminución de los espacios de discrecionalidad de los agentes y de los eventos de corrupción, la orientación hacia los resultados será sustancialmente diferente. La transparencia clara se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable, accesible y oportuna sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de los funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de los recursos públicos (Fox 2008; Heald 2006).

Estos dos escenarios con resultados variables, contribuyen a evidenciar los valores normativos que puede encontrarse detrás de cada objetivo y que marcan la diferencia entre una política de transparencia publicista —u orientada a la publicación unidireccional de datos seleccionados y despersonalizados— frente a una política de transparencia integral, que se aspira contribuya al mejoramiento de la calidad democrática a través del control. En ambos supuestos los resultados pueden resultar óptimos o aceptables para los diseñadores, desde la intencionalidad perseguida inicialmente.

La correspondencia entre fines y medios, resulta además influenciada por la dimensión institucional como estructura que posibilita la intervención. De esta forma, la evaluación también se enfoca en los cambios de conductas que han experimentado las organizaciones y si estas están más o menos dispuestas a compartir recursos de información, si se generan mecanismos institucionales para garantizar el acceso sostenido a datos oficiales por parte de actores no estatales, si se establecen relaciones de coordinación y colaboración con otros sistemas y subsistemas de gobierno, si se propician escenarios para la solución de controversias y la restitución de derechos, si se fomentan escenarios institucionalizados para la participación social, entre otros muchos temas.

Por otra parte, la atención a los procesos organizacionales permite sopesar las respuestas institucionales, a través de la evaluación del comportamiento de los grupos objetivos. Ello implica valorar, quienes acceden regularmente a la información, con qué propósitos, si son adecuados los soportes y lenguajes de publicación de datos, si se ha producido un incremento en los mecanismos de señalamiento social y si estos señalamientos han tenido algún efecto.

Las teorías causales sobre transparencia, usualmente abordan las condiciones en que se produce el acceso a la información (veracidad, oportunidad, alcance), sin embargo, se ha prestado poca atención a las capacidades, valores de los usuarios y los usos que dan a los datos. Dichos usuarios poseen intereses diversos en función de los cuales evalúan la política. Las interacciones que se producen entre los actores estatales y no estatales en el ámbito del diseño de las políticas de transparencia proporcionan una retroalimentación que es particularmente útil para la evaluación. En función de ello, la valoración de los procesos no atiende únicamente a las actividades desplegadas por el gobierno sino a una relación que dialoga con valores y expectativas sociales.

#### **1.2.4. La intervención y el rol de las organizaciones en el diseño. La opacidad y la transparencia como “lógicas de lo adecuado”**

El cuarto elemento del enfoque de diseño como institucionalización se basa en el modelo de intervención. Como se ha enfatizado previamente, el diseño abarca mucho más que la mera selección de instrumentos, ocupándose además de la caracterización y el trazado de las estructuras a través de las cuales se intervendrá socialmente. Los instrumentos no aseguran automáticamente su propia implementación, de acuerdo con ello una buena política requiere de una buena administración pública que ponga en funcionamiento las herramientas que han sido diseñadas (Peters 2018a). La administración pública no está exenta de reflejar las complejidades propias de los problemas de política, sobre los cuales incide de forma bidireccional.

Por una parte, las estructuras en que se asienta la implementación poseen sus propias tradiciones, culturas y concepciones normativas sobre los fines, medios y los resultados considerados aceptables (Peters 1990, 2015a). Estas concepciones no necesariamente están ligadas a los valores que orientan el diseño y eventualmente pueden derivar en conflictos que se traduzcan en la oposición tácita a los cursos de acción elegidos por los diseñadores. Las ideas no son todas mutuamente consistentes, de hecho, algunas de ellas pueden ser mutuamente inconsistentes a pesar de que se propongan alcanzar similares objetivos (March y Olsen 1984). Los diseños de políticas públicas, se traducen muchas veces en la competencia entre burócratas, legisladores y diseñadores de varias tendencias que activan, organizan y dividen identidades, que trascienden en conflictos de valores y significados (March y Olsen 1984; Bobrow y Dryzek 1987; Bobrow 2006).



Existen complejidades intrínsecas y emergentes en las estructuras de implementación, que eventualmente pueden inhibir el normal desarrollo de las intervenciones. Problemas vinculados a la estabilidad, las capacidades organizacionales para el cumplimiento de sus roles y funciones, la coordinación con otros sectores y actores, los mecanismos para la interacción social y la participación constituyen aspectos complejos que afectan decisivamente los procesos y resultados de las reformas (Peters 2005b, 2015b; Bouckaert, Peters y Verhoest, 2022). Los discursos teóricos que han acompañado a la nueva gestión pública propugnan una mayor autonomía de los entes de la administración con el consiguiente incremento del control político sobre la actividad administrativa. Todo ello, con una mayor participación de la ciudadanía en la gestión de los servicios públicos. Sobre estas relaciones se establecen múltiples contradicciones, dado que el exceso de autonomía puede ampliar los márgenes de discrecionalidad de los operadores administrativos, la sistematicidad del control puede ralentizar el funcionamiento de las agencias y la participación introduce lógicas conflictivas con los controles estatales (Pollit y Bouckaerst 2017).

Los diseños de políticas proporcionan tanto el plan para llevar las decisiones a vías de hecho, como la consideración de los focos que pudieran reforzar o socavar la implementación (May 2012). En la búsqueda de alternativas idóneas para contrarrestar el problema público, se deben generar estrategias que minimicen la contradicción y fomenten la cooperación para el cumplimiento de los objetivos de las políticas. De acuerdo con ello, el conocimiento profundo del contexto institucional en que se asentarán las intervenciones y el establecimiento de pautas negociación para la transformación organizacional, resultan condiciones necesarias. El modelo de intervención es el componente donde el diseño de políticas se encuentra con el diseño institucional (Peters 2022). Más allá de la agregación de elecciones individuales, las organizaciones tienen una subjetividad propia que les hace comportarse de acuerdo a colecciones de reglas y rutinas interdependientes, en función de las cuales definen las acciones apropiadas entre roles y situaciones (March y Olsen 1989).

De la misma forma en que se establece la estructura de apropiación institucional que establece las reglas de comportamiento, también lo hacen sus marcos de justificación (March y Olsen 1989). Las burocracias son actores centrales en el diseño (Peters 2018a), de ahí que pueden garantizar tanto el éxito de la intervención, como su fracaso. La tensión entre opacidad y transparencia han tenido un reflejo constante en las “lógicas de lo adecuado” de la vida organizacional. En varias de las ideas incorporadas sobre moralidad de las organizaciones se identifica al secreto como el *ethos* de la administración pública. Su preeminencia frente a la

publicidad, se ampara en el uso del secreto para aumentar su poder y evitar la crítica (Weber 2005). La reserva de información es un privilegio compartido en las culturas burocráticas en defensa de la razón y el poder del Estado (Weiskopf 2021; Guerrero 2011).

Como fue expresado de forma previa, las doctrinas de la nueva gestión pública han desplazado las concepciones tradicionales de las burocracias hacia la gerencia, dotando de cierta autonomía a las organizaciones. En este marco, la transparencia ha entrado a desempeñar un rol crucial para el control de los agentes, contribuyendo a erradicar el uso de la información como arma política, a la vez que propicia la reducción de las asimetrías de información entre el gobierno y la sociedad y de los costos de la cooperación entre las agencias (Vergara 2008). Los diseños institucionales que han acompañado a las políticas de transparencia se han focalizado de manera bienintencionada en la transformación organizacional, la reducción de espacios de discrecionalidad administrativa, el fortalecimiento del sistema de controles y contrapesos, así como de la implementación de instrumentos para la transición tecnológica.

A pesar de ello, la transparencia no es una “condición natural de las organizaciones” e implica trámites administrativos que se agregan a las capacidades de carga de la burocracia y la inversión de cuantiosos recursos —humanos y materiales— que podrían ser utilizados en función de las prioridades institucionales (Vergara 2008, 6). El diseño institucional anidado en el diseño de las políticas, debe atender a la complejidad del acceso a la información como problema técnico y operacional de las organizaciones, que afecta sensiblemente las intervenciones y los resultados que de ellas se esperan. Ello implica atender a las alternativas de cambio en la estructura y creencias de las organizaciones, sus comportamientos y expectativas sobre las consecuencias de sus acciones (March y Olsen 1989).

### **1.3. Conclusiones. Falsas analogías entre el diseño y otras categorías de análisis en las políticas públicas**

Durante el desarrollo del presente capítulo se han remarcado los rasgos característicos del diseño como marco analítico, así como la pluralidad de enfoques teóricos y comprensiones causales que se insertan en el mismo. Se ha otorgado especial énfasis al enfoque de diseño como proceso de institucionalización de las políticas y su modelo de cuatro elementos, sobre el cual se construyen las premisas teóricas que orientan la presente investigación. De igual manera, se han señalado sus potencialidades y limitaciones para explicar los procesos de transformación social inducidos por las políticas públicas. Previo al cierre de la sección,

conviene zanjar brevemente algunas discusiones relevantes sobre la naturaleza del diseño y las falsas analogías que se han establecido con otras categorías del análisis de las políticas.

Estas aclaraciones son pertinentes, en la medida en que la pluralidad de enfoques y perspectivas que han animado los debates académicos sobre el diseño, han tendido a la ampliación considerable de temas y preocupaciones, promoviendo tanto reducciones como estiramientos conceptuales. A pesar de que podrían señalarse un grupo de falsas analogías entre diseño y otras cuestiones integradas en el análisis de las políticas, las reflexiones se concentrarán en tres de las más recurrentes: 1. el diseño como formulación de las políticas; 2. el diseño como actividad de instrumentalización de las políticas; y 3. el diseño como actividad tecnocrática.

La sinonimia entre diseño y formulación es habitual en la literatura de la disciplina. A pesar de que todo diseño implica a nivel básico un conjunto de elecciones sobre las herramientas utilizadas en la formulación de las políticas, su propósito medular se centra en el esfuerzo consciente de crear plantillas que puedan guiar cualquier intervención (Peters 2018a). Los planteamientos iniciales del diseño partieron de un cuestionamiento profundo a los enfoques seccionales del ciclo de políticas. La importante contribución de los estudios seminales de implementación<sup>5</sup> contribuyeron a evidenciar el desfase entre las herramientas de formulación con las estructuras, arreglos y valores en los que se asienta la intervención.

La discusión sobre fallas de implementación producidas desde la formulación, obedece a que las actividades, actores e instrumentos que intervienen en cada proceso difieren de acuerdo con sus lógicas y contextos de operación. El diseño propone la superación de estas brechas a través de una evaluación previa de alternativas con base en los problemas identificados, que consideran el modo en que estos procesos podrían interactuar y sus potenciales efectos. Como argumenta Colebatch (2022, 125-126) el diseño de políticas es un ángulo para pensar y dar sentido a “la práctica de gobernar”, desde la generación de coaliciones, formas organizacionales e innovaciones que suponen diferentes formas de experiencia. La formulación se inserta como una de las maquinarias incorporadas dentro de un proceso causal, que incluye además, a otro conjunto de actividades sobre la estructura institucional de implementación, evaluación y respuesta frente a las contingencias (Linder y Peters 1987, 1988).

---

<sup>5</sup> Véase Pressman y Wildavsky (1973) en Referencias.

Otra de las cuestiones de vital interés, se vincula al rol de los instrumentos para el diseño de las políticas. En décadas recientes el diseño ha comenzado a percibirse como análogo a la instrumentalización de las políticas (Le Galès 2022). En esta reducción sobre el alcance del diseño ha incidido el emergente enfoque instrumental funcionalista, cuyo núcleo se basa en la selección racional de mezclas instrumentales para dar respuestas efectivas a los objetivos planteados por los gobiernos. Si bien existe un vasto desarrollo de la literatura sobre instrumentos en las políticas públicas que han tenido un espacio propio, al margen del marco del diseño (Bemelmans-Videc, Rist y Vedung 1998; Gormley 1989; Lascoumes y Le Galès 2004, 2007; Hood 1983; Hood y Margetts 2007), las diferentes perspectivas sobre instrumentación que han surgido del mismo, han propiciado una creciente convergencia entre ambos campos de estudio.

El diseño propone contrarrestar la tendencia de elegir instrumentos de política sobre la base de cómo funcionan, sin considerar seriamente qué tan bien pueden funcionar dado lo que se necesita lograr (Linder y Peters 1984). La elección de las combinaciones instrumentales integra no sólo las nociones sobre la utilización de los recursos del gobierno, sino también cuestiones de gobernanza, capacidad institucional, acción colectiva, legitimidad y efectos proyectados; los cuales están conectados a menudo con discursos, sistemas de valores y creencias (Peters 1997; Le Galès 2022). Peters (2018a) desmitifica la posibilidad de que con suficiente investigación y tiempo se puedan desarrollar algoritmos capaces de generar soluciones aceptables u óptimas a problemas de políticas, una tendencia prevaleciente en la escuela de la instrumentación. La necesidad de pensar en el diseño de políticas como algo diferente al diseño de productos, retoma una vez más la idea de que las elecciones que se realizan involucran una gama de valores sociales y políticos que interactúan de formas complejas y problemáticas en contextos determinados, dadas ciertas condiciones.

En el marco del enfoque instrumental funcionalista se ha tendido a asociar al diseño con una noción más tecnocrática y por tanto apolítica de la acción gubernamental. Ello ha presupuesto una separación ficticia del diseño como una etapa aislada de la política prestando insuficiente atención al contexto político y las ideas en que se enmarca la intervención pública (Colebatch 2022). Esta concepción neopositivista implica que los factores políticos no se discuten en medio de una preferencia por el modelado causal y la evaluación técnica, con poca preocupación por los conflictos de valores (Turnbull 2022). Como señala con acierto Peters (2018a, 138) “el diseño de las políticas es esencialmente político” y ello se traduce en varios elementos medulares.

El primero, es que el encuadre de las ideas que originan la definición de los problemas públicos se produce en el marco de dinámicas de competencia política que orientan los significados y la traducción de los objetivos declarados en la agenda de los gobiernos. En segundo nivel, se encuentran las instituciones responsables de formular e implementar las políticas y sus relaciones con los niveles de toma de decisiones. Incluso en estilos de implementación más participativos, el diseño debe lidiar con la complejidad política de que “los cuerpos legislativos quieran tomar sus propias decisiones y las burocracias quieran utilizar su propia experiencia” (Peters 2018a, 139); es por ello que el diseño parte de la gobernabilidad y a la inversa, la gobernabilidad tiene que ver con hacer e implementar las políticas diseñadas.

Finalmente, la evaluación no sólo supone un análisis técnico de factibilidad, costos, beneficios, eficiencia y eficacia de los resultados, sino que incorpora igualmente el establecimiento de juicios de valoración política como aceptación de los grupos objetivo, cooptación de agentes potencialmente conflictivos o eventuales réditos electorales. En suma, no es posible desasociar al proceso político del proceso de gobierno, como tampoco a la naturaleza política y técnica del diseño.

## Capítulo 2. Metodología, protocolo de la investigación y selección del caso

(...) we are in what should be a golden age of policy design.

—Davis Bobrow

### 2.1. La discusión sobre las metodologías y los enfoques de diseño de políticas

Las preocupaciones sobre las metodologías en el ámbito del diseño han tenido una especial notoriedad durante la última década, ello ha constituido el resultado de su proceso de evolución natural, los debates sobre sus desafíos actuales y las herramientas para su abordaje (Peters 2019b; Rodríguez de Caires 2019; Milán 2019). La divergencia teórica entre los enfoques existentes posee una profunda raigambre ontológica que deriva en posicionamientos sobre el estatus del diseño como objeto de estudio y su existencia material o cognitiva en el mundo.

La ontología filosófica está sujeta a diversas concepciones sobre la relación mente mundo. En este sentido, el mundo constituye una prolongación de la mente de acuerdo con las experiencias cognitivas y existenciales de los individuos (monismo). En función de ello, los sujetos interpretan sus realidades en base a marcos de significado y referencia sobre su entorno social. El investigador es una parte del mundo, de tal manera que hablar de “el mundo” como algo separado de la actividad de dar sentido a ese mundo, es literalmente absurdo (Jackson 2016, 39). Por otra parte, la relación mente mundo puede ser establecida a través del reconocimiento de que existe un “mundo afuera de la mente” y de las experiencias de los sujetos (dualismo). Las realidades sociales pueden ser explicadas causalmente estableciendo niveles variables de “correspondencia entre proposiciones empíricas y teóricas por un lado, y el carácter real de un mundo independiente de la mente por el otro” (Jackson 2016, 40).

Esta primera dicotomía posee repercusiones sobre la manera en que se concibe el diseño de la política. Desde la orientación monista el diseño puede ser interpretado como una construcción social que integra elementos discursivos y narrativas en base a ideas, valores normativos, marcos de significado, referencia y traducción, así como de representaciones sobre las poblaciones objetivos (Bobrow y Dryzek 1987). La acción causal del diseño es moldeada por las intenciones de los agentes y sus capacidades para la transformación social a través de la asignación de recursos materiales y simbólicos (Ingram y Schneider 1997). De acuerdo con estos argumentos, la causalidad es consustancial a la vocación transformadora intencional de

los agentes y a sus expresiones a través de la práctica deliberativa (Price 1992; Álvarez 2014; Dryzek 2016; Barzelay 2019).

Para el dualismo, el diseño resulta no solo de las ideas, valores y de la reflexividad de los sujetos, sino de interacciones y relaciones causales complejas afectadas por un conjunto de condiciones derivadas del entorno donde se produce la política. El estudio de relaciones causales constituye una preocupación central para el diseño desde su surgimiento (Peters 1987). El móvil de estas preocupaciones se ancla a la necesidad de descifrar las conexiones y mecanismos producidos por los medios desplegados por los gobiernos para satisfacer diferentes fines (Peters 2018a). La variabilidad de los efectos que tienen las decisiones adoptadas en varios escenarios, indican la sensibilidad de los diseños a factores contingentes y contextuales, más allá de las intenciones y manipulaciones que ejercen los sujetos.

La ontología científica será fenomenológica o transfactual ya sea que la producción de conocimiento se base en fenómenos directamente observables o no observables pero detectables (Fontaine, Medrano y Narvárez 2020). El fenomenalismo promueve el estudio de objetos reales cuya existencia material en el mundo es independiente de la mente. Desde esta arista, los fenómenos pueden ser explicados a partir de la ordenación y elaboración de hipótesis sobre sus características intrínsecas, su funcionamiento y sus dinámicas de relación con otros fenómenos. El transfactualismo parte del reconocimiento de la existencia de objetos inobservables directamente que pueden ser detectados a través de sus efectos. En las relaciones entre los objetos de la investigación científica median una serie de condiciones, factores y mecanismos inobservables que contribuyen a explicar causalmente los resultados derivados de estas interacciones. Los fenómenos que en la realidad se perciben a través de la observación directa constituyen en cierta medida, el resultado de mecanismos causales, los cuales “pueden entenderse como detonadores, posibilitadores o inhibidores de una secuencia de procesos ordenados, enmarcados en una dirección contextual y temporal” (Milán 2019, 104).

El diseño puede ser explicado a través de un conjunto de elementos observables directamente, como las poblaciones meta, los objetivos o problemas a ser controlados, las reglas que guían o restringen la acción gubernamental, los fundamentos que explican o legitiman la política y las suposiciones o conexiones lógicas que unen a los otros elementos (Ingram y Schneider 1997). En otra vía, el diseño está mediado por un patrón de relaciones e interacciones no observables

directamente, pero que se traducen en una cierta orientación de transmisión de fuerzas causales para la producción de resultados (Peters 2018a).

Jackson (2016) zanja esta discusión con relativa solvencia, estableciendo una tipología en base a la convergencia de las categorías analíticas derivadas de la ontología científica y la ontología filosófica de la cual emanan cuatro diferentes metodologías: neopositivismo, realismo crítico, analiticismo y reflexivismo. A pesar de los cuestionamientos que pudieran señalarse sobre estas metodologías en tanto tipos ideales (Humphreys 2013), su virtud esencial estriba en la parsimonia con la que establece los compromisos a los que se adscriben los investigadores en su relación con teorías, modelos y métodos. Al interior de cada postura metodológica se concentran diversas concepciones sobre las teorías de causalidad que ameritan reflexiones adicionales por sus implicaciones para el diseño de las políticas.

Las teorías contribuyen a la producción de inferencias sobre las causas que ocasionan ciertos fenómenos y procesos en el mundo real. La producción de inferencias causales tiene lugar a través de diferentes protocolos que predicen lo que podrían suceder cuando la causa está presente en varios espacios y tiempos; o para explicar el proceso causal que es generado por un evento detonador y un efecto o resultado (Illari, Russo y Williamson 2011). Según Illari y Russo (2014, 4-5) la causalidad atiende a cinco problemas científicos esenciales: 1. inferencia (¿qué relación existe entre X y Y, ¿Es X la causa de Y?), 2. predicción (¿En presencia de X siempre encontraremos Y?), 3. explicación (¿Cómo y por qué en presencia de X se producirá Y?), 4. control (¿Qué medidas debemos adoptar para que con X se produzca o no se produzca Y?) y 5. razonamiento (¿Qué relaciones existen entre los cuatro problemas previos?).

Fontaine, Milán y Hernández-Luis (2022) visibilizan cómo los compromisos ontológicos descritos por Jackson (2016) poseen repercusiones particulares sobre los modelos de causalidad en los enfoques del diseño. Las distinciones en cuanto a los modelos de causalidad que se asumen dentro de cada metodología se aprecian en la Tabla 2.1.

**Tabla 2.1. Metodologías y modelos de causalidad en el diseño de políticas**

<b>Ontología Científica</b>	
<b>Fenomenalismo</b>	<b>Transfactualismo</b>



		<b>Ontología Científica</b>	
<b>Ontología Filosófica</b>	<b>Dualismo</b>	Neopositivismo  Modelo 1: Causalidad como regularidad.  (Búsqueda de leyes universales basadas en la generación de explicaciones predictivas generalizables)	Realismo Crítico  Modelo 2: Causalidad como necesidad.  (Búsqueda de fuerzas causales que generan explicaciones singulares no predictivas)
	<b>Monismo</b>	Analiticismo  Modelo 3: Causalidad como contingencia histórica  (Búsqueda de tipos ideales para generar interpretaciones en bases a configuraciones de categorías analíticas)	Reflexivismo  Modelo 4: Causalidad como construcción social  (Búsqueda de marcos narrativos para la interpretación crítica de los discursos)

*Fuente:* Fontaine, Milán y Hernández-Luis (2022, 138) con base en Jackson (2016, 41).

En este sentido, las propuestas adscriptas a la metodología neopositivista conciben la causalidad como instancias regulares de relación entre variables, que contribuyen a la generación de predicciones generalizables en base a la probabilidad de su ocurrencia. La lógica incorporada en este modelo se basa en el establecimiento de leyes generales para un amplio número de casos. Las explicaciones derivadas del modelo sugieren que si  $A'$  entonces  $B'$ , o en presencia de  $A'$  se incrementan significativamente las probabilidades de que  $B'$  ocurra (Milán 2019).

El realismo se orienta hacia la búsqueda de mecanismos causales que generan patrones para casos específicos o un número limitado de casos que comparten condiciones relativamente homogéneas. Las propuestas teóricas se asientan en la identificación de un conjunto de entidades que constituyen condiciones necesarias en su totalidad, aunque individualmente son insuficientes para la producción de resultados. Las explicaciones generadas en el marco de la metodología realista establecen que eventos detonados por  $A'$  generan efectos en  $D'$ . Entre  $A'$  y  $D'$  media una cadena de eventos  $B'$  y  $C'$  conectados por fuerzas causales cuya transferencia

se produce en un marco de ordenación y disposición particular (o sea  $C'$  depende causalmente de  $B'$  y ambos de  $A'$ ) (Milán 2019, 104).

Las metodologías que obedecen a la ontología filosófica monista promueven una concepción antropocéntrica de la causalidad. Al no establecerse un punto de separación entre la mente y el mundo, toda relación causal estará determinada por acciones deliberadas de los agentes (Price 1992; Álvarez 2014). En consonancia con ello, para el analiticismo la construcción de categorías analíticas sobre los fenómenos y la indagación sobre sus articulaciones posibles a través del tiempo permite establecer una interpretación sobre la causa probable de producción de un resultado. De esta manera si  $A' + B'$  son la causa de  $C'$ , manipulando  $A'$  o  $B'$  tendremos  $C'$  o lo evitaremos (Milán 2019, 109). Esta concepción de causalidad combinatoria es particularmente visible en la construcción de tipologías que ofrecen una visión simplificada de la realidad, pero que a la postre son sumamente útiles para determinar el conjunto de características compartidas para un grupo de casos tipo.

Por último, el modelo de causalidad para el reflexivismo parte de las creencias de los actores y sus marcos cognitivos. La causalidad es concebida como interpretaciones intersubjetivas basadas en construcciones sociales, estructuras y relaciones de poder, cuyas manifestaciones se hallan en declaraciones empíricas de los agentes (Fontaine, Milán, Hernández-Luis 2022). Dichas declaraciones —expuestas a través de discursos— se insertan en marcos narrativos que obedecen a las lógicas, racionalidades y valores de los hablantes. En función de ello, la singularidad causal se sostiene como un pilar relevante, dada la especificidad de los contextos de los que emanan estas narraciones.

La breve discusión sostenida con base en la alineación entre ontologías, metodologías y teorías causales permite establecer una clarificación necesaria sobre la orientación de la investigación. Los enfoques y perspectivas teóricas que han emergido en el marco de diseño responden a diferentes compromisos ontológicos que derivan en múltiples concepciones sobre la causalidad y los métodos para su estudio.

### **2.1.1. El diseño como proceso de institucionalización y la metodología realista.**

#### **Implicaciones para el estudio**

Estudiar el diseño como proceso de institucionalización de las políticas implica necesariamente generar un acercamiento a los mecanismos causales (Linder y Peters 1987). Consecuentemente, los resultados de las políticas pueden ser explicados a través de un conjunto de actividades complejas insertas en las maquinarias y de cómo estas generan

interacciones variables de acuerdo con los valores de los agentes intervinientes y de los escenarios en los que tienen lugar. Las concepciones pioneras sobre el diseño como proceso de institucionalización de las políticas, poseen una influencia notable de los compromisos ontológicos vinculados con la metodología realista. De acuerdo con ello, el proceso causal que conecta a la definición de los problemas públicos con el reporte de resultados de las políticas, se encuentra mediado por relaciones asimétricas en las que existe un conjunto de condiciones necesarias que interactúan en entornos sociales abiertos (Fontaine, Medrano y Narváez 2020; Fontaine y Geva-May 2022).

El diseño se asienta en un escenario de múltiples complejidades (marcos de significado sobre la naturaleza de los problemas, valores en competencia, culturas organizacionales, estructuras y arreglos institucionales formales e informales preexistentes, entre otros) condicionando un espacio medio de elección entre las aspiraciones de generalización de las macro teorías y los niveles de precisión de las micro teorías (Linder y Peters 1984). De acuerdo con ello, los patrones de diseño sobre procesos causales singulares, se traducen en la construcción de teorías de alcance medio que permiten la comparación de pocos casos. El propósito de la comparación estriba en la validación o invalidación de la teoría para un grupo de casos que presentan relativas similitudes.

En esta perspectiva se presta especial atención a los instrumentos de política como manifestaciones de las elecciones que realizan los gobiernos para dar cumplimiento a sus objetivos. Las mezclas instrumentales no sólo contribuyen a la observación empírica de los recursos manipulados por el gobierno, sino que también permiten la detección de factores no observables como las preferencias y restricciones que poseen los agentes para su selección (Linder y Peters 1989). En igual sentido, el rol de los agentes de la administración y las culturas burocráticas para la implementación de las políticas, constituyen elementos de consideración para la detección de factores que posibilitan o impiden el logro de lo esperado.

Las decisiones sobre la utilización de una configuración de instrumentos al interior de cada maquinaria, favorecen —al menos idealmente— una cierta orientación del diseño. En función de ello, las lógicas y relaciones que se producen al interior de cada maquinaria y sus configuraciones instrumentales particulares, repercuten en la transferencia de fuerzas causales que derivan en la puesta en acción de otras actividades. Dichos procesos no se expresan a través de una secuencia lineal, sino que están mediados por los efectos que generan los

cambios contextuales, la retroalimentación y los aprendizajes generados en el marco de relaciones sistémicas entre actores (Fontaine y Geva-May 2022).

Los elementos señalados previamente, indican la necesidad de concebir al diseño de las políticas de transparencia como un proceso sistemático de transformación institucional que promueve nuevas dinámicas de relación y operación entre actores con respecto a la generación, disponibilidad y acceso a la información. Los cambios introducidos responden a los niveles de problemas, objetivos e instrumentos, los cuales son susceptibles de ser apreciados de forma diferencial en los ámbitos de acción sustantiva de la actividad gubernamental. Consecuentemente, la puesta en marcha y los efectos producidos por las maquinarias causales no obedecen a fórmulas algorítmicas generales, sino que requieren de su observación al interior de un sector específico de políticas. Este abordaje del diseño en el meso nivel permite determinar cómo las mezclas instrumentales movilizadas, promueven efectos causales tendentes a la generación de resultados como la mejora de los controles democráticos.

Estas consideraciones de partida, trascienden en la elección de un protocolo de investigación que aborda al diseño como proceso causal que orienta el cambio de las políticas. Ello en función de explicar, por qué la puesta en agenda de un objetivo de política produce resultados positivos para contextos específicos y bajo ciertas condiciones.

## **2.2. Protocolo de investigación**

En las últimas décadas, el estudio de los mecanismos sociales ha venido ganando espacio en las agendas de investigación del campo de las políticas públicas. Este “giro hacia los mecanismos” se enmarca en la producción de un cúmulo de teorías que otorgan explicaciones causales sobre los fenómenos y procesos sociales que tienen lugar en el marco de la intervención pública (Capano et al. 2019; Falletti y Lynch 2009). Un colectivo de autores del Laboratorio de Políticas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Ecuador, ha desarrollado una agenda de investigación sobre controles democráticos en Latinoamérica, basada en la concepción realista del diseño de políticas.<sup>6</sup> Estos estudios en su evolución a través del tiempo, han venido perfilando una concepción práctica del diseño, enfocada en la generación de evidencias para crear mejores políticas (Peters 2022). En Fontaine, Medrano y Narváez (2020) se presenta el Protocolo de

---

<sup>6</sup> Véase por ejemplo Fontaine et al. (2016); Fontaine, Narváez y Paz (2018); Fontaine, Fuentes y Narváez (2019); Fontaine, Medrano y Narváez 2020 y Fontaine (2020) en Referencias.

Investigación que se desarrolla en la presente tesis. Dicho protocolo consta de cinco pasos heurísticos, que organizan las diferentes fases y métodos de la investigación empírica.

El primer paso estriba en la teorización del mecanismo causal que conecta a la adopción de objetivos de política (D) y el resultado de la política (R). En igual sentido, el mecanismo causal teorizado se traduce en una hipótesis principal (h) donde se identifican las actividades que lleva a cabo el gobierno para el cumplimiento de sus propósitos través de cada maquinaria inserta en el diseño y una hipótesis alternativa ( $\neg h$ ) que combina el resto de hipótesis posibles que puedan refutar el mecanismo causal teorizado (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 54). Ello implica que si en la hipótesis principal se declaran las acciones afirmativas que el gobierno debe realizar para obtener los resultados esperados, la hipótesis alternativa se expresa en forma de negación, o sea, lo que el gobierno no hace no puede producir los efectos y el resultado esperado que se pretende confirmar.

El segundo paso, constituye un nivel intermedio entre los argumentos causales incluidos en las hipótesis y la búsqueda y valoración de las evidencias. En esta instancia se diseñan los *tests* que constituyen expectativas de observación empírica. Estas pruebas se enfocan en el argumento de que, para el cumplimiento de los objetivos declarados por la política, el gobierno moviliza recursos de forma selectiva, consciente y deliberada. La taxonomía propuesta por Hood (1986) y Hood y Margetts (2007), integra a los instrumentos de información, regulación, presupuesto y organización —NATO por sus siglas en inglés— como recursos del Estado a través de los cuales entran en vigor las maquinarias de las políticas públicas. Dichos instrumentos pueden ser detectores o efectores, en la medida en que su utilización contribuye a la captura de información por parte del gobierno o canalizan su influencia hacia la sociedad a través de la interfaz de las interacciones políticas (Hood y Margetts 2007).

La diversidad de instrumentos y su configuración, produce un número infinito de combinaciones, con efectos variables sobre las políticas (Hood y Margetts 2007). A pesar de ello, las expectativas de observación se concentran en combinaciones instrumentales particulares que obedezcan al contexto de la gobernanza sectorial y muestren coherencia, consistencia y congruencia entre instrumentos, con los objetivos planteados para la política y con otros programas de gobierno (Howlett y Rayner 2007; Howlett 2019).

El tercer paso del protocolo se concentra en la selección de casos. La existencia de una población heterogénea de países con desempeños variables en las políticas, amerita la

realización de un proceso de selección que considere con mayor rigor, el comportamiento individual y colectivo de los casos en función del mecanismo causal teorizado. Ello no sólo impide el establecimiento de criterios arbitrarios de selección, sino que constituye un elemento crucial para la validación interna y externa del mecanismo. Para cumplimentar dicho proceso, Schneider y Rohlfing (2013) generan una aproximación de métodos múltiples combinando el Análisis Cualitativo Comparado —QCA por sus siglas en inglés— y el análisis de casos en profundidad a través de la reconstitución o rastreo de procesos.

El Análisis Cualitativo Comparado permite el establecimiento de un patrón interactivo que permite desentrañar el mecanismo causal entre una combinación de condiciones dadas y la presencia del resultado que motiva el interés de la investigación (Álamos-Concha, Rihoux y Lobe 2021; Álamos-Concha et al. 2021). El objetivo esencial de este proceso es la generación de inferencias sobre el funcionamiento del mecanismo causal teorizado en un caso particular o en el marco de un grupo determinado de casos que presentan condiciones de homogeneidad (Beach y Pedersen 2012, 2016, 2019). Ello no implica que en ausencia de estas condiciones no se encuentre presente el resultado, sino que el patrón descrito justifica la adherencia a un tipo de casos en particular, en función de su consistencia con la teoría causal planteada.

Los criterios para diseccionar las características grupales de los casos se basan en una concepción mecanismo céntrica, esto implica que sean construidos analíticamente los atributos presentes en el detonante y en el resultado de la relación causal. Dos interrogantes orientan la definición de este patrón: ¿Qué factores analíticos deberían estar presentes para sostener la idea de que el gobierno acogió un determinado objetivo de política? ¿Qué elementos pueden dar cuenta de que el resultado esperado se encuentra presente?. Con base en las comparaciones derivadas de estas interrogantes a través de una tabla de verdad<sup>7</sup> (Rihoux 2006, 2016) se establece una tipología de conjuntos difusos —en inglés *fuzzy set*— donde todos los casos se distribuyen de acuerdo con su pertenencia a un grupo en particular (Medina et al. 2017). Estos grupos constituyen tipos ideales en los que se evidencia la presencia y/o ausencia del detonante (D) y del resultado (R): D-R (casos típicos), D-¬R (casos desviados), ¬D-R (casos inconsistentes con la teoría) y ¬D-¬R (casos individualmente irrelevantes) (Schneider y Rohlfing 2013, 6).

---

<sup>7</sup> Una Tabla de Verdad constituye una estrategia de lógica simple que permite establecer la validez y necesidad de los argumentos causales expuestos. Ello implica que la presencia o ausencia de los atributos analíticos definidos, se expresan en variables dicotómicas (1-0) que generan patrones que configuran diferentes conjuntos de casos en función de sus características. (Véase Rihoux 2016 en Referencias).

El ejercicio analítico de selección de casos no permite la confirmación o refutación de la hipótesis planteada, de ahí que resulte necesario avanzar en el estudio causal a través de dos niveles de análisis. Según Beach y Pedersen (2019) los estudios sobre mecanismos causales pueden obedecer a lógicas minimalistas o sistémicas. La lógica minimalista se describe como una forma de intervención de factores que presuntamente conecta a un detonante causal y su resultado. De esta forma, a pesar de que el mecanismo que produce la conexión entre D y R no es desempaquetado, se puede establecer un patrón de consistencia entre la teoría propuesta y el comportamiento de los casos (George y Bennett 2005; Beach y Pedersen, 2019).

Siguiendo esta lógica, el cuarto paso del protocolo se basa en el análisis de congruencias para la identificación del nivel de consistencia de los patrones señalados por la tipología. Aun a nivel genérico los casos pueden ser comparados entre sí, de acuerdo con los elementos analíticos que justifican o no su adscripción a un tipo interactivo en particular.

El quinto paso se enfoca en el estudio de caso en profundidad para la comprobación o refutación de la teoría a través del rastreo de procesos (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). El objetivo fundamental de este paso se circunscribe a la necesidad de validar la hipótesis principal, atendiendo a la singularidad de un caso. En esta instancia se produce la apertura del proceso causal en detalle, incluyendo las maquinarias insertas en el mismo y las fuerzas causales que son producidas y transferidas para la generación del resultado. El rastreo del proceso se manifiesta a través de la recopilación, análisis y formalización de las evidencias, las cuales permiten confirmar o desconfirmar si las observaciones empíricas esperadas tuvieron lugar, y si en función de ello, se valida o invalida la hipótesis causal. A continuación, se describe el abordaje de este protocolo y sus cinco pasos, en el ámbito específico de la investigación.

### **2.2.1. Un mecanismo causal para explicar la relación entre la adopción de un objetivo de transparencia y el mejoramiento de los controles democráticos**

Un mecanismo causal constituye un dispositivo teórico que explica cómo una serie de fuerzas causales se transmiten a través de partes interconectadas para producir un resultado. Las partes que integran el mecanismo, se componen de entidades en cuyo marco se desarrollan actividades, las cuales producen el cambio y propician la transmisión de la fuerza causal (Beach y Pedersen 2019). En este sentido, la reconstitución de procesos persigue la comprobación de la teoría, estableciendo una operacionalización del proceso causal.

En el marco de la presente tesis se explica la relación entre la adopción de un objetivo de transparencia en el ámbito de las compras públicas y el mejoramiento de los controles democráticos, a través del mecanismo teórico propuesto en Fontaine, Medrano y Narváez (2020). La hipótesis principal se basa en la determinación de un mecanismo de institucionalización que es conducido a través del diseño y sus entidades de formulación (A), coordinación interinstitucional (B) e interacciones de políticas (C).

**Tabla 2.2. Mecanismo causal teorizado. Operacionalización, hipótesis principal y alterna**

	<b>Detonante (D)</b>	<b>Entidad (A)</b>	<b>Entidad (B)</b>	<b>Entidad (C)</b>	<b>Resultado (R)</b>
<b>Teorización del proceso</b>	Objetivo de la agenda que detona el mecanismo causal	Formulación de la Política	Coordinación Inter institucional	Interacciones Políticas	Resultados de la política
<b>Operacionalización</b>	El Gobierno adopta nuevos objetivos de transparencia en el sector de las compras públicas.	Cambio en la política sectorial para la incorporación de los nuevos objetivos de transparencia.	Adaptación del sistema institucional para acoger el cambio de la política de compras públicas.	Adopción de un estilo de implementación consistente con los cambios introducidos.	Mejora de los controles democráticos en el ámbito de las compras públicas.
<b>Hipótesis Principal</b>	El Gobierno <b>decide</b> institucionalizar el objetivo de transparencia en el sector de las compras públicas (H <sub>D</sub> )	El Gobierno <b>reforma</b> la política de compras públicas para adaptarla a los objetivos de transparencia (H <sub>A</sub> )	El Gobierno <b>implementa</b> un modelo de coordinación ínter institucional mixto y multinivel (H <sub>B</sub> )	El Gobierno <b>adopta</b> un estilo de implementación participativo que dinamiza las relaciones con actores no estatales para el procesamiento de conflictos y divergencias en el sector (H <sub>C</sub> )	Los controles democráticos en el sector de las compras públicas <b>mejoran</b> (H <sub>R</sub> )



<b>Hipótesis Alternativa</b>	El Gobierno <b>no decide</b> institucionalizar el objetivo de transparencia en el sector de las compras públicas (-H <sub>D</sub> )	El Gobierno <b>no reforma</b> la política de compras públicas para adaptarla a los objetivos de transparencia (-H <sub>A</sub> )	El Gobierno <b>no implementa</b> un modelo de coordinación inter institucional mixto y multinivel (-H <sub>B</sub> )	El Gobierno <b>no adopta</b> un estilo de implementación participativo que dinamice las relaciones con actores no estatales para el procesamiento de conflictos y divergencias en el sector (-H <sub>C</sub> )	Los controles democráticos en el sector de las compras públicas <b>no mejoran</b> (-H <sub>R</sub> )
------------------------------	---	--	--	--	--

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 53).

Algunas precisiones resultan necesarias sobre los conceptos clave integrados en el detonante (transparencia e institucionalización) y en el resultado (controles democráticos) de la hipótesis teórica planteada. La transparencia en el ámbito de la administración pública se define como el acceso a información oportuna, confiable y accesible sobre el desempeño institucional y la apertura de los procesos organizacionales, precisando las responsabilidades de los funcionarios en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos públicos (Fox 2008; Moser 2021; Hood 2008; Meijer 2015). Es comprendida como una relación institucional, dado que contiene un grupo de reglas y arreglos formales e informales que regulan el comportamiento social sobre el acceso a la información (Meijer 2015).

La institucionalización por su parte, comporta un proceso dinámico de cambios sobre las estructuras y valores que caracterizan a las instituciones (Peters 2000). Esta relación entre estructura y agencia puede surtir un efecto de estabilización institucional a través del tiempo, a la vez que puede promover la des institucionalización cuando nuevos valores son acogidos, produciendo un reemplazo de los arreglos previos. La institucionalización de la transparencia se genera cuando el acceso a la información y la apertura sobre los procesos organizacionales se convierten en una práctica extensiva, naturalizada y recurrente en las relaciones entre los agentes estatales y no estatales (Meijer 2015). En consecuencia, la política se considera institucionalizada, cuando sobrevive sin transformaciones fundamentales a pesar de los cambios ideológicos producidos por los ciclos electorales (Zabala 2020).

Cuando se alude a una mejora en los controles democráticos se aduce que con la institucionalización de la política se generan transformaciones positivas en los regímenes de control. Más allá de las visiones seccionales sobre los controles horizontales y verticales, la

noción de regímenes de control democrático incorpora una visión sistemática del funcionamiento interconectado e interdependiente de los mecanismos, agentes y efectos de la actividad contralora del Estado. Fontaine y Gurza-Lavalle (2019) desarrollan esta noción de regímenes y su funcionamiento de acuerdo con los niveles de participación directa o indirecta de actores no estatales y el grado de coerción que estos ejercen sobre los actores estatales.

La variación positiva inducida por la transparencia sobre los regímenes de control se traduce en la ampliación de los canales de diseminación y acceso a la información, las respuestas a las solicitudes y demandas ciudadanas, a la vez que se aseguran sanciones, compensaciones y restituciones cuando los agentes responsables han transgredido la norma (Schedler 1999; Fox 2007; Peruzzotti y Smulovitz 2002; O'Donnell 2004; Gurza-Lavalle 2019, Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

La definición previa incorpora las tres dimensiones que son relevantes para dar cuenta de una mejoría de los controles democráticos, ellas son: 1. la ampliación efectiva de los mecanismos de acceso a la información gubernamental y la capacidad de actores no estatales para su procesamiento y reutilización; 2. institucionalización de mecanismos de participación de actores no estatales orientados a la exigibilidad de derechos (mecanismos de denuncia, consulta previa, iniciativa ciudadana, etc.) y 3. reforzamiento de las capacidades institucionales para el cumplimiento del debido proceso (desempeño autónomo de funciones de las agencias estatales de fiscalización y control, eficacia y eficiencia en la detección de hechos irregulares —delitos, contravenciones e infracciones— y capacidades variables de sanción hacia los transgresores).

Los conceptos anidados en el mecanismo causal y sus maquinarias de formulación e implementación —entidades de coordinación interinstitucional y de interacciones de política— incluyen una necesaria definición sobre qué se comprende como reforma de transparencia en las políticas de compras públicas, modelo de coordinación interinstitucional mixto y multinivel y el estilo de implementación participativo. Pese a que estos conceptos se desarrollan de forma detallada en los capítulos de análisis del caso, resulta conveniente apuntar algunas consideraciones iniciales sobre las definiciones que en lo sucesivo serán asumidas.

La política de compras públicas abarca procesos e interacciones institucionales complejas a través de las cuales el Estado y de la administración pública adquieren bienes, servicios y obras con el objetivo de dar cumplimiento a sus misiones. Los principales cometidos de las

políticas de compra abarcan el establecimiento de las reglas de operación y conducta de los agentes que intervienen en el mercado público. Las adquisiciones estatales constituyen un pilar clave en la gobernanza estratégica y en la ejecución del gasto público. En función de ello, los gobiernos detentan la responsabilidad de asegurar mecanismos eficientes, con altos estándares de conducta y transparencia para asegurar la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos y el desarrollo humano (Volosin 2015; OCDE 2015, 2019, 2020). Las compras se afianzan a través de un sistema donde interactúan los agentes del Estado, la sociedad civil y el mercado. De igual manera convergen en este sector otras dinámicas de relación intersectorial donde se materializan diversos objetivos estratégicos y políticas del gobierno como: la lucha anticorrupción, el fomento de la libre competencia, el desarrollo de fuerzas productivas nacionales, políticas fiscales, comerciales, ambientales, sociales, entre muchos otros (Schapper y Veiga 2011, Volosin 2015; OCDE 2020).

El sector de la compra pública se caracteriza por el establecimiento de un esquema de gobernanza colaborativa que gira alrededor del papel central del gobierno en la conducción de los procesos asociados a la gestión de recursos públicos. En este sentido, la tríada de relaciones entre el mercado, el Estado y la sociedad resulta crucial para comprender que los motores del cambio de política no obedecen a factores unidimensionales sino a la confluencia de un cúmulo de intereses que pueden resultar convergentes o contradictorios. El rol de la coordinación resulta indispensable para minimizar los espacios de conflicto, redundancia y brechas en la estructura y valores que rigen la implementación de la política (Bouckaert, Peters y Verhoest 2022). La integración estratégica de la compra pública con otros objetivos, políticas, programas y agentes amerita el diseño de un modelo de coordinación mixto que potencie las negociaciones entre los actores involucrados (Peters 2018; Bouckaert, Peters y Verhoest 2010).

En el marco de este modelo son movilizados instrumentos de jerarquía, redes y mercado que no sólo pretenden la estandarización de procedimientos al interior de la estructura administrativa estatal, sino que también promueven canales altamente institucionalizados para que actores no estatales participen y colaboren de manera efectiva en el marco de la política (Peters y Pierre 2000). De acuerdo con ello, se aspira a que el contexto de la gobernanza colaborativa sectorial incida en el diseño institucional de la política. Si el modelo de coordinación fomenta mecanismos institucionalizados de relaciones sustantivas de cooperación multinivel, entonces el estilo de implementación que rige las interacciones

políticas con actores no estatales favorece la participación en la resolución de las divergencias y conflictos y la incidencia societal en la toma de decisiones.

El concepto de participación puede resultar difuso, más aún en la esfera de la intervención pública. Cuando se sostiene que el gobierno adopta un estilo de implementación participativo no sólo se refiere a la eventual irrupción de la ciudadanía en los asuntos de su interés, sino a que además hayan sido institucionalizados y regularizados los mecanismos e instancias que propician las relaciones a través de las interfaces socio estatales y sus efectos sobre los agentes gubernamentales (Isunza 2004; Isunza y Olvera 2006). Ello implica que por una parte los individuos cuenten con la capacidad de volver efectiva la responsabilidad de los actores políticos y administrativos (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019) y por otra, que sean capaces de incidir en los procesos decisorios a través de la información, la determinación de prioridades, la implementación y formas de evaluación y supervisión (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019).

### **2.2.2. Diseño de *tests* empíricos**

Los *tests* diseñados se identifican con un grupo de observaciones empíricas esperadas que deberían tener lugar en caso de que la hipótesis planteada sea válida. A cada *test* se circunscribe un conjunto de evidencias necesarias para asegurar su valor probatorio, de acuerdo con ello, la presencia de resultados positivos sobre los *tests* contribuye a afirmar la presencia del mecanismo causal teorizado (Fontaine, Medrano y Narvárez 2020). Como fue señalado en apartados previos, la presencia de instrumentos como información, regulación, presupuesto y organización, dan cuenta de la existencia real de las políticas. Si la política existe, entonces estas cuatro categorías de instrumentos deberían ser observadas empíricamente. Este argumento se asienta en el funcionamiento de los instrumentos como partes insuficientes pero necesarias de una condición innecesaria pero suficiente —INUS por sus siglas en inglés—, que motiva la generación y transferencia de la fuerza causal.

A pesar de las múltiples configuraciones que pueden existir en la utilización de estos instrumentos, el diseño de las políticas genera una orientación preferente que se traduce en combinaciones particulares, asegurando un ajuste mínimo entre los fines, medios y resultados perseguidos por el gobierno (Peters 2018a). Ello implica que las observaciones esperadas no solo se concentran en la eventual presencia del recurso, sino en rasgos y atributos que aseguran su correspondencia con un objetivo de política en particular.

### **Tabla 2.3. Observaciones Empíricas Esperadas**

<b>Hipótesis</b>	<b>El Gobierno decide institucionalizar el objetivo de transparencia en el sector de las compras públicas (HD)</b>	<b>El Gobierno reforma la política de compras públicas para adaptarla a los objetivos de transparencia (HA)</b>	<b>El Gobierno implementa un modelo de coordinación inter institucional mixto y multinivel (HB)</b>	<b>El Gobierno adopta un estilo de implementación participativo que dinamiza las relaciones con actores no estatales para el procesamiento de conflictos y divergencias en el sector (HC)</b>	<b>Los controles democráticos en el sector de las compras públicas mejoran (HR)</b>
<b>Instrumentos de Información</b>	El Gobierno manifiesta su intención de adoptar la transparencia como objetivo en el sector de Compras Públicas (PD1)	El Gobierno genera nuevos mecanismos y procedimientos para la divulgación, apertura y acceso a la información de las compras públicas (PA1)	El Gobierno promueve la gestión descentralizada de compras públicas, asegurando adopción de los mecanismos y procedimientos de transparencia (PB1)	El Gobierno amplía mecanismos de divulgación, apertura y acceso a la información pública para actores no estatales. (PC1)	Mejorados los mecanismos de acceso a información veraz, oportuna y con reservas administrativas regladas con carácter excepcional en el sistema de compras públicas.(PR1)
<b>Instrumentos de Regulación</b>	El Gobierno manifiesta su intención de regular la transparencia en el sistema de Compras Públicas. (PD2)	El Gobierno promueve la adopción de los objetivos de transparencia en las compras públicas a través de una reforma legal (PA2)	El gobierno regula que la estructura descentralizada territorialmente y otros sectores intervinientes en el sistema de compras públicas acojan los estándares de transparencia (PB2)	El Gobierno regula la participación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones, control y ejecución de las compras públicas.(PC2)	Mejorado el respeto al debido proceso frente a disputas y conflictos suscitados en el ámbito de compras públicas en los que intervienen agencias estatales y los actores no estatales.(PR2)
<b>Instrumentos de Presupuesto</b>	El Gobierno manifiesta su intención de asignar y /o gestionar recursos económicos para cumplimentar	El Gobierno asigna recursos financieros para la implementación de los objetivos de transparencia	El gobierno asigna recursos para garantizar la coordinación de la política de transparencia en las compras públicas en las diferentes	El Gobierno asigna recursos para la implementación de proyectos descentralizados fortaleciendo los mecanismos de transparencia en el	Mejorado el sistema de difusión y control sobre la ejecución financiera de las compras públicas.(PR3)

	los objetivos de transparencia en el sector de compras públicas.(PD3)	en las compras públicas (PA3)	instancias y niveles.(PB3)	sistema de compras públicas. (PC3)	
<b>Instrumentos de Organización</b>	El Gobierno declara la necesidad de la reforma del servicio público orientado a la satisfacción de objetivos de la transparencia en el sector (PD4)	El Gobierno diseña un nuevo sistema institucional encabezado por agencias de rectoría y control de la transparencia en el ámbito de las compras públicas. (PA4)	El Gobierno cambia la estructura organizativa para facilitar la coordinación inter-institucional en el sistema de compras públicas. (PB4)	El Gobierno desconcentra competencias hacia los Gobiernos Locales y otros actores de la administración del Estado con regímenes especiales en materia de compras públicas. (PC4)	Las agencias gubernamentales y órganos de control del estado poseen autonomía y mecanismos efectivos para asegurar la sancionabilidad ante delitos, infracciones y contravenciones en compras públicas.(PR4)

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

Los instrumentos de la política son abordados como *test* de aro independientes, los cuales poseen un alto nivel de certeza, aunque no de exclusividad. Ello implica que en presencia de la política se encontrarán instrumentos que se correspondan con los objetivos planteados por el gobierno, pero la existencia individual de los instrumentos no implica que la política en efecto exista. La obtención de resultados positivos en los *tests* aumenta el nivel de confianza inicial en la hipótesis planteada. Por el contrario, cuando se presentan resultados negativos sobre los *tests*, la hipótesis debe ser revisada a la luz de las evidencias encontradas o en ausencia de ellas (Fontaine 2020).

Si el gobierno decide institucionalizar los objetivos de transparencia en compras públicas ( $H_D$ ), deberían observarse declaraciones explícitas sobre estas intenciones en la narrativa oficial del ejecutivo ( $P_{D1}$ ), proyecciones de transformación regulatoria en el sector ( $P_{D2}$ ), manifestaciones sobre la gestión de recursos públicos para dar cumplimiento a estos objetivos ( $P_{D3}$ ) y planteamientos sobre la necesidad de transformación del servicio público ( $P_{D4}$ ). Si como consecuencia de lo anterior  $H_A$  tiene lugar, ello debería observarse en un cambio estructural que genere nuevos mecanismos y procedimientos para la divulgación, apertura y acceso a la información en las compras públicas ( $P_{A1}$ ), la reforma del sistema regulatorio de sector ( $P_{A2}$ ), la asignación estable de recursos presupuestarios para la implementación de las acciones ( $P_{A3}$ ) y el rediseño del sistema organizacional ( $P_{A4}$ ).

Una vez formulada la política entra en actividad la maquinaria de implementación. De esta forma, se esperaría que el gobierno diseñe y ponga en acción un modelo de coordinación interinstitucional mixto y multinivel (H<sub>B</sub>). Si ello se produce, debería apreciarse la promoción de la descentralización del sector, asegurando la adopción de mecanismos y procedimientos de transparencia (P<sub>B1</sub>), la regulación de la estructura descentralizada territorialmente y de otros sectores intervinientes (P<sub>B2</sub>), la asignación de recursos para la coordinación en diferentes instancias y niveles (P<sub>B3</sub>), así como cambios en la estructura organizativa para facilitar la coordinación del sistema (P<sub>B4</sub>). Si como parte de la implementación de la política el gobierno adopta un estilo de implementación participativo (H<sub>C</sub>) ello debería apreciarse de igual manera, a través de la ampliación de los mecanismos para el acceso a la información por parte de actores no estatales (P<sub>C1</sub>), la regulación de la participación de dichos actores en los procesos de toma de decisiones, control y ejecución de las compras (P<sub>C2</sub>), la asignación de recursos para la implementación de proyectos descentralizados fortaleciendo los mecanismos de transparencia a nivel local (P<sub>C3</sub>) y la desconcentración de competencias hacia los gobiernos locales y otros actores de la administración del Estado con regímenes especiales en materia de compras públicas (P<sub>C4</sub>).

Finalmente, si todo ello tuvo lugar de la manera prevista, se esperaría que se produjera la mejora de los controles democráticos (H<sub>R</sub>). La variación positiva de los controles democráticos tendría su expresión a través de la mejora de los mecanismos de acceso a información veraz, oportuna y con reservas administrativas regladas con carácter excepcional (P<sub>R1</sub>), el respeto al debido proceso frente a disputas y conflictos suscitados en el ámbito de compras públicas en los que intervienen agencias estatales y los actores no estatales (P<sub>R2</sub>), el fortalecimiento del sistema de difusión y control sobre la ejecución financiera de las compras públicas (P<sub>R3</sub>), así como la autonomía de las agencias gubernamentales y órganos de control del estado y sus mecanismos efectivos para asegurar la sanción de delitos, infracciones y contravenciones en compras públicas (P<sub>R4</sub>).

Para el análisis y validación de las ochenta evidencias que se circunscribieron a los veinte *tests* diseñados para probar la hipótesis, se utilizaron fuentes variadas como datos cuantitativos y cuantitativos complementarios.

### **2.2.3. Selección del caso**

El proceso de selección de casos implica buscar la mayor objetividad posible en las decisiones del investigador, evitando la elección arbitraria y los sesgos que pudieran ocasionar juicios

injustificados sobre la teoría causal que se pretende abordar (Beach y Pedersen 2019). Concebir el proceso causal como una relación asimétrica y determinística, conduce a la necesidad de generar condiciones de relativa homogeneidad para explicar el comportamiento de unidades que comparten aspectos de similitud (Beach y Pedersen 2016; Beach y Pedersen 2019).

El QCA, permite el establecimiento de configuraciones de factores necesarios para generar una relación productiva entre una causa y su presunto resultado (Schneider y Rohlfing, 2013). La finalidad de identificar dichos patrones a nivel genérico, permiten otorgar una explicación suficiente sobre esta conexión, aunque la ausencia de la causa no conduce necesariamente a la ausencia del resultado (Álamos-Concha et al. 2021; Rihoux 2016; Schneider y Rohlfing 2013). Si bien en dichas relaciones media el interés de identificar instancias regulares que producen la relación causal, los mecanismos y fuerzas causales que la hacen posible resultan desconocidos. De acuerdo con ello, el análisis dentro de un caso, a través del rastreo de procesos permite desempaquetar el proceso causal, considerando los alcances de la teoría a nivel macro, meso y micro (Beach y Pedersen 2019). La validación interna de la teoría causal en un caso singular, permite la validación externa del mecanismo teorizado en el grupo de casos que comparten elementos de similitud. Ello implica que de ser cierta la teoría, debería ser válida no solamente para el caso en cuestión, sino para el conjunto de otros casos que figuran como positivos en la relación entre D y R (Beach y Pedersen 2019).

Para la selección del caso se identificó en primer nivel un bloque de países latinoamericanos con contextos de relativa homogeneidad histórica y cultural, excluyéndose a Canadá, Estados Unidos, países de la Mancomunidad Británica de Naciones,<sup>8</sup> regiones no autónomas<sup>9</sup> y Estados Libres Asociados a otros Estados.<sup>10</sup> Las diferencias entre estos países y aquellos que integran la población de estudio no sólo se vinculan con diversos patrones de desarrollo socio histórico y cultural sino también institucional y en el *status* autónomo del sistema político y de gobierno. Por otra parte, la población agrupa un conjunto de países que a niveles variables se asientan en regímenes en transición y consolidación democrática con posterioridad a la tercera ola de reformas democratizadoras en la región (Huntington 1994).

---

<sup>8</sup> Jamaica, Trinidad y Tobago, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Guyana, Barbados, Bahamas, Granada, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Belice, Antigua y Barbuda.

<sup>9</sup> Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos de América, Anguila, Montserrat, Islas Caimán e Islas Turcas y Caicos.

<sup>10</sup> Puerto Rico.



Una vez establecido el contexto sobre el que opera la selección, se desarrollan diferentes atributos del detonante (X1, X2, X3, X4) y del resultado (Y) presentes dentro de la población de estudio. De esta manera, el diseño de selección permite aislar casos no representativos de la relación de causalidad entre el detonante y el resultado que se busca evidenciar. Esta lógica obedece a la necesidad primordial de identificar qué se espera encontrar si los gobiernos acogieron el objetivo de transparencia a nivel estratégico y sustantivo y cómo a consecuencia de ello, debería constatar una variación en los controles democráticos para el sector de las compras públicas.

El primero de los criterios que debería dar cuenta de la existencia de un objetivo de transparencia en la gestión pública más allá del discurso político, se encuentra en disposiciones normativas de diverso rango que regulan las nuevas relaciones producidas en el marco del acceso a la información (X1). Atendiendo a lo anteriormente expresado se debería constatar la existencia de instrumentos de autoridad en diferentes rangos (normas constitucionales, sustantivas y procedimentales).

La existencia de instrumentos normativos no es generadora de condiciones de exclusión o restricción debido a que todos los países de la región cuentan con algún nivel de institucionalidad jurídica consistente con los objetivos de transparencia.<sup>11</sup> A pesar de ello, la aprobación de disposiciones normativas constituye una huella de la probable existencia de políticas de transparencia. Por este motivo los criterios de selección se ubican en el período 2000-2017 durante el cual se produjo la emisión y reforma masiva de los instrumentos regulatorios en esta materia en todos los países que integran la población.<sup>12</sup>

Un segundo paso en la definición de atributos clave para evidenciar la presencia de los objetivos de política está centrado en la pertenencia a iniciativas internacionales que den cuenta de los compromisos asumidos por los Estados en este ámbito. Es por ello que la participación en la Alianza para el Gobierno Abierto —en lo adelante AGA— fue considerada un elemento de importancia considerando su creación durante 2011 con el

---

<sup>11</sup> Hasta el año 2017 la abrumadora mayoría de los países de América Latina contaban con Leyes de Acceso a la Información, salvo los casos de Cuba, Venezuela y Surinam. Es importante señalar que al interior de estos Estados existen disposiciones jurídicas aisladas (normativas en el marco de regulaciones sobre la gestión pública) que eventualmente podrían viabilizar el derecho de acceso a la información y otros derechos conexos (CEPAL 2020).

<sup>12</sup> Los países que integran la población de casos emitieron sus diferentes legislaciones en materia de transparencia durante la etapa de 2000-2017. Argentina, 2003, Brasil, 2011, Chile 2008, Colombia 2014, Costa Rica 2017, Ecuador 2004, El Salvador 2010, Guatemala 2008, Honduras 2006, México 2002, Nicaragua 2007, Panamá 2002, Paraguay 2014, Perú 2002, República Dominicana 2004, Uruguay 2008.

objetivo de “proveer una plataforma para visibilizar las reformas de los países miembros y sus compromisos por hacer a los gobiernos más abiertos (...) y responsables ante sus ciudadanos”<sup>13</sup> (X2). Al igual que en el caso de las variables de regulación tipo leyes no se generan condiciones de exclusión, debido a que la mayoría de los individuos al interior de la población pertenecen a la iniciativa.<sup>14</sup>

La selección del área de política sustantiva donde se evidencian las relaciones entre transparencia y controles democráticos, amerita la consideración de diferentes aspectos. En primera instancia, la difusión de las políticas de transparencia ha experimentado mayor incidencia en ciertas áreas de la gestión gubernamental, evidenciándose una especie de focalización de las reformas estructurales en sectores prioritarios para el Estado (Hood 2010; Meijer 2014). Como se apuntó en la introducción de la presente tesis el sector de las compras públicas es particularmente representativo de la relación teórica de estudio. Esta área de política es relevante, considerando los altos volúmenes de gasto público que se concentran en las adquisiciones,<sup>15</sup> su articulación con otros objetivos políticos vinculados con retos medioambientales, económicos y sociales, la integración en los procesos globales de gestión de las finanzas, presupuestos, prestación de servicios y el logro de la eficiencia (OCDE 2017).

Las adquisiciones estatales constituyen el corazón del beneficio público y representan un excelente medidor de la manera en que los gobiernos ejecutan una parte significativa del gasto y cuán responsables pueden llegar a ser (OCP 2015). Este sector es particularmente vulnerable a situaciones de opacidad que elevan los riesgos de déficits en el control, cuyas manifestaciones se aprecian con particular énfasis a través de la corrupción.<sup>16</sup> En América Latina los procesos de compras públicas tienen, además, una connotación relevante por la escala de disímiles escándalos de corrupción suscitados en este sector. Precisamente en este

---

<sup>13</sup> Véase portal web de la Alianza para el Gobierno Abierto. <https://www.opengovpartnership.org/>.

<sup>14</sup> Los países de América Latina que hasta la fecha pertenecen a la Iniciativa para el Gobierno Abierto son: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Argentina—se excluye Estados pertenecientes al *Commonwealth* y otras modalidades como protectorados o Estatutos de Estado Libre Asociado—. Véase portal web de AGA. <https://www.opengovpartnership.org/participants>.

<sup>15</sup> Banco Mundial estima que entre el 10% y 12% del PIB de los estados se concentra en la inversión estatal de infraestructura y OCDE sitúa que las cifras de adquisiciones en bienes, servicios y obras públicas superaban los 2 mil billones de dólares anuales, previo a la emergencia sanitaria generada por el Covid-19. Véase en: *Procuring Infrastructure Public Private Partnerships 2017* <https://bpp.worldbank.org/> y *Public Procurement Inform 2022* <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/>.

<sup>16</sup> Según datos de encuestas publicadas por la OCDE (2012, 2013 y 2014). Los escándalos masivos de corrupción se manifiestan frecuentemente en la contratación pública, incluso en economías relativamente desarrolladas y mejor reguladas. Alrededor del 57% de los casos de soborno transnacional procesados en la convención anti-soborno de la OCDE tienen que ver con sobornos para obtener contratos públicos de bienes y servicios (OCP 2015).

ámbito se sitúa el icónico “Caso Odebrecht”<sup>17</sup> que ha derivado en serias implicaciones para los gobiernos de la región.

Dados estos argumentos, se esperaría que los gobiernos adscriptos a la AGA, no sólo asumieran la transparencia como objetivo estratégico, sino que ello debería trascender en compromisos prioritarios sobre el sector de las compras públicas (X3). En el escenario de las compras públicas se han generado iniciativas de transparencia para minimizar las vulnerabilidades que se presentan al interior del ciclo de la contratación. Dichas iniciativas parten de la identificación de los elementos y fases insertos en el ciclo, generando el acceso a la información, publicidad, divulgación, monitoreo, seguimiento y evaluación (OCP 2015). En este sentido, se utiliza el *Benchmarking Public Procurement Index* del Banco Mundial y un sistema de indicadores seleccionados que dan cuenta de los niveles de institucionalización y calidad regulatoria de las políticas de transparencia en las contrataciones públicas de infraestructura basadas en alianzas público privadas. La base de datos utilizada presenta un reporte acumulativo en el año 2017 sobre la base de los informes precedentes emitidos desde 2015 en los que fueron incorporándose de manera gradual 180 economías.

El índice aborda datos reales basados en encuestas de capacidad y organización institucional, que posteriormente son verificados por evaluadores de tercera parte.<sup>18</sup> La data posee una escala de 0-100 en la que se establece una gradación de los niveles de transparencia en cada fase del ciclo de contratación<sup>19</sup> (X4). Por su relación con el objeto de estudio y la determinación de brechas y vulnerabilidades al interior de las etapas del ciclo contractual se asumirán los índices correspondientes a la fase de licitación y adquisición, donde están

---

<sup>17</sup> El “caso Odebrecht” ha sido probablemente el mayor escándalo de sobornos en América Latina durante el siglo XXI. En una maniobra sin precedentes el gigante brasileño de la construcción, pagó comisiones ilegales a políticos, funcionarios, empresarios y supuestos testaferros en más de ocho países de Latinoamérica a través de la Banca Privada de Andorra. Las enormes proporciones del escándalo han terminado por involucrar a expresidentes, presidentes, ministros y otros altos funcionarios en países como Ecuador, Perú, Panamá, Chile, Uruguay, Colombia, República Dominicana, Brasil y Argentina. La constructora ha reconocido ante la Justicia de Brasil que costó campañas electorales de presidentes y candidatos de América y que pagó sobornos por, al menos, 788 millones de dólares. Los candidatos favorecidos por la contratista ejecutaban después un plan de obras públicas multimillonario. Aun el caso permanece bajo investigación judicial develando una amplia red de delincuencia organizada que abarca casi todo el continente. Véase EL PAÍS. “Los papeles secretos del mayor escándalo de América”. [https://elpais.com/internacional/2017/11/08/actualidad/1510141304\\_297529.html](https://elpais.com/internacional/2017/11/08/actualidad/1510141304_297529.html).

<sup>18</sup> A pesar de que la base de datos sólo obedece a las contrataciones en obras de infraestructura en el marco de alianzas público privadas (APP), la relevancia de su utilización estriba en que es precisamente este destino el que mayor volumen de gastos representan de acuerdo al PIB de los estados nacionales. Por otra parte, se esperaría que los regímenes de ejecución contractuales a través de APP que implican la participación de actores no estatales posean marcos regulatorios de mayor calidad, especificidad y transparencia en cuanto a la concurrencia y operación en el mercado público.

<sup>19</sup> Las áreas focales de la contratación definidas por *Benchmarking Public Procurement Index* son la preparación, la licitación y adjudicación, la ejecución y las propuestas no solicitadas. Véase en <https://bpp.worldbank.org/>.

contenidos aspectos tales como la liberación de las convocatorias, el cierre de la licitación, los procesos de deliberación sobre los pliegos de concurrencia, la publicidad del ganador o ganadores, la publicación de los contratos suscritos, sus posibles apéndices y la ejecución de contratos, donde figuran los informes de ejecución presupuestaria y de obras, así como informes de auditoría, monitoreo y evaluación del ejecutor y de organizaciones de tercera parte. Se excluyen los casos de Bolivia, Cuba y Venezuela, que no cumplen con los atributos señalados. Para ninguno de estos tres casos se reportan datos en la serie de *Benchmarking Public Procurement* hasta 2017.

Una vez definidos los cuatro atributos que indican la presencia del detonante (regulación del acceso a la información X1, la membresía en AGA X2, la adopción de compromisos de transparencia en el área sustantiva de compras públicas X3 y la calidad del marco regulatorio para la transparencia en contrataciones públicas de infraestructura X4), se realiza el análisis cualitativo comparado de los casos.

**Tabla 2.4. Presencia/ausencia de atributos del detonante en la población de casos**

No.	Países	Regulación de Acceso a la Información y Transparencia	Miembros de AGA	Compromisos de Transparencia en Compras del Estado*	Marco Regulatorio de Transparencia en Contrataciones Públicas de Infraestructura**			Presencia del Detonante (D=1/Si D=0/No)
					Licitación y adjudicación	Ejecución	Media	
1	Argentina	2003	2012	AR0004/2013; AR0047/2017; AR0043/2017; AR0082/2019	56	74	65	1
2	Brasil	2011	2011	BR0057/2013; BR0048/2013	80	76	78	1
3	Chile	2008	2011	CL0044/2016; CL0040/2016; CL0063/2020	72	87	80	1
4	Colombia	2014	2011	C00032/2015	79	72	76	1

5	Costa Rica	2017	2012	CR0052/2017	44	50	47	0
6	Ecuador	2004	2018	EC0003/2019	35	43	39	0
7	El Salvador	2011	2011	SV0049/2013; SV0061/2014; SV0067/2014	67	90	79	1
8	Guatemala	2008	2011	GT0005/2012; GT0052/2014; GT0050/2014; GT0049/2014; GT0106/2018	78	68	73	1
9	Honduras	2006	2011	HN0011/2012; HN0012/2012; HN0013/2012	53	66	60	0
10	México	2002	2011	MX0016/2011; MX0017/2011; MX0011/2011	82	84	83	1
11	Nicaragua	2007	-	-	73	68	71	0
12	Panamá	2002	2012	PA0011/2015; PA0029/2017	72	56	64	1
13	Paraguay	2014	2011	PY0005/2012; PY0024/2014	80	83	82	1
14	Perú	2003	2011	PE0034/2012; PE0053/2015	66	78	72	1
15	República Dominicana	2004	2011	D00005/2012; D00027/2014; D00038/2016	82	38	60	0
16	Uruguay	2008	2011	UY00027/2012; UY0039/2014; UY0091/2016	73	68	71	1

*Fuente:* Elaboración por la autora con base en Beach y Pedersen (2012).

*Nota:* \*Códigos de compromiso de transparencia en compras del estado en AGA.

*Nota:* \*\* Índice de transparencia según fases de apertura, adjudicación y ejecución de contratos

públicos. Benchmarking Public Procurement (2015-2017) escala de 0-100 del Banco Mundial. Umbral medio sobre valores extremos: ~ 61.

Para medir el desempeño de la calidad regulatoria de la transparencia en políticas sustantivas como las compras públicas, se definió un umbral a partir del cálculo de la media sobre los valores extremos, lo que contribuye al establecimiento de una distribución normal y simétrica de casos al interior de la población. El umbral medio establecido fue de ~ 61, tomando como valores extremos 39 para el caso de Ecuador y 83 para el caso de México. Con la fijación de este valor referencial se asumirá a los efectos de la distribución de casos que: si  $X_4 \geq 61$ ,  $X_4 = 1$  (el atributo se encuentra presente), si  $X_4 < 60$   $X_4 = 0$  (el atributo se encuentra ausente). Los casos que cuentan con la configuración de  $X_1$ ,  $X_2$ ,  $X_3$ ,  $X_4$  son aquellos en los que el detonante causal (D) está presente.

La creciente popularidad de los Indicadores de Gobernanza Global —WGI por sus siglas en inglés— del Banco Mundial (Kauffman, Kaarty y Mastruzzi 2010), le han convertido en el índice de mayor uso extendido para los análisis sobre la variación de los controles democráticos a través del tiempo. La diversidad de fuentes acogidas para la composición de los WGI incorporan varias dimensiones que exceden el encuadre sectorial de la presente investigación. La amplitud de los indicadores agregados que se utilizan, obedecen a la concepción más abstracta y por tanto difusa del control democrático como atributo de la buena gobernanza (Thomas 2010). De acuerdo con estos argumentos, para dar cuenta del mejoramiento en el desempeño del control democrático en las compras públicas, se construyó un indicador agregado desarrollado en el marco del Reporte de Competitividad Global (2017-2018) del Foro Económico Mundial (Schwab 2017).

Los argumentos para la utilización de este indicador frente a otros, estriban en la composición de índices de percepción de actores del mercado, agencias nacionales e internacionales, la academia y otras organizaciones de la sociedad civil sobre las dimensiones de responsabilidad y exigibilidad al gobierno en esferas relacionadas con inversiones, eficiencia del gasto público, estabilidad institucional, seguridad jurídica de las alianzas público privadas, pagos irregulares por contratos, presencia del crimen organizado en la actividad económica del Estado y control de la corrupción. Dichos datos muestran mayor avenencia para circunscribir los resultados al área específica de políticas que se aborda, y su relación intrínseca con el normal desarrollo del mercado público y los actores que intervienen en el mismo.

Los indicadores utilizados se concentran en un grupo de rasgos institucionales a través de los cuales debería constatarse la mejora de los controles democráticos en el sector de las compras públicas. Varios de estos potenciales atributos del mejoramiento de los controles han sido señalados por la literatura técnica y especializada, entre ellos: la eficiencia del gasto público (Volosin 2015; Dutu y Sicari 2016; OCDE 2017), el fortalecimiento de la auditoría y los estándares de reporte (OCDE 2019, 2021), la detección de pagos irregulares y sobornos (Osei-Tutu, Badu y Owusu-Manu 2010; Wensink y Maarten de Vet 2013; Schoeberlein 2022); y la independencia judicial para el establecimiento de sanciones a los responsables, con independencia de su posición y jerarquía (Contini y Mohr 2007; Van Dijk y Vos 2018; Shetreet 2021). Esta configuración de factores guarda una relación intrínseca con los mecanismos de detección, señalamiento, responsabilidad y sanción insertos en la noción de control democrático.

De acuerdo con ello, el nivel de eficiencia en el gasto público ( $Y_1$ ), el fortalecimiento de la auditoría ( $Y_2$ ), la detección de pagos irregulares y sobornos ( $Y_3$ ) y la independencia judicial ( $Y_4$ ) son huellas parciales de la mejora en el control democrático ( $R$ ). Dichos indicadores tienen en la base de datos un puntaje mínimo de 1 y máximo de 7. A través de la agregación de estos cuatro indicadores se halla el promedio del desempeño país y posteriormente se calcula la media aritmética para la población de casos. Los valores extremos son República Dominicana con el más bajo desempeño (2,8/7) y Chile y Uruguay con los mejores desempeños (4,7/7), el umbral medio se sitúa en  $\sim 3,5$ . De esta forma en los casos en que  $R \geq 3,5$   $R=1$  y por el contrario si  $R < 3,4$   $R=0$ . Los casos en los que se supera el umbral definido son aquellos en los que el resultado causal ( $R$ ) está presente.

**Tabla 2.5. Presencia/Ausencia de atributos del resultado causal en la población de casos**

No.	Países	Eficiencia en el gasto público	Fortalecimiento de la auditoría y estándares de reporte	Detección de pagos irregulares y sobornos	Independencia Judicial	Media Aritmética	Presencia del Resultado (R=1/Si R=0/No)
1	Argentina	2,8	4,6	3,3	3,2	3,5	1
2	Brasil	2,0	4,8	3,1	4,1	3,5	1
3	Chile	3,0	5,6	5,5	4,9	4,8	1

No.	Países	Eficiencia en el gasto público	Fortalecimiento de la auditoría y estándares de reporte	Detección de pagos irregulares y sobornos	Independencia Judicial	Media Aritmética	Presencia del Resultado (R=1/Si R=0/No)
4	Colombia	1,9	4,8	3,3	3,0	3,3	0
5	Costa Rica	2,6	5,0	4,3	5,4	4,3	1
6	Ecuador	2,0	5,0	3,3	1,7	3,0	0
7	El Salvador	1,6	4,5	3,2	3,2	3,1	0
8	Guatemala	2,0	5,3	3,7	3,6	3,7	1
9	Honduras	2,3	5,3	3,4	2,7	3,4	0
10	México	2,2	4,8	3,2	2,9	3,3	0
11	Nicaragua	2,9	4,5	3,0	1,6	3,0	0
12	Panamá	2,7	5,2	3,8	2,8	3,6	1
13	Paraguay	2,5	4,2	2,8	2,1	2,9	0
14	Perú	2,5	5,0	3,4	3,0	3,5	1
15	República Dominicana	1,8	4,3	3,0	2,3	2,8	0
16	Uruguay	2,3	5,3	5,5	5,6	4,7	1

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en Beach y Pedersen (2012).

*Nota:* \*Indicadores del Reporte de Competitividad Global- Pilar Institucional. Foro Económico Global 2017-2018. Puntaje escala de 1-7, umbral medio para la población de casos ~ 3,5.

Una vez que fueron definidos los atributos del detonante y del resultado, se elaboró la Tabla de Verdad a través de la cual se identifican los patrones variables existentes al interior de la población de casos.



**Tabla 2.6. Tabla de verdad. Presencia/ausencia de atributos del detonante y del resultado en la población de casos**

No.	Países	Adopción de Objetivos de Transparencia (D)	Mejora de Controles democráticos (R)
1	Argentina	1	1
2	Brasil	1	1
3	Chile	1	1
4	Colombia	1	0
5	Costa Rica	0	1
6	Ecuador	0	0
7	El Salvador	1	0
8	Guatemala	1	1
9	Honduras	0	0
10	México	1	0
11	Nicaragua	0	0
12	Panamá	1	1
13	Paraguay	1	0
14	Perú	1	1
15	República Dominicana	0	0
16	Uruguay	1	1

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en Beach y Pedersen (2012).

La Tabla de Verdad arroja diferentes grupos de casos en los cuales existe presencia o ausencia del detonante y del resultado causal de forma indistinta. Ello permite identificar conjuntos

tipológicos que presentan condiciones homogéneas a los cuales se adscribe cada caso en particular (Scheinder y Rohlfing 2013; Rihoux 2016; Mello 2013). Los conjuntos tipológicos se describen como típicos cuando la relación teórica entre D y R se encuentra presente, desviados cuando se encuentra presente D, pero no R, inconsistentes cuando no está presente D, pero sí R, e irrelevantes cuando están ausentes tanto D como R.

La Tabla 2.7. muestra la distribución tipológica de los 16 casos que integran la población, de los cuales 7 son típicos (Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay), 4 son desviados (Colombia, El Salvador, México y Paraguay), 1 es inconsistente (Costa Rica) y 4 son individualmente irrelevantes (Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana).

**Tabla 2.7. Tipología de casos**

<b>D: Objetivos de Transparencia en Contratación Pública</b>			
<b>R: Mejora de controles democráticos</b>	<b>R</b>	<b>D</b>	<b>¬D</b>
		<b>Típicos (7):</b> Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay	<b>Inconsistentes (1):</b> Costa Rica
	<b>¬R</b>	<b>Desviados (4):</b> Colombia, El Salvador, México, Paraguay.	<b>Individuales Irrelevantes (4):</b> Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en Schneider y Rohlfing (2013, 6).

La tipología de casos y su distribución es altamente consistente con la teoría causal propuesta en el marco de esta investigación. El carácter mayoritario de los casos donde la relación productiva existe, permite enfocar el análisis causal a través del rastreo de procesos en un caso singular donde el detonante, el resultado y las condiciones contextuales definidas se encuentran presentes (Beach y Pedersen 2019). A pesar de que el análisis de un caso singular no es susceptible de generalización, permite un conocimiento detallado sobre el funcionamiento del mecanismo, maquinarias y fuerzas causales que han tenido lugar durante el proceso que conecta a D y R.

A priori, cualquiera de los casos típicos debería resultar adecuado para explicar la relación causal, sin embargo, la utilización de un caso ejemplar contribuye a evidenciar procesos sistemáticos de transformación con resultados que experimentan el mayor rango de variación positiva en el tiempo. En este sentido, se aduce que el mecanismo causal tenderá a expresarse

con mayor intensidad existiendo una sobre abundancia de evidencias que arrojan certezas sobre su existencia. Uruguay es por varias razones el caso ejemplar donde se aprecian los mejores desempeños regionales en las políticas de transparencia. Los criterios para la selección de este caso y los argumentos que avalan su ejemplaridad en el escenario latinoamericano son desarrollados de forma exhaustiva en el Capítulo 4 que estará dedicado al análisis de congruencias.

Una nota adicional requiere el manejo de la data utilizada y sus rangos temporales. Asumir la relación causal entre transparencia y controles democráticos como un proceso de institucionalización implica concebir una temporalidad de mayor aliento que la duración de un gobierno. La lógica de esta afirmación se vincula a que la institucionalización se traduce en la normalización y estabilización de los sistemas de valores y estructuras que rigen las interacciones entre los diferentes actores en períodos normales del tiempo (Hall 1993, 2016; Hall y Taylor 1996). Si las reformas han sido institucionalizadas, se esperaría que no experimenten regresiones trascendentales al producirse alternancias en los grupos de poder que encabezan el gobierno. La adopción de las políticas de transparencia a nivel regional no se tradujo en esfuerzos aislados, sino en un verdadero movimiento cuyo comienzo tuvo sus inicios en la entrada del presente siglo. Es por esto que el análisis cualitativo comparado no se basa en la segmentación de períodos de gobierno en los casos de estudio, sino que se enmarca en una línea temporal de transformaciones y reformas regionales que afectaron de forma masiva a la población de casos, con las excepciones señaladas.

Otro de los elementos que amerita particular atención es el reflejo de dichas reformas en las bases de datos consultadas. Como fue señalado previamente, el índice *Benchmarking Public Procurement* (2015-2017) acoge un conjunto de indicadores sobre el nivel de transparencia en el entorno regulatorio de las compras en grandes obras de infraestructura con la participación de alianzas público privadas. Dichos datos no se producen precisamente en 2017, fecha en que se publica el reporte de la iniciativa, sino que resultan compilaciones de instrumentos de políticas previos a este año. Por otra parte, el reporte del año 2017-2018 del Índice de Competitividad Global (Schwab 2017) se basa en la captura de percepciones y estimaciones de variación para período de tiempo señalado en el informe.

Estas precisiones son pertinentes en la medida que previenen de una falsa asunción de endogeneidad causal dada por la proximidad de los informes utilizados. A modo de ejemplo

existe un conjunto de casos cuyas transformaciones en materia de transparencia en compras públicas se produjeron antes del año 2015 y otros como el caso de Costa Rica que tuvieron una entrada tardía con la aprobación de la LAI apenas en 2017. Estas variaciones son observables a nivel de los atributos del detonante y del resultado que muestran los casos al interior de cada grupo tipo. Dichos elementos requieren de mayor profundización de cara a los procesos históricos individuales de cada Estado. A este particular dedicaremos especialmente el Capítulo 4 de la presente tesis.

#### **2.2.4. Análisis de congruencias a través de la comparación de casos**

Un análisis de congruencias sirve a los efectos de identificar el comportamiento del patrón causal tipológico al interior de los casos. A pesar de que todos los casos se integran en grupos específicos de características comunes, existen variaciones sustanciales dentro de cada tipo. Por ejemplo, en los atributos de resultado, se observa que donde se han producido mejoras existen diferentes niveles de variación (mínimos, moderados y altos). Las causas por las que se produce una diferencia en la variación, requieren ser constatadas a través de los procesos históricos que atraviesan a cada Estado. Las narrativas construidas alrededor de ello, permiten determinar la consistencia del caso con el patrón tipológico identificado, a la vez que establece los matices y características que les diferencian entre sí.

En otro orden, los análisis de congruencias obedecen a una comprensión minimalista de la causalidad indicando que una configuración de factores ha hecho posible la relación entre D y R, sin embargo, ello no conduce a explicar cómo o por qué (Beach y Pedersen 2019). No obstante, este paso contribuye a la revisión inicial de la hipótesis, previo al análisis en profundidad del caso seleccionado a través del rastreo de procesos (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Las narrativas generadas en el marco del análisis de congruencias obedecen a las manifestaciones empíricas observables que se aprecian en cada patrón específico. La lógica de la narración responde a una línea argumental que se basa en la construcción analítica del proceso.

La línea del argumento causal que sustenta los análisis de congruencias en el marco de esta investigación, conciben al diseño de las políticas de transparencia como un proceso de cambio institucional. En virtud de ello, los análisis se enfocan en dos dimensiones clave, el de los cambios paradigmáticos producidos en la arena internacional que condujeron a la generación de varias generaciones de reformas de políticas en el ámbito de la transparencia y en los

procesos de difusión e internalización que tuvieron estas reformas en los estados latinoamericanos y sectores clave de la gestión gubernamental.

El Capítulo 3 de la presente tesis desarrolla la noción de cambio paradigmático a nivel internacional (Hall 1993), destacando el rol de las coyunturas críticas producidas en cada etapa, como elementos disyuntivos que permitieron la alteración y transformación de los valores y estructuras institucionales (Soifer 2012; Immergut 1992, 1998). Cada etapa de cambio genera un paquete de reformas deseables, que son transferidas hacia los estados a través de la difusión de políticas y sus mecanismos de isomorfismo institucional, cuya principal aspiración se centra en una cierta homogeneización de formas y prácticas organizacionales (DiMaggio y Powell 1999). De igual manera, el cambio de las políticas es caracterizado por un conjunto de constataciones empíricas sobre las ideas que nutren las concepciones sobre transparencia, los actores que lideran los discursos y su recambio a través del tiempo, así como los instrumentos originarios que son movilizados para satisfacer sus objetivos.

En un segundo nivel, el Capítulo 4 operacionaliza los cambios introducidos a través del diseño institucional que adoptan los gobiernos, el contexto en que ello ocurre y sus potenciales resultados. La comparación de las trayectorias de la reforma seguidas en cada caso, devela una alta consistencia con los patrones causales insertos en la tipología. De ahí que las explicaciones causales sobre la relación entre D y R resulten contrastadas y puestas en contexto, evidenciando la complejidad y contingencia de los escenarios donde se produce el diseño. Ello conduce a explicar mínimamente, la variabilidad de resultados en los casos donde existe una relación productiva y por otra parte permite establecer hipótesis tentativas sobre el efecto de inhibición que generan otros factores sobre el mecanismo causal teorizado. Este último elemento, es particularmente notable para los casos desviados, sobre los que se indaga en la configuración de elementos comunes que impiden el mejoramiento de los controles democráticos en las compras públicas, aun cuando los gobiernos adoptaron los objetivos de transparencia en el sector. Finalmente, en el análisis de congruencias se ofrecen los argumentos que ubican a la República Oriental del Uruguay como el caso ejemplar en la región y los criterios sobre los cuales se asienta la pertinencia de su estudio en profundidad.

### **2.2.5. Análisis de caso en profundidad a través del rastreo de procesos**

El seguimiento de procesos en ciencias sociales es un método que permite realizar inferencias fuertes sobre cómo la causa o un grupo de causas, contribuyen a la producción del resultado

final (Beach y Pedersen 2012). Autores como De Renzio (2016) y Gaventa y McGee (2013) advierten sobre los beneficios de traer los métodos exhaustivos como el rastreo de procesos a los estudios comparados sobre la relación transparencia y controles democráticos. Desde la concepción de estos autores, los enfoques de estudios basados en la determinación de los niveles de correlación y variación deben ser superados con explicaciones sobre la cadena de causalidad y ello implica conocer cómo y por qué la relación es capaz de producirse bajo ciertas condiciones.

El estudio detallado de las maquinarias y fuerzas causales que se generan al interior del caso permiten confirmar o refutar la hipótesis principal que se ha teorizado a la luz de la evidencia recabada. En el segundo paso del protocolo de investigación fueron diseñados los *tests* de observaciones empíricas esperadas en caso de que la hipótesis tuviera lugar. De acuerdo con ello, existen un conjunto de expectativas sobre la manipulación de los instrumentos de políticas por parte del gobierno en cada entidad del mecanismo causal, cuya observación se realiza a través de la recopilación, procesamiento y análisis de evidencias. Las evidencias que se integran en el rastreo de procesos no son comparables entre sí y su valor probatorio estriba en qué tanto aportan a la generación de inferencias para aumentar la confianza sobre la hipótesis.

La utilización del razonamiento bayesiano permitió formalizar el nivel de confianza previa y posterior que agregan las evidencias a los *tests* de observaciones empíricas esperadas. De esta forma, la teoría queda condicionada a la probabilidad de encontrar evidencias en caso de que la misma sea cierta (Bennett 2015; Fontaine 2020; Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Por otra parte, amerita identificar cuánto incrementa la confianza posterior, a medida que se van encontrando mayor cantidad de evidencias.

El valor de confirmación o refutación de las observaciones esperadas, se circunscribe al grado de certeza y de exclusividad de las evidencias recabadas. La certeza se relaciona con la probabilidad de hallar evidencias cuando la teoría es cierta  $p(e|h)$ . Por el contrario, la exclusividad se vincula a la probabilidad de encontrar estas evidencias cuando la teoría no es veraz  $(e|\neg h)$ . La relación entre certeza y exclusividad arroja cuatro tipos de *tests* empíricos denominados: 1. doblemente decisivos (alto nivel de certeza y alto nivel de exclusividad); 2. pistola humeante (bajo nivel de certeza y alto nivel de exclusividad); 3. aro (alto nivel de certeza y bajo nivel de exclusividad); y 4. paja al viento (bajo nivel de certeza y bajo nivel de

exclusividad) (Van Evera 1997). En la Tabla 2.8. se presenta la tipología de *tests* en torno a esta relación discutidos en Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

**Tabla 2.8. Tipología de test según sus niveles de certeza y exclusividad**

		<b>Certeza=<math>p(e h)</math></b>	
		+	-
<b>Exclusividad=<math>e \neg h</math></b>	+	Doblemente Decisivo	Pistola Humeante
	-	Aro	Paja al Viento

*Fuente:* Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 56).

Para el desarrollo de la presente investigación se diseñaron *tests* empíricos de aro, de acuerdo con la adhesión al protocolo de investigación planteado en Fontaine, Medrano y Narváez (2020). Dos argumentos sustentan la decisión de adoptar los *tests* de aro, el primero de ellos tiene que ver con la reconstitución del diseño a través de los instrumentos de la política. De esta forma, si la política existe, la probabilidad de encontrar trazas de la manipulación de instrumentos por parte del gobierno, es alta y con ella la certeza de encontrar evidencias que sustenten esta lógica. Por el contrario, la probabilidad de encontrar estas evidencias en ausencia de la política sigue siendo alta, lo que da cuenta de un bajo nivel de exclusividad.

El diseño de los *tests* se basa en expectativas sobre el funcionamiento de los instrumentos de política para cada actividad del mecanismo causal teorizado. Como afirma el planteamiento teórico núcleo del diseño, su orientación genera preferencias y restricciones hacia ciertos instrumentos y sus combinaciones posibles. De esta forma, en el caso particular de este estudio, el diseño de la política de transparencia en compras públicas lleva tras de sí, una combinación importante de instrumentos de información, regulación, presupuesto y organización en los que se evidencian trazas del atributo de transparencia. A pesar de ello, encontrar recursos aislados con trazas de transparencia, no hace que la política en efecto exista y de ahí su bajo nivel de exclusividad.

Estos argumentos confirman la pertinencia de asumir las observaciones esperadas como *tests* de aro ya que, si la política existe, la posibilidad de encontrar dichos instrumentos es alta (entonces  $p(e|h) = 0.9$ ), aunque también existe una importante probabilidad de encontrar estas evidencias aún en ausencia de la política (entonces  $p(e|\neg h) = 0.3$ ) (Fontaine, Medrano y

Narváez 2020, 58). Este nivel conservador permite incrementar de manera gradual y agregada el nivel de confianza previa de que la hipótesis sea cierta, de acuerdo a la valoración individual de las evidencias<sup>20</sup>. De esta forma, siendo  $h$  la hipótesis y  $e$  la evidencia,  $\neg h$  la hipótesis alternativa y  $\neg e$  es la ausencia de evidencia, la confianza posterior después de una prueba positiva se calcula a través del siguiente estimador:

$$p(h|e) = \frac{p(h)p(e|h)}{p(h)p(e|h) + p(\neg h)p(e|\neg h)}$$

Si por el contrario la prueba es negativa, entonces se calculará con la fórmula:

$$p(h|\neg e) = \frac{(p(h)p(\neg e|h))}{p(h)p(\neg e|h) + p(\neg h)p(\neg e|\neg h)}$$

Una prueba es positiva cuando la probabilidad de encontrar evidencias sobre la hipótesis, es mayor que la probabilidad inicial de que la hipótesis exista  $p(h|e) > p(h)$ . Por el contrario, un *test* es negativo cuando “la probabilidad de no encontrar evidencias sobre la hipótesis, es menor a la probabilidad inicial de que la hipótesis exista  $p(h|\neg e) < p(h)$ ” (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 57). En el capítulo 7 se presentará la formalización detallada de cada uno de los *test* empíricos diseñados de acuerdo con las evidencias recabadas.

Finalmente, las evidencias sólo adquieren su sentido y significado en el marco de un contexto y narrativa específica. No ostenta igual connotación probatoria el hallazgo de un cabello humano en una peluquería, que en la escena de un crimen e incluso en este escenario, la evidencia del cabello del presunto autor del delito, puede ser falible y considerarse circunstancial. Dado que toda evidencia es falible, “usar múltiples fuentes de evidencia falible que converjan en una estructura causal, es mejor que confiar en una sola fuente de evidencia, porque por buena que sea, ocasionalmente puede fallar” (Illari y Russo 2014, 58). De acuerdo con ello, se integraron fuentes de información diversas que posteriormente resultaron trianguladas con datos complementarios para el reforzamiento de su validez interna y externa. El primero de los criterios —validación interna— sirve a los efectos de enriquecer la interpretación de los datos, poniéndolos en contexto y ponderando su importancia de acuerdo a las narrativas de las fuentes primarias consultadas. Por otra parte, evita el sesgo de confirmación, al confrontar opiniones y reflexiones sobre la evidencia en cuestión. La

---

<sup>20</sup> Véase detalles de rangos de valores aleatorios seleccionados para confirmar o desconfirmar la hipótesis de partida, según cada tipo de test. Tabla 4 de Formalización bayesiana sobre test convencionales. En Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 57).



validación interna de las evidencias, se desarrolló a través de 21 entrevistas semiestructuradas a actores de diversa naturaleza, cuyas narrativas contribuyeron a contextualizar los datos levantados.

En este orden, también se consultaron 17 notas de prensa sobre casos de particular relevancia pública que detonaron la intervención de los órganos de control del estado uruguayo. Las solicitudes de acceso a la información a diferentes instituciones, desempeñaron un rol relevante para confirmar los datos obtenidos a través de diferentes fuentes secundarias. Como parte del proceso de investigación se realizaron seis solicitudes, de ellas dos a la ARCE, una a la AGESIC, una a la UAIP, una al Parlamento y una a la Oficina Nacional del Servicio Civil. De las seis solicitudes, cinco fueron contestadas dando acceso total o parcial a la información requerida.

La validación externa, por su parte, apunta a la confiabilidad de la evidencia de acuerdo a las posibilidades de contrastarla y concordarla con otros datos relacionados. A pesar de que las evidencias sobre impactos tienen un rol secundario en la investigación, se asume la premisa de que, si los procesos existen, las variaciones experimentadas serán perceptibles a nivel de indicadores de impactos variables. De esta forma se procesaron grandes datos en series de tiempo según las familias de información en formato de datos abiertos o reportes estadísticos de la ARCE, el Tribunal de Cuentas y el parlamento uruguayo. De igual manera, fueron consultadas bases de datos de evolución y desempeño de Índices Globales, como el Índice sobre Capacidad para Combatir la Corrupción en América Latina (AS/COA 2020, 2021<sup>21</sup>), el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (ONU, 2021<sup>22</sup>) e índices seleccionados sobre corrupción en el sector público, corrupción del régimen y corrupción política (V-DEM, 2021<sup>23</sup>). El principal argumento de esta dinámica de contrastes radica en que la evidencia a pesar de evaluarse de manera individual e independiente, se esperaría que tenga un reflejo consistente en datos globales. A pesar de que la inexistencia de estos índices no invalida la hipótesis que sustenta cada evidencia, su existencia es un marcador importante de impacto y de la consistencia del dato en cuestión.

---

<sup>21</sup> Véase en <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/indice-de-capacidad-para-combatir-la-corrupcion-ccc-2021/>.

<sup>22</sup> Véase en <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>.

<sup>23</sup> Véase en <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>.

### **2.3. Conclusiones: las limitaciones de orden teórico y metodológico de la investigación**

Todo planteamiento teórico representa una visión particular del mundo y de las inquietudes a las que pretenden dar respuestas los investigadores. En consecuencia, no es posible establecer cuál de ellos es más o menos adecuado para otorgar explicaciones e interpretaciones sobre la realidad. De esta forma, “en la medida en que se reconozcan las limitaciones de cada relato, se pueden utilizar eficazmente para agudizar el pensamiento sobre algunas causas” (Illari y Russo 2014, 254). Los esfuerzos por transparentar las decisiones que han sido adoptadas para la conducción de esta investigación desde el realismo crítico, ameritan el ejercicio consciente de identificación de las limitaciones que presenta el estudio y las vías a través de las cuales se solventaron algunas de ellas.

En primera instancia, los argumentos causales que se sostienen en el marco de la presente tesis, son conducidos por una teoría que es el continente de varios factores explicativos a los que se otorga especial relevancia en el marco analítico del diseño de las políticas. Una hipótesis causal no detenta un alcance universal, por este motivo se requiere de mayor precisión sobre las causas explicativas —*explanans*— que producen un resultado determinado —*explanandum*—, a la vez que deben aislarse otras potenciales causas no insertas en la relación teórica de estudio. La multicausalidad de los procesos sociales genera que aún en ausencia de los factores explicativos considerados en el análisis, se encuentre presente el resultado. Ello abre un margen de casos teóricamente inconsistentes, que en función de su abundancia o escasez señalan la solidez de la teoría planteada.

Dentro de estos casos figura únicamente el costarricense, que a pesar de haber adoptado las políticas de transparencia de manera muy reciente, tiene un historial sólido de mejoramiento de los controles democráticos en el sector de compras públicas. Para analizar este efecto en ausencia del detonante teorizado, deberían ser considerados otros factores explicativos como por ejemplo el contenido y alcance de las reformas estructurales de modernización del Estado a las cuales se incorporó este país de forma temprana, haciendo que el acceso a la información se convirtiera en una práctica rutinaria y estable de la burocracia costarricense. Otros muchos factores pueden ser puestos en perspectiva para explicar las relaciones causales en contextos singulares, como los tipos de estado —unitarios o federales—, competencia política partidista, comportamiento de grupos objetivos, entre muchos otros. En el capítulo dedicado al análisis de congruencias se ofrecen breves esbozos sobre otros factores explicativos que producen los resultados de mejoramiento de controles democráticos —para los casos teóricamente

inconsistentes—, así como aquellos que motivan la desviación del mecanismo causal —para los casos desviados—.

Los métodos circunscritos a las teorías causales, poseen limitaciones intrínsecas. A pesar de que el QCA ofrece posibilidades relevantes para la selección de casos basada en la verosimilitud teórica, la parsimonia y la reducción de la complejidad, debe lidiar con problemáticas como la diversidad limitada y otras asociadas con el uso y estructura de datos utilizados. La diversidad limitada se vincula a la inexistencia de las configuraciones formalmente posibles, en la realidad empírica (Medina et al. 2017). Existen múltiples alternativas para lidiar con esta problemática. En el marco de esta investigación se optó por una solución intermedia basada en la utilización de contrafácticos fáciles —en inglés *easy counterfactuals*— que parten de asunciones simplificadoras, en función de las evidencias empíricas y del conocimiento teórico sobre las condiciones individuales que presentan el resto de casos en los que no existe la configuración de factores indicados (Ragin 2007; Schneider y Wagemann 2012). El establecimiento de condiciones previas para la homogeneización contextual, basada en criterios de exclusión permitió anular la existencia de remanentes lógicos no representativos de la relación causal. Entre ellos, se ubicaron los estados que no cumplían con las especificaciones generales señaladas.

Por otra parte, existe una larga y extensa discusión sobre bases de datos globales, los sistemas de medición basados en encuestas de percepción, los métodos utilizados para calcular sus índices, la sensibilidad de los grupos de contacto hacia ciertos temas, entre otros (Johnston 2005; Thomas 2010; Arndt y Oman 2006). A pesar de que las percepciones sociales sobre la política pública y sus resultados no constituyen medidores del alcance, contenidos y efectos de las reformas de transparencia, aportan una visión parcial de los juicios de valor e impresiones formadas en grupos específicos sobre determinados temas. Otro de los elementos que usualmente son discutidos, se refiere a la delimitación conceptual de las variables y los indicadores utilizados. A pesar de que estas problemáticas fundamentales no pueden ser resueltas en el marco de este trabajo de tesis, se otorgó prioridad al trabajo con datos reales y para el caso de las mediciones basadas en percepciones —centradas en el resultado—, se elaboró un indicador agregado que muestra mayor avenencia con los atributos de resultado en el ámbito sectorial en el que se enmarca la investigación.

El rastreo de procesos permite el estudio detallado y exhaustivo de la maquinaria casual que media entre el detonante y el resultado. El funcionamiento de la maquinaria y de las fuerzas

causales operantes es afectado por las características contextuales y la contingencia. A diferencia de los argumentos causales generalizables sostenidos desde los estudios de orientación neopositivista, el posicionamiento realista apela a la singularidad causal. Ello implica que las pretensiones de comprobación de la hipótesis teórica, posee un espectro de validez limitada. La validación del mecanismo posee dos facetas notables. En primera instancia, la validación interna se alcanza cuando a través de las evidencias colectadas es comprobada la teoría para un caso específico y de manera consecuente debería funcionar en los casos típicos de la relación entre D y R. En este sentido, la comparación de pocos casos contribuye a robustecer la solidez de la teoría causal. Por otra parte, la comparación del mecanismo a nivel de casos desviados permite alcanzar la validez externa, evidenciando la incidencia que tendrían factores no considerados u omitidos en la explicación, sobre la desviación de los resultados.

En el marco de la presente investigación, la estrategia comparativa obedece a una concepción minimalista de la casualidad. En función de ello, los patrones definidos son puestos en discusión sobre contextos diferenciales a través del análisis de congruencia. La finalidad de comparar patrones a través de casos, se asienta en la búsqueda de la coherencia interna de la hipótesis casual, asegurando la pertenencia del *token* —caso singular— al tipo —patrón analítico para el agrupamiento de conjuntos de *tokens*—. Sin embargo, el mecanismo develado y confirmado a través del rastreo de procesos, no es comparado y por tanto su espectro de validez se limita al caso uruguayo.

### Capítulo 3. El giro hacia la transparencia: Del virtuosismo democrático a una nueva concepción paradigmática de la gobernanza

La transparencia es al mismo tiempo la demanda de quienes no confían y a veces la respuesta de aquellos que no reciben tal confianza.

—Andoni Alfonso y Francisco Martorell

#### 3.1. La transparencia como institución y sus cambios paradigmáticos

Desde las primeras alusiones de Tácito sobre la *arcana imperii* o la ética aristotélica, las concepciones sobre la transparencia han experimentado procesos sostenidos de transformación y evolución a través del tiempo. El ideal de transparencia como dimensión axiológica asociada a la conducta del gobernante y al buen hacer de la gestión pública se ubica en la modernidad y las ideas de la ilustración sobre los mecanismos efectivos de control al poder (Hood 2006; Roberts 2006; Erkkilä 2012; Meijer 2015). La transparencia como canon, valor normativo o principio de la acción individual en lo público, es consustancial a la existencia misma del Estado Moderno erigiéndose como un atributo vital en la construcción de las democracias representativas (Meijer 2009). Más recientemente, las transiciones democráticas le han otorgado otros valores añadidos vinculados al ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía asociados con la tercera y cuarta generación de derechos fundamentales.<sup>24</sup>

Pese a la existencia de un sinnúmero de antecedentes históricos y referentes teórico-doctrinales que ubican a la transparencia en una amalgama de consideraciones variables sobre la gobernanza, el inicio de la hoja de ruta en el establecimiento de un movimiento internacional se genera en la década de los años 1960. Lo que acá se denomina como el “giro hacia la transparencia” estuvo marcado en sus inicios por tres elementos a los que se otorga especial consideración.

El primero de estos elementos se ubica en la esfera de cambios contextuales derivados de las crisis económicas y los procesos de reforma del Estado, las transiciones democráticas, el auge

---

<sup>24</sup> Los derechos de cuarta generación constituyen un marco difuso de varios subgrupos de derechos humanos (ambiente y hábitat, autonomía y protección de grupos minoritarios y acceso a la información). Los derechos consagrados en materia de acceso a la información constituyen un resultado del avance internacional de la TICs, su impacto en el desarrollo humano, así como las brechas e inequidades derivadas de su extensión global. Pese que la discusión sobre esta generación se encuentra en constante desarrollo, algunas de las principales temáticas de regulación en el ámbito constitucional se concentran en la masificación de acceso a las tecnologías, protección de datos personales - *habeas data*, acceso a la información generada por el estado y garantías de cumplimiento para su realización efectiva.

del neoliberalismo —y el paradigma de Nueva Gestión Pública—, el proceso de globalización y el posicionamiento de la gobernanza como enfoque aplicado a las relaciones Estado-Mercado-Sociedad. Como una derivación de lo anterior, la transparencia comienza a incrementar su protagonismo en ámbitos estratégicos y sustantivos de la intervención pública bajo la influencia de las ideas y valores de los actores que promueven su implantación.

El segundo elemento, concierne a la estructuración del campo de la transparencia en la arena internacional. Este proceso estuvo caracterizado por la conformación de comunidades de políticas, comunidades epistémicas y foros de concertación donde se comienza a delinear la agenda con miras a su difusión en los estados. El escalamiento de los debates sobre transparencia ostenta un patrón claro de internacionalización a partir de los años 1990 con el fin de la guerra fría y la deconstrucción del campo socialista en Europa del Este. Es en este momento donde se produce la transición de iniciativas contingentes, local y culturalmente situadas, hacia una corriente extensiva y naturalizada de prácticas relativas al acceso a la información.

El tercer elemento está ceñido a la producción de conocimiento sobre la transparencia. El emergente enfoque neoinstitucionalista de los años 1970, marcó un hito en el cuestionamiento de fondo sobre los debates clásicos en la materia, diseccionando el problema de la agregación de acciones individuales *versus* estructuras de reglas institucionalizadas más complejas. El acento en la transparencia como institución o sistemas de reglas basadas en arreglos formales e informales, genera un viraje en los tradicionales discursos legalistas y conductista precedentes, poniendo de relieve sus efectos progresivos y sistémicos —tanto beneficiosos como adversos— en la esfera de realización de los derechos humanos, el desarrollo y la buena gobernanza (Meijer 2014, 2015; Kaufmann 2009).

Los tres elementos brevemente referenciados contribuyen a trazar el contexto inicial en la trayectoria de la agenda global de fines del siglo XX hasta la segunda década del siglo XXI. Durante el período de análisis se aprecian elementos de continuidad y cambio que interesan, a los efectos de mostrar la estabilización de una agenda de reforma institucional que se inserta en el marco de transformaciones paradigmáticas sobre la gobernanza.

Los enfoques neoinstitucionalistas han adoptado varias teorías sobre la naturaleza y la forma en que se producen los cambios en las políticas públicas.<sup>25</sup> Sin pretender presentar un

---

<sup>25</sup> El rol de las instituciones en el cambio de las políticas constituye una de las principales preocupaciones de los enfoques neoinstitucionalistas. Entre los principales aportes teóricos en la materia se encuentran: el cambio

catálogo de las mismas, es preciso establecer una distinción sobre los cambios institucionales endógenos que operan en períodos normales de tiempo y los cambios paradigmáticos que se producen en el marco de coyunturas críticas. Hall (1993) abordó estos dos patrones de transformación a través de su propuesta teórica sobre los órdenes del cambio. El primer y segundo orden de cambio obedecen a los aprendizajes sociales que permiten ajustes y modificaciones acomodaticias en la selección de los instrumentos y programas de la política. Por otra parte, en el tercer orden o cambios paradigmáticos se tipifica un patrón de alteración de los objetivos generales de la política que genera lógicas de transformación descendente en los otros niveles.

Las instituciones desarrollan un comportamiento rutinario y homeostático que permite la generación de un relativo equilibrio a través del tiempo. La ruptura drástica de este equilibrio se produce como resultado de eventos de crisis a los que la literatura ha denominado coyunturas críticas (Hall 1993; Howlett y Cashore 2009; Soifer 2009, 2012). Las coyunturas críticas pueden ser comprendidas como eventos rupturistas con la estabilidad, que se originan en acontecimientos de alto impacto multidimensional. La conmoción que producen estos eventos produce un debilitamiento de las estructuras organizacionales, haciéndolas susceptibles al cambio (Soifer 2009). Las nuevas ideas que emergen durante la crisis tenderán a reproducirse y a afianzarse, generando un nuevo período de estabilización (Soifer 2012; Immergut 1992).

Las reflexiones contenidas en este capítulo indican que pese a las continuidades sustanciales que se evidencian en el proceso,<sup>26</sup> los cambios paradigmáticos son perceptibles en la medida en que existieron eventos críticos que generaron elementos disyuntivos radicales en el discurso político (Hall 1993). El viraje discursivo va más allá de la retórica, para convertirse en nuevos marcos de significado sobre el problema público de la opacidad, la transparencia como objetivo estratégico de políticas y los medios efectivos para su consecución. La implantación de las nuevas ideas no constituyó un producto del azar, sino que requirieron de un vehículo organizacional poderoso con capacidades de persuasión, regulación y difusión (Hall 1986). En función de ello, el rol de los agentes internacionales en el cambio estuvo dado

---

organizacional en “las lógicas de lo adecuado” (March y Olsen 2006), la difusión de políticas e isomorfismos institucionales (DiMaggio y Powell 1999), la dependencia del sendero (Mahoney 2000; Pierson 2000), los tres órdenes de cambio (Hall 1993), entre varios otros.

<sup>26</sup> Los discursos asociados a la Reforma del Estado y Modernización Administrativa se han establecido como factores de continuidad en las evoluciones de las políticas de transparencia.

por la movilización de un grupo de estrategias que se integraron a otras propuestas afines ideológicamente, diseñando una amplia estructura de difusión.

De los principales argumentos sobre el cambio paradigmático de Hall (1993) se extraen varias dimensiones analíticas relevantes que inciden en la transformación como: 1. el discurso político —que comprende el conjunto de ideas sostenidas por los actores hegemónicos y sus significados asociados—; 2. el desplazamiento en el *locus* de actores —donde se observa el recambio en el liderazgo de los gobiernos, organizaciones internacionales e iniciativas del mercado o de la sociedad civil—; y 3. los instrumentos originarios que son movilizados en el marco de las reformas —traducidos en artefactos tecnológicos, modos de realización de procedimiento operativos y las dinámicas de relaciones sociales que quedan instauradas—.

A través de los eventos desarrollados en lo siguiente, se identifican períodos de estabilidad y fases de discontinuidad en las que convergen un cúmulo de anomalías generadas por fallas de mercado y de gobernanza. Esta acumulación de anomalías tiene sus tres puntos de precipitación visibles en el entorno de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el Campo Socialista de Europa del Este (1990), la Crisis Asiática (1997) y la Crisis Financiera Global (2008). Para evidenciar los hitos que condujeron a las transformaciones experimentadas a través del tiempo, se ha desarrollado una línea cronológica integrada por 106 eventos, considerados de alta incidencia por su importancia en los patrones de transformación de la política a nivel internacional, regional, nacional y sectorial (Véase Anexo 1).

Los hitos cronológicos que se reseñan no son del todo exhaustivos y no abordan todas las trayectorias de la transparencia en el panorama internacional. Se excluyen, por ejemplo, los concernientes al Comercio de Armas y los Tratados de No Proliferación Nuclear entre otros muchísimos temas, con la intención resaltar las transformaciones sustantivas generadas en el ámbito de la gestión pública, particularmente en las adquisiciones gubernamentales. Es menester señalar que las políticas de transparencia convergen con varias agendas<sup>27</sup> y ello se convierte en un botón de análisis importante para explicar sus rasgos y características esenciales durante cada etapa.

---

<sup>27</sup> La transparencia se inserta como objetivo convergente en varias de las agendas de los organismos internacionales, entre ellas: la liberalización económica, la reforma del estado y la modernización administrativa, el auge de la cooperación internacional y los mecanismos de Ayuda Oficial al Desarrollo, la lucha anticorrupción, la revolución de las TICs y la sociedad del conocimiento.



### **3.2. La transparencia como ideal normativo y su expresión en el discurso político. Los principales hitos previos a los años 1990**

Las denominaciones originarias de la transparencia conciernen al principio básico de asegurar la calidad probada y predecible con que se desempeñan las instituciones y los servidores públicos. Esta concepción primigenia, estuvo vinculada al auge y consolidación de la democracia representativa en la que los mandantes tenían la prerrogativa de escudriñar y juzgar el proceder de sus representantes a través de prácticas deliberativas<sup>28</sup> y el acceso formal a información no vedada por el secreto de Estado. Esta concepción idealizada de “democracia virtuosa” originó tres corrientes de pensamiento previo a la entrada al siglo XX que pudieran equipararse con “nociones sobre un gobierno y una administración regido por reglas, cándidos canales de apertura y comunicación con la sociedad y modos de hacer a las organizaciones y las sociedades más conocibles” (Hood 2006, 5).

La década de los años 1970 revistió vital importancia en el desplazamiento de la transparencia de la esfera doméstica sobre el manejo de los asuntos del Estado, a la palestra internacional. Es también a partir de esta etapa que comienzan a movilizarse nuevas concepciones asociadas a la gobernanza democrática y al papel de otros actores en la resolución de las cuestiones públicas. Este fue el principio inspirador de la primera ola de Leyes de Acceso a la Información en el escenario europeo —Dinamarca, Noruega (1970) y Francia, Holanda (1978)— que proveían canales para el ejercicio efectivo del derecho a la información a través de prácticas deliberativas, el acceso a documentos y datos no vedados por el secreto de Estado. Este movimiento legislativo estuvo precedido por la aprobación en los Estados Unidos de varios instrumentos jurídicos para abrir la gestión de los poderes del Estado y la administración al escrutinio público, entre ellos la Ley de Procedimientos Administrativos (1946) y La Ley de Acceso a la Información (1966).

Uno de los elementos que sentó pautas en el desarrollo posterior del entramado jurídico norteamericano de acceso a la información, fue la filtración de archivos del gobierno estadounidense considerados de “máximo secreto” que fueron a parar a manos del reputado diario *The New York Times* en 1971. Los intentos del gobierno por evitar la difusión del

---

<sup>28</sup> Previo a la década de los años 1980 en que la transparencia comienza a ubicarse de forma masiva en el discurso de los gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, ya existían países con un largo recorrido tanto en las prácticas deliberativas que fomentaban la apertura al proceso de gobierno y la rendición de cuentas entre los ciudadanos y los funcionarios públicos (Véase Hood 2008 en Referencias).

contenido en los medios, generaron una producción significativa de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia contra la censura y la restricción a los archivos públicos por cuestiones de seguridad nacional. Los esfuerzos del presidente Nixon por evitar otro episodio de fuga masiva, le condujeron a la creación de un “equipo de plomeros” instalados de manera conveniente en el Edificio Watergate, —sede del Partido Demócrata— que suscitaron el escándalo que condujo a su dimisión en 1974.

En 1972 se aprobó *“The Federal Advisory Committee Act”* y en 1976 entró en vigor *“The Government in the Sunshine Act”*. En ambas leyes se enunciaba que una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones de los poderes del Estado y de las agencias gubernamentales aumentará la rendición de cuentas y la confianza pública en el gobierno (Baird 1977). La legislación estadounidense reforzaba el derecho a demandar, recibir e impugnar información y datos públicos, con la política de puertas abiertas al estilo de los escenarios de deliberación cara a cara que caracterizaban la tradición de los gobiernos locales británicos (Hood 2006; Meijer 2015). En principio, ambos instrumentos permitían a la ciudadanía acceder a las sesiones de la cámara de representantes, el senado, la mayoría de las comisiones de trabajo del congreso y las agencias gubernamentales —salvo las excepciones previstas en la ley—. Sin embargo, el propósito mismo de la participación a través de la reutilización y movilización de los datos, colocó a una serie de sujetos en una posición privilegiada y legítima para canalizar socialmente los contenidos informativos, entre ellos, los partidos políticos de oposición, grandes conglomerados corporativos, los medios de comunicación y la academia.

Como parte de las investigaciones posteriores a *Watergate* se destaparon una serie de escándalos que implicaban a más de 400 empresas radicadas en los Estados Unidos cuyos pagos en sobornos a oficiales del gobierno y otras autoridades extranjeras ascendían a más de 300 millones de dólares<sup>29</sup> (Cabezas 2015). Debido a este entramado de sucesos, en el año 1977, entró en vigor la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero<sup>30</sup> —FCPA, por sus siglas en inglés—. Este cuerpo normativo es el primero de su tipo en criminalizar la aceptación y el ofrecimiento de sobornos por parte de las empresas norteamericanas en las transacciones internacionales a través de sistemas de publicación y divulgación de los estados de cuentas,

---

<sup>29</sup> Uno de los casos más notorios en el entramado de escándalos de corrupción que promovieron la adopción de la FCPA (1977) fue el caso de la Compañía Aeronáutica Lockheed cuyos directivos reconocieron el pago de 2,6 millones de dólares por concepto de sobornos a autoridades japonesas para lograr la venta de aviones a ese país (Véase Cabezas 2015 en Referencias).

<sup>30</sup> Véase en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-91/pdf/STATUTE-91-Pg1494.pdf>.

balances contables y la sujeción a los principios de responsabilidad corporativa. Las críticas a la FCPA, su carácter extraterritorial y las limitaciones que establecía a las empresas norteamericanas en el extranjero, condujeron a la flexibilización en materia de excepciones y “pagos de facilitación” a través de la Ley Ómnibus de Comercio Exterior y Competitividad de 1988 (Heimann y Pieth 2018).

El caso de Francia y las modificaciones a sus instrumentos legislativos en materia administrativa constituyó otro de los notables impulsos a la primera ola de Leyes de Acceso a la Información. La burocracia francesa, desempeñó un papel importante en la institucionalización doctrinaria de *facto* y de *jure* del secreto y el silencio administrativo como práctica regular de las administraciones amparadas bajo el sistema de derecho romano germano francés. Los principios tradicionales de soberanía, mandamiento, jerarquización, centralización, unilateralidad, imperio de la ley y apremio en el Derecho Administrativo emanados de la V República, generaron amplios poderes para la prohibición, ordenanza, concesión o denegación de beneficios a los ciudadanos sin la necesidad de rendir cuentas hacia los administrados. Ello sumado a la exposición cada vez más notoria de la circulación entre los funcionarios en altos cargos públicos y el sector privado a través del *pantouflage*<sup>31</sup>, y sus consiguientes juicios éticos y deontológicos, los cuales desencadenaron procesos de repulsa popular a fines de la década del 70 (Diamant 1989).

El entusiasmo con que Francia recibió los avances tecnológicos en el campo de la computación, dieron lugar a la temprana puesta en vigor de la Ley sobre “La informática, los ficheros y las libertades”<sup>32</sup> el 6 de enero de 1978. En el mismo año y por iniciativa del entonces presidente Valéry Giscard d'Estaing se amplía el espectro de libertades en el acceso a la información y se limitan las facultades omnímodas de la administración con la Ley No. 78-753 de 17 de julio de 1978 y la Ley No. 79-587 en julio de 1979.

En la arena internacional la transparencia tuvo apariciones esporádicas y fugaces durante la década del 70 hasta mediados de los años 1980 en que comienza a insertarse en los informes de gestión de los organismos internacionales. Vale la pena señalar que en los reportes del

---

<sup>31</sup> A pesar de que los estudios sobre “puertas giratorias” - o *revolving doors*- han tenido un despegue notable de manera relativamente reciente, en algunos países europeos la práctica del movimiento de burócratas de alto rango hacia el sector privado o paraestatal se configura como un modelo establecido a través del tiempo. El término francés *pantouflage* da cuenta de este fenómeno, así como el *re-pantouflage* que sugiere el movimiento de altos funcionarios que se desempeñan durante cierto tiempo en otros sectores, para luego retornar el ejercicio de la función pública (Véase Diamant 1989 en Referencias).

<sup>32</sup> Véase en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3497/21.pdf>.

sistema internacional su presencia fue tardía, y en sus inicios estuvo fuertemente anclada a un grupo de consideraciones procedentes de la gobernanza corporativa. Uno de los eventos que marcó un hito significativo se concretó en la Declaración de Tokio de 14 de septiembre de 1973 en el marco de las Negociaciones Comerciales Multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Si bien, los temas de información han tenido un espacio más que relevante en la Agenda de la Organización Mundial del Comercio —y previamente en el GATT— es en la Declaración de Tokio donde se genera una conexión notoria con varios ámbitos sustantivos específicos de la acción gubernamental. En la Declaración Final de la Ronda se apunta la conveniencia de “lograr la transparencia de las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a las compras del sector público” (GATT 1973, 30).

Este acuerdo marca el comienzo en la hoja de ruta que vincularía de manera indisoluble a los sistemas de compras públicas con los avances y retrocesos de la agenda de transparencia. Los consensos derivados de las negociaciones de Tokio que culminaron en 1979, tuvieron continuidad en el complejo entorno de la Ronda de Uruguay (1983-1994), cuyo colofón fue la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995. Entre 1979 y 1981 comienza a posicionarse la agenda neoliberal con la llegada al poder de Margaret Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en los Estados Unidos de América, en medio de un prolongado período de recesión en la economía mundial. El impulso a las medidas de reducción del Estado y los cuestionamientos de fondo a la estructura y rol de las burocracias calaron en el discurso de los organismos internacionales y sus recetas para la reforma del Estado como eje articulador de una nueva concepción de “gobernanza sin gobierno”.

En agosto de 1982 México declara su insolvencia frente al pago de la deuda externa, como consecuencia de los desequilibrios comerciales y su impacto en los mercados financieros. Este proceso tuvo un rápido contagio en las economías de la región, con la consiguiente repercusión en la pérdida de confianza del sistema bancario internacional sobre los países de alto endeudamiento (Pérez de Villarreal 1991). El punto de mira frente a la crisis estuvo centrado en el papel del gobierno en el sobre endeudamiento público y ubicó a la falta de transparencia —entre otros muchos factores— como un problema estructural crucial al cual debían atender las políticas de estabilización macroeconómica. La extraordinaria contracción sufrida en el ingreso de capitales foráneos a América Latina y los efectos del sobre ajuste, condujeron a la elevación significativa de los niveles de pobreza y pobreza extrema en un clima de convulsión social que traería como efectos fundamentales el incremento de la

presencia de organismos multilaterales —con sus respectivas agendas— y tratados bilaterales como mecanismos para la canalización de la Ayuda Oficial al Desarrollo —en lo adelante AOD—.

En el Reporte del Banco Mundial del año 1983 se introduce la problemática de la efectividad en el desempeño de las burocracias y la necesidad de institucionalizar sistemas de vigilancia gubernamental —“*government watchdogs*”—, con la pretensión de conocer “a dónde van los recursos del estado y que se obtiene con ellos” (Banco Mundial 1983, 72). La idea de un Estado problema y un mercado solución, se entronizó en una agenda de propuestas de reformas costo eficientes que planteaba como eje de trabajo el replanteamiento del rol del Estado como productor y propietario de los medios de producción (Banco Mundial 1983), la inserción en los sistemas de competitividad global y eliminación de barreras al comercio (Banco Mundial 1984), la gestión de la deuda y la necesidad de generar datos sobre el desempeño macroeconómico y las transacciones de mercado de las economías nacionales (Banco Mundial 1985, 1987), la descentralización en la toma de decisiones y la gestión de los bienes públicos con la participación del sector privado (Banco Mundial 1988).

En los escenarios de concertación internacional las cuestiones sobre el cumplimiento de los estándares de transparencia en el comercio internacional se debatían entre el bipolarismo, la apertura hacia la economía de mercado, movimientos de liberación nacional y las transiciones democráticas. La guerra fría y la fuerte polarización de los actores internacionales condujeron a que la agenda aún no estructurada y atada a la liberalización comercial fuera bloqueada de manera permanente, bajo el discurso de los principios del Derecho Internacional Público —en especial la soberanía y la no intervención en los asuntos internos de los Estados—. Lo anterior condicionó una política de “manos libres” en los mecanismos de AOD, los programas de desarrollo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que se sostendría hasta la llegada del nuevo milenio.

Las diatribas norteamericana y soviética matizaron la confrontación en los escenarios de concertación internacional. Entre los años 1979 y 1989 las sesiones ordinarias de la Asamblea General de Naciones Unidas emitieron de forma permanente, diferentes propuestas de resolución para el tratamiento a la información<sup>33</sup>. Estos intentos habían tenido como precedentes, el Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico

---

<sup>33</sup> Véase Resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en sus períodos ordinarios de sesiones del No.35 al 43. <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/75>.

Internacional (1974)<sup>34</sup> y la Declaración Final de la VI Conferencia del Movimiento de Países no Alineados durante su encuentro en la Habana (1979).<sup>35</sup> Pese a que el acceso a la información se erigía como un tema crucial en el establecimiento de pautas de renegociación, alivio de la deuda externa y sostenimiento de la confianza de los acreedores del sistema internacional; la inclusión de temas como derechos humanos, libertad de prensa y —el aún tema tabú— de la lucha contra la corrupción, frustraron cualquier intento de consenso en la arena internacional. Una muestra de ello es que las principales resoluciones de la Asamblea General respecto de este tema, no estuvieron sometidas a votación y por tanto los compromisos emanados de estas tuvieron un carácter meramente declarativo.

### **3.2.1. La caída de la URSS y la deconstrucción del campo socialista en Europa del Este como coyuntura crítica**

En 1985, Mijaíl Gorbachov ascendió al cargo de Primer Secretario del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), estatus que detentó hasta 1989 en que devino presidente ejecutivo de la URSS hasta su desaparición en 1991. La llegada de Gorbachov al PCUS supuso un giro trascendental del sistema económico, político y social del régimen soviético que desembocó finalmente en la caída del campo socialista de Europa del Este. En el vigésimo séptimo Congreso del PCUS (1986) el Primer Secretario lanzó lo que parecía inicialmente una estrategia de la maquinaria propagandística soviética. Bajo la consigna “*Glasnost*” se apelaba a la transparencia o a la apertura en los procesos de gobierno, se relajaban los mecanismos de censura hacia los medios de prensa y se toleraba de manera relativa la presencia de medios internacionales.

El propósito declarado de la apertura, consistía en que los medios y la ciudadanía, accedieran a las fuentes de información para identificar problemas y ejercer la crítica que conduciría a la

---

<sup>34</sup> El Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, constituye la consolidación de un discurso común de los países del tercer mundo y la propuesta de soluciones alternativas para la construcción de nuevas dinámicas de funcionamiento de las relaciones económicas internacionales. Dentro de este nuevo esquema, la opacidad y precariedad de la información, apuntaba a la imposibilidad de establecer proyecciones realistas en el servicio de la deuda externa y la toma de decisiones oportunas sobre eventuales escenarios de insolvencia en los pagos a acreedores y la previsión de las crisis económicas. El acceso a la información figura en este nuevo orden como el antídoto para el sobreendeudamiento y la pérdida de confianza de los acreedores internacionales (Véase CEPAL 1976 en Referencias).

<sup>35</sup> En la Declaración Final de la Sexta Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países No Alineados realizada en la Habana en 1979 “se subraya, entre otras cosas, que la cooperación en la esfera de la información forma parte de la lucha para crear nuevas relaciones internacionales en general y un nuevo orden mundial de la información y la comunicación en particular” (Véase Quinto Recordando de la Resolución 35/201 del Trigésimo Quinto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 11 de diciembre de 1980).

superación de los errores y al perfeccionamiento del sistema legado por el estalinismo. La reforma, operó como un caballo de Troya, y sacó a la luz los serios problemas acumulados por los gobiernos soviéticos, entre ellos una crisis económica y un déficit inmanejable debido al enorme gasto militar, la incursión en el Guerra de Afganistán, las atrofias comerciales generadas con el Consejo de Ayuda Mutua Económica —por sus siglas CAME—, la corrupción rampante, la catástrofe nuclear en Chernobyl, entre otros muchos escándalos que fueron publicitados ante la opinión pública nacional e internacional. Más que contribuir al perfeccionamiento del sistema, “*Glasnost*” colapsó cualquier reducto de legitimidad del Estado soviético que terminó desapareciendo en 1991 para abrir paso a un cambio de época en las relaciones internacionales.

Algunos de los principales saldos dejados por esta coyuntura crítica se concentraron en la distensión generada en los escenarios de concertación global tras la desaparición de la URSS. Ello permitió disminuir la extrema polarización de los debates sobre acceso a la información<sup>36</sup> y retomar un conjunto de propuestas que venían gestándose desde los años 1970 en el marco de las reformas de ajuste estructural. Uno de los temas esenciales que no lograban generar un despegue sustancial eran los mecanismos de evaluación de la asistencia al desarrollo y los requerimientos básicos de elegibilidad de los proyectos y programas multilaterales. El rol de la URSS y sus países aliados en el posicionamiento de una matriz discursiva que señalaba la injerencia de la banca multilateral, los organismos internacionales y las consecuencias del sobre ajuste en países de alto endeudamiento, incidieron directamente en el bloqueo de la agenda de transparencia.

La desaparición del campo socialista constituyó un elemento medular para la canalización de las discusiones sobre transparencia. En 1991 se produjo la primera Reunión de Alto Nivel del DAC/OCDE de “Adopción de principios para la evaluación de la asistencia para el desarrollo”. Durante este encuentro quedarían fijados los esbozos iniciales del Marco Común de Referencia para la Asistencia al Desarrollo, firmado por los miembros de la OCDE un año más tarde y que constituiría unos de los principales instrumentos para la institucionalización de las políticas de transparencia tanto en países donantes como receptores de la ayuda. Estas acciones iniciales serían el punto de partida de un acelerado proceso de estructuración de la agenda a nivel paradigmático, con altos niveles de consenso y legitimidad.

---

<sup>36</sup> Sobre todo, información de desempeño macroeconómico de los estados con alto nivel de endeudamiento y condicionamientos a la Ayuda Oficial al Desarrollo.

La entrada de la banca multilateral y organismos internacionales a los países del extinto bloque socialista marcaron el comienzo de reformas estructurales multidimensionales. Uno de los problemas esenciales para el desarrollo de las reformas era el montaje del sistema de acceso a la información que permitiera transparentar la situación real de estos Estados y su desempeño macroeconómico, tras décadas de secretismo y discrecionalidad burocrática (Sičáková-Beblavá y Beblavý 2016). Finalmente, el caso soviético mostró la capacidad transformadora de la transparencia como detonante primario de la transición democrática. La apertura a la información permitió un punto de no retorno en el cuestionamiento público al régimen soviético, derivando en la absoluta pérdida de la legitimidad del proyecto político.

### **3.2.2. Características de las políticas de transparencia durante la etapa previa a los años 1990**

En la etapa previa a los años 1990 se comienzan a delinear las premisas de lo que posteriormente se erigiría como la agenda global por la transparencia. Los hitos y principales eventos señalados con anterioridad, apuntan hacia un grupo de características de las reformas en el período que se destacarán en este acápite.

Un primer botón de análisis se concentra en el carácter contextualizado, local y culturalmente situado de las primeras experiencias en materia de políticas de transparencia. A pesar de que ostentaron algunos patrones de similitud, las motivaciones, detonantes, las configuraciones técnico normativas y su evolución fueron sustancialmente diferentes al interior de los casos —los ejemplos de Estados Unidos y Francia constituyen una muestra de ello—. Pese a sus diferencias notables, vale la pena resaltar algunos elementos comunes.

Si bien en etapas anteriores la configuración técnica del secreto figuraba como un eje cardinal en la aplicación de criterios selectivos y discrecionales que limitaban el acceso a la información, es durante esta etapa que esta institución, comienza a detentar un carácter excepcional y técnicamente regulado. No solo el poder político quedaría sujeto a estas reglas, sino también el aparato burocrático encargado de la función administrativa. Esto generó un punto de inflexión notorio en la evolución posterior de los modos de operación de las burocracias que en su aparente distancia del poder político reservaban amplias facultades regladas que les configuraron ante el imaginario popular, como entes con culturas organizacionales opacas, arbitrarias e ineficientes. Las doctrinas neoliberales y el paradigma de la Nueva Gestión Pública contribuyeron a la intensificación de esta idea.



Pese a que la riqueza de los casos pioneros en el impulso a la regulación normativa del acceso a la información desborda las intenciones de este capítulo, tanto el caso estadounidense como el francés generaron efectos trascendentales posteriores. La temprana adopción de instrumentos de regulación sobre el acceso a la información y los límites de actuación de la burocracia, condujeron al replanteamiento del régimen excepcional del secreto y la motivación de las decisiones administrativas (Lions, 1994).

Un factor recurrente es que en los países que detonaron procesos de contagio a nivel regional e internacional, los escándalos vinculados a los manejos del poder político, administrativo o corporativo detentaron un papel clave en la reforma. La expresión del vínculo entre transparencia y confianza no sólo es palpable en el cuestionamiento de la opinión pública hacia el aparato gubernamental, sino también en que los excesos de confianza anclados a sistemas precarios de información conducen a los gobiernos a la generación errónea de proyecciones económicas, al sobre endeudamiento, la pérdida de credibilidad del mercado y la quiebra. Estos dos enfoques resultaron marcados durante esta primera etapa. En consecuencia, el escrutinio de los agentes sociales y económicos figuraba como la única operación viable para asegurar cierto nivel de previsibilidad y comportamiento ético de los poderes.

La consolidación del discurso neoliberal generó el viraje sustancial de la transparencia — inicialmente ceñida al canon de la representación— hacia las concepciones de la gobernanza corporativa. El discurso articulador de estos abordajes tenía que ver con dos interrogantes esenciales: ¿En qué se gasta el dinero público? ¿Y qué se obtiene concretamente con este gasto? De esta manera, la transparencia comienza a concebirse como parte esencial del sistema de información sobre la gestión y evaluación basada en centros de costos e ingresos, que incorporaba la rendición de cuentas sobre la ejecución y planificación del patrimonio público o privado.

Un patrón común que se observa en el discurso de los organismos internacionales de los años 1980 es que el acceso a la información constituye la finalidad en el estándar de éxito de las agencias y los gobiernos (Banco Mundial 1987). Si los sistemas institucionales son transparentes en principio, mantienen el control e información de sus centros de costo, proveen datos sobre su situación financiera para conocimiento de los acreditantes, evitan el gasto gubernamental excesivo, estabilizan la economía interna y externa, favorecen las relaciones comerciales y limitan el proteccionismo. Los vínculos de estas concepciones con el

erario público, tenían como consecuencia la posterior focalización de las ideas sobre transparencia en áreas sustantivas claves, entre ellas las más significativas fueron: las políticas fiscales, presupuestarias, comerciales, endeudamiento y compras públicas. Estos sectores serían los pioneros en experimentar transformaciones institucionales que inicialmente se materializaban en la generación de mecanismos de regulación y acceso a la información a través de las LAI.

Como se ha remarcado, las LAI constituyeron el instrumento privilegiado durante esta primera etapa. El entorno regulatorio creado con las mismas generaba dos mecanismos de vital trascendencia. Por una parte, implicaba la demanda activa de información a las agencias públicas y demás entidades del Estado, las que podrían observar tres comportamientos administrativos. El primero de ellos, era la entrega de la información en los plazos previstos por ley —comportamiento positivo—, el segundo era la denegación fundamentada en razones de orden público —comportamiento negativo— y el tercero era la no contestación —silencio administrativo—. Las disposiciones contenían una serie de preceptos encaminados hacia la posibilidad de recibir, demandar, impugnar tanto las posturas de la administración, como el contenido material de los informes recibidos. Así se comenzaron a sentar las bases de la jurisprudencia sobre demandas alrededor del derecho a saber, que se materializaba en un grupo de garantías de acceso básico a archivos gubernamentales por parte de la ciudadanía y de grupos interesados.

Otro de los mecanismos generados fue la posibilidad de participar en escenarios de toma de decisiones, fundamentalmente en las agencias y órganos pertenecientes a los poderes del Estado. Como fue sugerido anteriormente, estos espacios fueron capitalizados por agentes corporativos que participaban a nombre y en representación de ciertos sectores de la sociedad. A pesar de ello, las disposiciones normativas que instauraron el contacto abierto —*open meeting*—, concebían el principio de observación pública no discriminatoria, y derecho a la participación deliberativa directa, a través de lo cual, las partes afectadas tendrían derecho a voto y veto sobre las decisiones de las agencias gubernamentales (Federal Advisory Committee Management 1976).

Un aspecto analítico interesante es que, como consecuencia de la aprobación de la FCPA en los Estados Unidos, entre los años 1978 y 1979 se producen los primeros intentos de internacionalizar el enfoque de lucha contra el soborno en transacciones internacionales, fundamentalmente en el seno del Comité de Empresas Transnacionales del Consejo

Económico y Social de las Naciones Unidas. Estas iniciativas fracasaron teniendo en cuenta que para la época la corrupción se concebía como un gasto operativo asociado a los negocios internacionales. Favorecían tanto a los grandes conglomerados comerciales como a las élites políticas nacionales, las que mostraban el compromiso del sector empresarial con el desarrollo de países foráneos.

El principio inspirador de FCPA se asentaba en la garantía de igualdad de condiciones en el comercio internacional, sin embargo, la ausencia de disposiciones punitivas globales devino en alegaciones sobre la pérdida de competitividad del empresariado estadounidense y las ventajas injustas que recibían sus socios europeos y asiáticos. Ello condujo a que, en 1988 el presidente Reagan aprobara la “Ley Ómnibus de Comercio Exterior y Competitividad” que supuso el retroceso en el cometido y alcance inicial de la norma. La flexibilización de FCPA estaría acompañada de un esfuerzo por generar pautas de estandarización internacional que no generara perdedores y ganadores en el combate a la corrupción. De esta forma en 1989 la OCDE acoge el espíritu inicial de la norma estadounidense con su “Iniciativa contra la Corrupción”, adoptada por todos los miembros del organismo en aquel momento (Heimann y Pieth 2018). A partir de este momento comenzaría a delinearse el protagonismo de la OCDE en el discurso de la lucha anticorrupción y aparejado a ello, la inclusión de la transparencia como un objetivo prioritario en varios ámbitos sustantivos de las políticas nacionales.

### **3.3. Los hitos de los años 1990 y el avance en la estructuración de la agenda global por la transparencia**

La década de los años 1990 fue particularmente importante para la aparición y consolidación de la agenda internacional por la transparencia. Sin la sombra de la guerra fría o el bloqueo permanente de los países socialistas, la transparencia parecía erigirse como un puente de diálogo común en el sistema multilateral. La catastrófica situación social, económica y política en los países de Europa del Este que entraban en la etapa de transición democrática, sumado a la exposición de las atrofias en los sistemas de gestión pública, la opacidad —o casi inexistencia— de datos contables y financieros, requirieron traer al primer plano las reformas estructurales verticales y horizontales necesarias para la liberalización. Con la caída del régimen soviético en 1991 se abre un nuevo episodio de reformas estructurales que incrementaría la presencia de los organismos internacionales y la elevación sustancial de los flujos de AOD en el escenario europeo.

Este fue el preámbulo para que, en el propio año, el Comité de Asistencia para el Desarrollo —DAC por sus siglas en inglés— de la OCDE, declarara los “Principios para la evaluación de la asistencia oficial al desarrollo” (DAC/OCDE 1991). Estos principios representaban el punto de inicio para el desarrollo de la programación, gestión y requerimientos básicos para el otorgamiento de la ayuda, bajo los cuales las reformas de transparencia se convertirían en requisitos indispensables para asegurar la credibilidad institucional de los donantes y receptores. El documento inicial quedaría sellado en el año 1992, con la creación del Marco Común de Referencia para la Asistencia al Desarrollo de la OCDE. Con posterioridad a estos hitos iniciales comenzaría la rápida institucionalización de la agenda, que se caracterizó por la amplia difusión del discurso de transparencia en foros de concertación, el avance en algunas medidas focalizadas en sectores estratégicos y en el posicionamiento de un conjunto de actores con liderazgos visibles en la arena internacional.

La Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992, constituye uno de los grandes eventos internacionales que inaugura la década con pronunciamientos explícitos sobre la transparencia en el ámbito de la solución a las cuestiones ambientales a través de la participación. Las alusiones al acceso a la información en este contexto, obedecieron a los debates previos en materia de transnacionalización de las problemáticas ambientales, sus vínculos con el desarrollo y los manejos opacos de los gobiernos frente al extractivismo, la contaminación y la gestión de desechos de industrias peligrosas, particularmente la nuclear. Específicamente en el principio décimo se prescribía la necesidad de proveer el acceso a la información medioambiental sobre las acciones que entrañaran riesgos para las comunidades, sobre los procesos de toma de decisiones y los procedimientos judiciales y administrativos.<sup>37</sup>

Este precepto tuvo su antecedente dos años antes, cuando el Consejo Europeo emitió directivas sobre acceso a la información medioambiental en poder de autoridades públicas a nivel comunitario, nacional y regional. La intensificación de los conflictos derivados de la gestión de los recursos naturales, así como el establecimiento de nexos entre los extractivismos nacionales y la corrupción, propició avances pioneros en el sector medio ambiental. El auge de iniciativas derivadas de la transparencia focalizada en este ámbito, tendría su cristalización en el nuevo milenio con el surgimiento de EITI, aspecto que se abordará posteriormente.

---

<sup>37</sup> Véase Principio 10 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 1992 en Referencias.

En diciembre de 1992 se publica el Reporte Cadbury, como respuesta a varios escándalos de corrupción<sup>38</sup> en el Reino Unido que evidenciaban las fallas de la regulación gubernamental sobre las empresas. El reporte hacía alusión a la necesidad de un código de varios principios que deberían informar la gobernanza corporativa, entre los cuales la apertura, la integridad y el control democrático constituían elementos cardinales (Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance 1992). El establecimiento del Código de Buena Gobernanza Corporativa del Reino Unido, no sólo marcó la pauta posterior en el comportamiento de las empresas nacionales y extranjeras que operaban en los mercados bursátiles, si no que se convirtió en un esquema de estándares internacionales con respecto a las normas de comunicación y transparencia en la información de las sociedades mercantiles (Herrera 2001).

Durante el propio año comienzan a dinamizarse los procesos y mecanismos de integración regional. En el ámbito europeo se adopta el Tratado de Maastrich —modificativo de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea—, superando las pretensiones iniciales de integración económica para avanzar en la conformación de una unidad política. El Tratado posicionaba a la transparencia como un pilar de la democracia representativa y en atención a ello, disponía la apertura de las fuentes de información y la toma de decisiones.<sup>39</sup>

En paralelo, se firma el Tratado de Libre Comercio para América del Norte —NAFTA por sus siglas en inglés—, que establecía entre sus reglas y principios, el trato nacional, trato de la nación más favorecida y transparencia<sup>40</sup>. A tono con las directrices del GATT, las intenciones de la liberalización económica, mercantil y arancelaria requerían de un piso básico de armonización institucional que permitiera la eliminación gradual de las barreras técnicas al comercio regional y el incremento de las oportunidades de inversión en los territorios integrados. Las tendencias hacia la focalización de las reformas en sectores y áreas clave como las telecomunicaciones y los servicios financieros<sup>41</sup> constituyeron un elemento medular en la posterior institucionalización de los sistemas de transparencia en el ámbito nacional. La entrada en vigor del NAFTA en 1994 se ubica como factor relevante que permite entender la configuración actual de los objetivos de transparencia en sectores como las compras

---

<sup>38</sup> El reporte Cadbury refería a las fallas en los sistemas de gobernanza corporativa, los cuales eran estimulados por los déficits en los entornos regulatorios gubernamentales. Los escándalos a los que hace referencia el Informe describían amplias tramas de corrupción, vínculos con el narcotráfico, fraude, blanqueo de dinero, defraudación pública, evasión de impuestos y apropiación de fondos de pensiones, protagonizados por el Banco de Crédito y Comercio Internacional, la empresa textil Polly Peck International y el Grupo Maxwell.

<sup>39</sup> Véase Artículos 10, 11 y 12. Tratado de Maastrich 1992 en Referencias.

<sup>40</sup> Véase Artículo 102 del Tratado Constitutivo del NAFTA 1994 en Referencias.

<sup>41</sup> Véase Artículos 1306 y 1411 del Tratado Constitutivo del NAFTA 1994 en Referencias.

públicas<sup>42</sup>, sus patrones de difusión a nivel regional y la incorporación de un conjunto de innovaciones socio técnicas en varios ámbitos de la gestión pública.

El surgimiento de Transparencia Internacional —en lo adelante TI— en 1993, constituyó un evento trascendental en el establecimiento de nexos visibles entre la transparencia y el combate a la corrupción. La incidencia ganada por esta organización allanó el terreno para fomentar el desplazamiento del debate sobre la corrupción —previamente considerado como un tema tabú— a un lugar cimero en la agenda global. TI nació como un actor contestatario frente a las políticas de no injerencia de los organismos multilaterales en los asuntos internos de los Estados y el no condicionamiento de la AOD. La adopción de la transparencia como principio, sin mecanismos de refuerzo que obligaran a los gobiernos a la adopción de reformas para el combate a la corrupción socavaba los esfuerzos de reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad democrática (González 2016; Heimann y Pieth 2018).

Más que un soporte para brindar asistencia técnica, TI se convirtió en un escenario para la visibilización de los mecanismos que vinculaban la opacidad y el secreto con prácticas corruptas rutinarias y normalizadas entre la política y el “hacer negocios”. Su enfoque triangular rebasó las dicotomías tradicionales de percibir la corrupción como resultado de la oferta o la demanda de sobornos, para promover una relación dialógica sujeta al acceso a la información, la rendición de cuentas y el mejoramiento de la calidad democrática entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

En el seno de la OCDE el influjo de esta organización abrió paso a una nueva etapa de convergencias sobre la política regulatoria de la cooperación para el desarrollo basada en la reforma de los sistemas institucionales, la prevención efectiva, la recuperación de activos robados y la generación de alarmas para la detección de actos corruptos. El acercamiento de posturas históricamente conflictivas en materia de combate a la corrupción —particularmente estadounidense y europea<sup>43</sup>— se produjo gracias a los nuevos enfoques de gobernanza que

---

<sup>42</sup> El Capítulo X del Tratado Constitutivo del NAFTA estuvo dedicado exclusivamente a la liberalización de las compras en el sector público. Las negociaciones en esta materia condujeron a que de forma temprana México emprendiera reformas sustantivas que le permitieron posicionarse como uno de los países de mayor desarrollo en este ámbito. La adopción de sistemas digitales de contratación pública se produce de forma temprana en México entre 1992 y 1994.

<sup>43</sup> Las posturas europeas y norteamericanas sobre la lucha anticorrupción poseen raíces conflictivas y antinómicas. Por una parte, en el escenario europeo se apostaba por la implementación de un conjunto de medidas preventivas orientadas a la integridad y ética pública disminuyendo las posibilidades de demanda de sobornos de funcionarios públicos a todos los niveles. Por otra parte, la tradición estadounidense a partir de la promulgación FCPA (1977) se enfocaba mayormente en la generación de mecanismos de regulación del mercado para el fomento de la competencia equitativa, estableciendo sistemas de vigilia y persecución de crímenes financieros y comerciales fuertemente vinculados a la oferta de sobornos. Transparencia Internacional

orientaban la discusión hacia la transparencia participativa (González 2016). En 1995 se produce el lanzamiento del Índice de Percepción de la Corrupción capturando las opiniones sociales sobre el fenómeno en el sector público a través de encuestas a expertos y al sector empresarial. El índice ha devenido en un instrumento central de toma de decisiones para académicos, inversionistas y donantes, insertándose en cálculos de riesgo sobre la gobernanza en diferentes contextos.

Entre 1994 y 1995 avanza la agenda de la liberación y la inserción de los principios de economía de mercado a nivel global, con énfasis fundamental en los países ex socialistas. En 1994, la OCDE lanza el “Programa Integrado para las Economías en Transición”, acogiendo los temas señalados por los grupos consultivos de trabajo en materia de privatización y liberación de las economías. La transparencia figura en el establecimiento de reglas no discriminatorias para la inversión extranjera directa en las economías nacionales, el fortalecimiento de los marcos de gobernanza y las regulaciones sobre la apertura a la información en los procesos de privatización, el desempeño y la gestión empresarial, así como el incremento de la disciplina financiera y el desarrollo de las estadísticas sobre el funcionamiento de la economía de mercado (OCDE 1995a). Este programa tuvo un fuerte apoyo de varios actores internacionales, entre ellos el de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo —por sus siglas UNCTAC— que inserta en sus recomendaciones de políticas el establecimiento de sistemas de apertura a la información como prerequisites para las intervenciones internacionales orientadas al desarrollo.

Como se sugirió anteriormente, el surgimiento de TI generó la vinculación notoria de la transparencia al discurso de la lucha anticorrupción. En mayo de 1994 la OCDE adopta la recomendación del Consejo sobre Soborno en las Transacciones de Negocios Internacionales, instando a los miembros a establecer medidas efectivas para “detectar, prevenir y combatir los sobornos a los funcionarios públicos en negocios internacionales” (OCDE 1995a). El establecimiento de pasos clave para lograr el propósito de la OCDE se concentraban en las reformas a las legislaciones, al sistema tributario, el establecimiento de normas y registros de contabilidad y de procedimientos para la contratación pública. Luego de esta primera recomendación, se formaliza el Grupo de Trabajo sobre Soborno en las Transacciones de Negocios Internacionales. El panel de negociaciones sobre la temática finalizó en 1997 con la

---

tuvo el mérito de facilitar la integración de ambos enfoques a través del tiempo, con una concepción triangular de intervenciones hacia el Estado, el mercado y la sociedad.

adopción de la “Convención sobre la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales” (OCDE 1997), en medio de un clima favorable en el que habían fructificado varias iniciativas para el combate a la corrupción.

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, partió del reconocimiento de que la gobernanza basada en la transparencia y la rendición de cuentas son imprescindibles para el desarrollo sostenible centrado en las personas. Como parte de los compromisos adquiridos por los signatarios de la declaración, se inserta el establecimiento de marcos legales que incluyan la gobernanza transparente y responsable de las administraciones en el uso de los recursos del Estado, la prestación de los bienes y servicios hacia la sociedad. También durante este año, la DAC desarrolla la Red sobre Gobernanza (GovNet) con la misión de identificar, intercambiar y diseminar buenas prácticas en el establecimiento de instituciones efectivas que condujeran a cambios culturales en el marco de la gobernanza democrática.

Durante 1996, el encuentro de Alto Nivel de la DAC adopta las “Recomendaciones sobre propuestas anticorrupción para adquisiciones financiadas con la ayuda bilateral”. Un año más tarde, se aprobaría el paquete de propuestas bajo el “modelo de cláusulas explícitas” a través del cual los miembros de la OCDE inmersos en acuerdos de cooperación bilateral deberían exigir un mínimo de garantías de transparencia en la ejecución de los fondos de ayuda. También en 1996, DAC publica “Dar forma al siglo XXI: La contribución de la cooperación al desarrollo”, un informe clave basado en una estrategia de intervención global fundada en la coordinación de las macro políticas para el desarrollo a nivel vertical y horizontal (DAC 1996). Los objetivos y principios reflejados en el informe, anticiparían las acciones tendentes al fomento de una alianza mundial para el desarrollo, más tarde contemplado como el objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Asamblea General de las Naciones Unidas 2000b).

En paralelo, tuvo lugar la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA 1996) cuyo tratado fue abierto a ratificación durante la cita. Se sumaron al movimiento anticorrupción la Organización Mundial del Comercio, que en su cita ministerial de 1996 lanzó un estudio sobre la transparencia en las prácticas de compras públicas en los gobiernos. En 1997, la Unión Europea aprueba la Convención de Combate a la Corrupción y la Asamblea General de la ONU adopta una resolución solicitando al secretario general asistir a los estados miembros



en el diseño de estrategias para la prevención y control, aspecto que se erigió como una prioridad de trabajo para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Una mención especial requiere el reporte del Banco Mundial “El Estado en un mundo cambiante” emitido en 1997. En el informe se plantea la agenda para promover la buena gobernanza a través de dos ejes de trabajo orientados a la liberalización y la privatización del mercado (Banco Mundial 1997; Fondo Monetario Internacional 2001). Por una parte, se revitaliza la capacidad del Estado sujetándolo a reglas y restricciones para fomentar la rendición de cuentas y por otra se establecen mayores presiones para la competitividad y la inserción en el mercado internacional a través de la apertura y el acceso a la información. La transparencia ostenta en este informe una doble cualidad, la de allanar el camino de las reformas estructurales y la de entronizarse como práctica rutinaria de los estados en el ámbito de la economía de mercado (Banco Mundial 1997).

### **3.3.1. La Crisis Asiática como coyuntura crítica. La transición hacia un nuevo paradigma de gobernanza**

Los países asiáticos habían experimentado tres decenios de crecimiento económico y social sostenido, que hacían difícilmente predecible la aparición de una crisis de gran envergadura como la del año 1997. Hacia 1998, todos los organismos internacionales hacían balance de cómo la opacidad en el manejo de las cuentas de las empresas y los bancos gubernamentales, los déficits en los mecanismos de auditoría y supervisión, el sobre endeudamiento externo a corto plazo con reservas insuficientes y una política de regímenes cambiarios fijos sostenida durante mucho tiempo, constituyeron el patrón común en los países donde estalló la crisis. Constituía un elemento también recurrente, las múltiples alegorías al milagro asiático de los años 1980 y el acelerado crecimiento que experimentaron los “tigres” y “dragones” con una presencia fuerte del Estado en la conducción de la economía (Banco Mundial 1993). Esta idealización del papel conductor del Estado en la economía y la regulación del mercado, resultaría posteriormente, uno de los principales factores asociados con la aparición y rápida propagación de la crisis.

La alta presencia estatal en la conducción del otrora exitoso modelo de desarrollo asiático, era ahora señalado con una causal relevante en la aparición de las fallas de gobernanza. Entre las medidas para incentivar la empresa privada y la industria nacional —a expensas de la protección sobre la competencia extranjera—, la entonces elogiada burocracia meritocrática asiática poseía una fuerte presencia en el manejo de la economía. El fenómeno extensivo de la

colusión gubernamental y los privilegios otorgados a grandes empresas privadas en desmedro de las pequeñas, figuraban como incentivos para que el aparato burocrático local no prestara atención, o hiciera la "vista gorda" ante los primeros síntomas de la crisis (Caprio y Klingebiel 1997).

El combo explosivo de un Estado coludido por el sector privado tras las múltiples reformas de los años 1980 y principios de 1990, sumado a la liberalización, la privatización y la ausencia de transparencia fueron reseñados como factores que profundizaron los efectos de la crisis, teniendo en cuenta la negativa de los acreedores de refinanciar préstamos a corto plazo (Kaufmann y Mehrez 2000; Barth, Caprio y Levine 2001; Vishwanath y Kaufmann 2001; Stiglitz 2002b). La emergencia de la crisis no se puede achacar del todo a la falta de información disponible, sino también a la incapacidad del mercado para procesar datos públicos y notorios sobre propiedades inmobiliarias especulativas, los déficits en cuentas corrientes y la debilidad de los intermediarios financieros (Banco Mundial 1988; Fondo Monetario Internacional 1998). En función de ello, el escenario posterior estuvo permeado de una serie de esfuerzos por la reducción de asimetrías de información a través de la ampliación de las capacidades para el desarrollo estadístico, estandarización y reutilización de datos sobre el desempeño macroeconómico de los estados.

Varios elementos son considerados al momento de señalar que, en efecto, la crisis catapultó la transparencia a ocupar un lugar cimero en las agendas de los organismos multilaterales. El primero de ellos, es el tránsito de un principio normativo ampliamente reconocido, pero escasamente exigido, que devendría posteriormente en un requerimiento de *jure* y de *facto* para moderar las relaciones internacionales. Este giro se evidencia en el cambio del discurso de los organismos financieros, de crédito y de comercio que a fines de los años 1990 comienzan a implementar de forma agresiva un paquete de medidas para las reformas institucionales de los sistemas de transparencia. El principal rasgo de estas reformas es su nivel de focalización en un grupo de áreas sustantivas clave como presupuestos, regímenes fiscales, endeudamiento público, recursos naturales, infraestructura de servicios básicos, compras públicas, entre otros.

El cambio en sí, denota un giro en dos dimensiones. La primera de ellas es el desplazamiento de los enfoques centrados en la transparencia como concepción normativa del ejercicio público, hacia una consideración más profunda sobre sus efectos organizacionales e institucionales. La segunda dimensión, —aparejada a la primera— se concentra en la

superación de la noción de la transparencia como abstracción, estableciendo un vínculo cada vez más focalizado en ámbitos de gestión clave para el gobierno. La selectividad como un componente clave de los objetivos de transparencia se percibe en la amplificación notoria de intereses, intenciones y presiones para la apertura a la información generada en ciertos sectores por encima de otros. De esta forma se comienzan a perfilar objetivos de nivel procedimental y operacional que poseen rasgos característicos, sistemas de estándares y comunidades de dominio común especializadas en la arena internacional.

Por otra parte, los tibios llamados a la creación de marcos legislativos en materia de transparencia eran ahora complementados con las necesidades de diseñar órganos garantes especializados, con la independencia y estabilidad para asegurar los mecanismos de autorrevelación de la información (Banco Mundial 1988). Los nuevos sistemas de reglas deberían comprender mecanismos de reporte y sistematización de datos sobre el desempeño de las agencias (gubernamentales y empresariales) para avanzar en la conformación de bases de datos globales que permitieran la toma de decisiones y la reducción de la incertidumbre en el comportamiento del mercado.

### **3.3.2. Características de las políticas de transparencia con posterioridad a la crisis asiática**

La crisis asiática representó un punto de inflexión en el debate global sobre gobernanza. La perversidad de los problemas acumulados por los estados asiáticos y su injerencia en el control de las economías domésticas habían desatado una crisis multidimensional de enormes proporciones. Luego de esta coyuntura crítica se fraguaron varias reconfiguraciones de la agenda internacional de transparencia que permitieron su profundización y avance. Uno de los elementos relevantes para esta etapa es la consolidación del rol de los organismos internacionales como articuladores de las comunidades de políticas.

Ante la emergencia de la crisis, en abril de 1998 se desarrolla un encuentro en Washington entre los ministros de finanzas y directores de los bancos más importantes del mundo. Convocado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el cónclave estuvo centrado en el fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional en tres áreas clave, 1. mejorar la transparencia y la rendición de cuentas; 2. fortalecer los sistemas financieros nacionales; y 3. gestión de las crisis financieras internacionales. De cara a cada uno de estos objetivos estratégicos se conformaron grupos de trabajo encargados de viabilizar propuestas de los países, el sector privado y la sociedad civil.

En este marco surgió el Grupo de Trabajo sobre Transparencia y *Accountability* del Banco Mundial, que realizó su primer reporte durante el encuentro y que se convirtió posteriormente en un agente de coordinación, diálogo y retroalimentación, contemplando iniciativas de varios sectores. La relevancia del reporte en cuestión focaliza el papel de la transparencia en la gobernanza a nivel diferencial, considerando tres actores clave: el sector privado, las autoridades nacionales y las instituciones financieras internacionales. Dado que cada uno de estos actores posee un rango de incidencia y responsabilidad interconectado, las acciones tendientes al logro de los objetivos planteados se deberían abordar estratégicamente a través del cumplimiento de principios y estándares en reformas paralelas (Working Group on Transparency and Accountability 1998).

Otro de los elementos del cambio paradigmático en el escenario post crisis radica en el rediseño de la arquitectura del sistema monetario internacional. Algunas de las medidas adoptadas estaban centradas en el incremento de la coordinación internacional en torno a las políticas del desarrollo, el reforzamiento de las responsabilidades de los organismos y los mecanismos de cumplimiento de sus directivas. Dichas reformas deberían anclarse al mejoramiento de los canales de información, el diseño de estándares de transparencia, así como a la supervisión nacional de los sistemas financieros y bancarios a través de la creación de marcos para la reducción de riesgos (Fondo Monetario Internacional 1999).

La focalización de las intervenciones de transparencia en sectores neurálgicos de la actividad de los gobiernos en el contexto de la liberalización económica y comercial constituyó otro de los elementos de transformación previo y durante la coyuntura crítica. En 1996 durante los estertores de la crisis se realizó la reunión de alto nivel de la OMC en Singapur en cuyo marco se debatió el “Informe sobre Transparencia en los Sistemas de Contratación Pública Gubernamental” (OMC 1996). Como parte de las debilidades latentes de los sistemas de contratación en el mundo se evidenciaban las asimetrías en los regímenes regulatorios, la discrecionalidad y altos niveles de proteccionismo para el acceso al mercado público de bienes y servicios.

La estructura tradicional en que se asentaban las adquisiciones de los Estados afectaba de manera sensible la inserción en los esquemas de liberación y reducción de trabas para el comercio internacional y la inversión extranjera. Mediante el acuerdo 21 de la Declaración Ministerial emanada del cónclave, se dispuso la creación del Grupo de Trabajo sobre Transparencia en la Contratación Pública. En el propio año entraría en vigor el Acuerdo sobre

Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio, inicialmente suscrito en Marrakech el 15 de abril de 1994 como parte de la creación de la OMC. Las principales repercusiones del ACP y otras medidas de ajuste estructural en el escenario de la post crisis asiática, condujeron a la realización de reformas desde dentro para propiciar la rápida incorporación de los estados en el esquema de liberalización económica, bajo una fuerte supervisión del FMI (FMI 2001).

En 1999, la OCDE emitió el documento “Coordinación de políticas para el Desarrollo y Agenda de Financiación al Desarrollo” con el co auspicio de la OMC, BM, FMI y la ONU. Entre las áreas políticas más destacables donde la transparencia figura como un objetivo clave, se encuentran: arquitectura financiera internacional, gobernanza corporativa, lucha contra la corrupción, inversión extranjera directa, y la gobernanza de la colaboración para la AOD. En los reportes de las organizaciones emanadas de *Bretton Woods* y varias de las resoluciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Quincuagésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones se hacen patentes tres elementos que apuntalan el argumento del cambio paradigmático a nivel internacional, la creación de una agenda común de gobernanza para el desarrollo, donde la transparencia figura como un objetivo estratégico de carácter transversal, intersectorial y multiactoral, la creación de mecanismos de coordinación y cumplimiento, el avance en la generación de índices y estándares y el despliegue de reformas a nivel nacional con un alto componente de asistencia técnica (OCDE 1999; Banco Mundial 1999; FMI 1999; OMC 1999; Asamblea General de las Naciones Unidas 1999a, 1999b).

Si bien en la etapa anterior se realizaban esfuerzos loables por intensificar la masificación de LAI, la crisis afianzó la demanda por develar los procesos políticos y de gobierno a través de varios mecanismos: la supervisión basada en la auditoría a través a órganos especializados de control —*watchdogs*—, la convergencia de los avances científicos y tecnológicos vinculados con la TICs y los sistemas de divulgación de la información pública a través del nuevo enfoque de gobierno electrónico.

Ya desde mediados de la década de los años 1990, la agenda de gobierno electrónico había sido posicionada como un modo emergente de circunscribir los procesos administrativos a los adelantos en el campo de la informática y las telecomunicaciones. Entre 1993 y 1995 se iniciaron reformas gubernamentales al interior del G7 que incluían la publicación de contenidos administrativos en formato de datos estándares con la utilización del internet. La

Iniciativa de Infraestructura para la Información Global constituyó el apalancamiento inicial para el establecimiento de la Sociedad Mundial de la Información, que además de asegurar la transparencia sobre los actos cotidianos del gobierno, constituiría una herramienta relevante para la toma de decisiones de mercado (OCDE 1996).

Entre los años 1997 a 1999 comenzaron a implementarse los sistemas estandarizados internacionales de información, que representaban la promesa de un retorno sistemático de los inversionistas y los capitales que habían emprendido el éxodo masivo de los países golpeados por la crisis. Los abanderados de estas iniciativas fueron los organismos multilaterales de crédito y comercio (Mungiu-Pippidi et al. 2015), los cuales comenzaron a insertar estos requerimientos de manera coordinada en el sistema de condicionalidades a la AOD, líneas de crédito y empréstitos. Los esfuerzos por vincular los cometidos de la transparencia con el desarrollo de datos, se materializaron en la “Asociación en Estadísticas para el desarrollo en el Siglo XXI”, conocida como PARIS21. En el marco de esta iniciativa comenzaron a perfilarse las discusiones sobre el aporte de los datos estadísticos para el diseño de las políticas gubernamentales y su inserción en esquemas abiertos de divulgación electrónica.

En el año previo al comienzo del nuevo milenio, el FMI y el Banco Mundial realizan una revisión integral de la Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados (PPME), surgida en 1996 como resultado de las crisis de inicios de los años 1990 en América Latina y la necesidad del alivio en el peso de la deuda externa. Como parte de los condicionamientos para acceder al PPME ya se encontraba la obligatoriedad en la implementación de sistemas de transparencia en el ámbito nacional. Este mecanismo de control a través de los condicionamientos a la AOD, sumado a otras iniciativas en el ámbito bilateral y regional se convirtieron en una práctica recurrente y estabilizada durante el nuevo siglo.

### **3.4. La entrada al nuevo milenio, la transparencia y su rol en la agenda del desarrollo.**

#### **Principales hitos hasta 2008**

A fines de 1998, se comenzaron a vislumbrar los primeros indicios de recuperación de la crisis, entrando las economías más afectadas en un proceso de recuperación dinámica hacia el año 2000. La aplicación de medidas de política económica, el respaldo financiero a gran escala otorgado por el FMI y otros actores de la comunidad internacional contribuyeron al restablecimiento de la confianza y la estabilidad del mercado financiero (Fondo Monetario Internacional 2001). Los relativos éxitos de los programas de recuperación en Asia enfatizaron en el rol crucial de las reformas estructurales, el apego estricto a las recetas de

libre mercado y competencia externa, previo saneamiento de sus sistemas de transparencia, el fortalecimiento de las capacidades de regulación y auditoría del gobierno. La salida a la crisis asiática reputaría una amplia legitimidad a la agenda de reformas y paquetes de medidas desplegadas por los organismos internacionales, la cual tributaría a entronizar el debate sobre institucionalidad, calidad de la gobernanza y desarrollo económico.

En marzo de 2000 el Secretario General de las Naciones Unidas presentó su informe “La función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI” donde señalaba que “La buena gobernanza se basa en el imperio de la ley, en unas instituciones estatales eficaces, en la transparencia y responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos” (Asamblea General de las Naciones Unidas 2000a, 57). Este planteamiento anticipaba la adopción de una nueva lógica de intervención en la arena internacional caracterizada por un clima de compromisos compartidos entre los gobiernos, organizaciones de mercado y la sociedad civil. También durante este año, la ONU lanza el Pacto Mundial, una iniciativa de vinculación del sector empresarial con los ODM que articulaba 4 ejes — Derechos Humanos, Normas Laborales, Medio Ambiente y Lucha contra la Corrupción—.

En septiembre se realiza la Cumbre Mundial del Milenio como colofón del intenso proceso preparatorio desarrollado durante el quinquenio anterior. En la declaración de los jefes de Estado y de Gobierno sobre los objetivos dedicados a fomentar el desarrollo y la erradicación de la pobreza, se señala que ellos dependen en buena medida de la adecuada gestión de los asuntos públicos y de la transparencia en los sistemas financieros, monetarios y comerciales. Es así que pese a que paradójicamente, la transparencia no figura de manera explícita en ninguno de los ODM, se entiende como un lineamiento estratégico de carácter transversal. Un botón analítico interesante sobre el punto anterior, se concentra en el objetivo 8 “Alianza Mundial para el Desarrollo”, que es el único cuyas metas específicas no poseen fecha de cumplimiento, teniendo en cuenta el relevante protagonismo de OCDE y el CAD en el planteamiento de los Objetivos Internacionales del Desarrollo en 1996, la armonización de estrategias en el ámbito de la AOD y las políticas de acción concertada de los organismos internacionales, aspectos enunciados previamente.

Desde finales de los noventa comenzó a impulsarse otra política a nivel paradigmático que cambiaría definitivamente el rumbo en las concepciones sobre la transparencia: la de las nuevas tecnologías de la informática y las comunicaciones. Si bien el tema de las tecnologías se estaba abordando de manera sistemática desde fines de los años 1980 como una

prolongación de las reformas de modernización administrativa, entre finales de 1990 y comienzos de los 2000 comienza a redimensionarse como la agenda de gobierno electrónico y sociedad de la información.

Esta transformación enfatizó en la necesidad de la transición socio técnica como medio para asegurar la transparencia sobre la toma de decisiones y las acciones de los agentes públicos, el mercado y la sociedad civil. En junio del año 2000, tuvo lugar la Primera Reunión Regional en Latinoamérica de Tecnologías de Información para el Desarrollo en Florianópolis, Brasil, bajo la convocatoria de la CEPAL. Durante el encuentro se define la agenda de política pública para promover “la difusión rápida, simultáneamente eficiente y equitativa de las TIC en las economías de América Latina y el Caribe” (CEPAL 2000, 5). En el año posterior se desarrollaron varios eventos internacionales y regionales para articular la transición hacia el gobierno electrónico y sus pilares fundamentales, el acceso equitativo, universal y asequible a la información a través de sistemas informáticos.

En la Cumbre Ordinaria de la OEA del año 2001 celebrada en Québec se lanza la Agenda de Conectividad para las Américas y también la iniciativa para la conformación del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Ambas intenciones estuvieron fuertemente vinculadas con el desarrollo de transformaciones sustanciales sobre la transparencia en el campo de las compras públicas. Por una parte, en la agenda de conectividad se convocaba a la creación de “sistemas de adquisiciones en línea” (OEA 2003, 25) y por otra en el borrador preliminar del acuerdo ALCA detalla en el capítulo dedicado a las compras del sector público la intención de avanzar en la creación de un mercado único con el fin de maximizar y optimizar las oportunidades de negocios. En aras de cumplir con estos objetivos, las partes deberían garantizar sistemas transparentes, competitivos y no discriminatorios.

Los textos emanados de la Cumbre de Québec se convirtieron en documentos casi apologeticos de la transparencia, señalándole como un elemento vital para la concientización pública y para legitimar las tareas de los gobiernos. La Carta Democrática Interamericana (OEA 2001) —adoptada también en Québec— señalaba en sus artículos 4, 5 y 24, la necesidad de asegurar mecanismos de transparencia sobre la gestión gubernamental, sobre las fuentes de financiamiento de los partidos políticos y sobre las maquinarias electorales locales. Como derivación de los compromisos adquiridos en el cónclave, en el mes de junio durante el Trigésimo Primer Período Ordinario de sesiones realizado en San José, Costa Rica, se aprueba la creación del Mecanismo de Seguimiento a la Convención Interamericana contra la



Corrupción de la OEA —por sus siglas MESICIC—, con la finalidad de establecer un sistema de evaluaciones y recomendaciones recíprocas para el cumplimiento de los acuerdos emanados de la convención. El MESICIC ha tenido un rol relevante en la exposición de los vínculos entre transparencia y corrupción, identificando brechas y vulnerabilidades en los sistemas nacionales y en sectores estratégicos.

Por otra parte, el movimiento hacia la transparencia en el marco de la revolución de las TICs no sólo se dinamizaba en América sino también en la Unión Europea. En febrero de 2001 se firma el Tratado de Niza a través del cual se modifican los textos constitutivos de la UE y se avanza en la reforma de la estructura institucional del mecanismo de integración. Entre las dimensiones del cambio estructural se encontraban presentes nuevos lineamientos estratégicos para garantizar la protección al tratamiento y circulación de datos personales siguiendo los avances del gobierno electrónico y a la vez se sentaban pautas para la apertura a los procesos y a las decisiones de las instituciones y los organismos comunitarios.

En el propio año se emite el Reglamento 1049/2001 que disponía el acceso público a los documentos del Parlamento, del Consejo y la Comisión Europea, definiendo los principios generales del acceso a la documentación institucional y su disponibilidad a través de plataformas informáticas. Aparejado a ello, en el mes de septiembre el parlamento aprueba el “Código Europeo de Buena Conducta Administrativa” con un fuerte protagonismo del Defensor del Pueblo, inspirado en las necesarias transformaciones del Derecho Administrativo Comunitario y el imperativo de reducir los espacios de discrecionalidad de las administraciones locales y sus vínculos con la mala praxis en la gestión de lo público. Estos procesos deberían irradiar de forma progresiva al ámbito institucional de los miembros de la Unión y a la vez se extendería a los estados candidatos, en virtud del cumplimiento de los principios de democracia representativa y participativa.

El llamado a la “Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información” aprobado por la ONU mediante la Resolución 56/183 de 2001 llega cuando se hace notorio el despegue de internet y ya se acumulaban experiencias en el uso de los adelantos científicos tecnológicos vinculados al gobierno electrónico en los países europeos y Estados Unidos. La Cumbre se desarrollaría posteriormente en dos fases, la primera de ellas en Ginebra (2003) y la segunda en Túnez (2005). También en 2001, la OCDE y el DAC, lanzan las “Recomendaciones de Desvinculación de la Ayuda Oficial al Desarrollo para los Países Menos Desarrollados”. La desvinculación de la ayuda, eliminó la obligación de los receptores de adquirir bienes y

servicios en los países donantes, entendiéndose como una medida que reducía los costos, aumentaba la capacidad administrativa, a la vez que fomentaba el desarrollo de las industrias y proveedores locales. Las recomendaciones tendrían dos implicaciones, la primera apuntaba a la generación de mecanismos de liberalización y competencia en las adquisiciones financiadas por la AOD, y la segunda se orientaba al establecimiento de condiciones agregadas para la cooperación económica (estándares de buenas prácticas del empresariado, responsabilidad social, promoción de PYMES, desarrollo local, entre otros).

En noviembre se lleva a cabo la cuarta Conferencia Ministerial de miembros de la Organización Mundial del Comercio en Doha, Qatar. La agenda para el desarrollo planteada en el cónclave disponía un amplio plan de trabajo para la liberación y la erradicación de barreras al intercambio comercial. Entre los asuntos abordados relativos a la transparencia, se señala la relevancia de condiciones transparentes, estables y previsibles para las inversiones transfronterizas a largo plazo y el llamado a la realización de un Acuerdo Multilateral de Transparencia en la Contratación Pública —aspecto que figura en la agenda de la OMC desde la Ronda de Tokio en 1973—, con el compromiso de brindar asistencia técnica y apoyo a la creación de capacidades adecuadas durante las negociaciones y después de su conclusión (OMC 2001).

En el año 2002 se desarrollan dos eventos auspiciados por la ONU que revistieron vital importancia. El primero de ellos fue la Conferencia Internacional sobre la Financiación al Desarrollo que tuvo lugar en Monterrey, México, durante el mes de junio y el segundo fue la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo entre finales de agosto e inicios de septiembre. Durante la Conferencia de Monterrey se asentarían las bases para el establecimiento de un nuevo enfoque en la financiación al desarrollo. En el encuentro tuvo lugar el primer intercambio cuatripartito de opiniones entre gobiernos, la sociedad civil, la comunidad empresarial y las partes interesadas institucionales sobre cuestiones económicas mundiales (ONU 2002).

El Consenso de Monterrey declara los nuevos principios y requerimientos de los esquemas de financiación al desarrollo y establece un grupo de medidas para asegurar su cumplimiento. En los acápites 15, 21 y 25 del documento final se establece que los gobiernos deben contar con sistemas que garanticen la eficacia, eficiencia, transparencia y responsabilidad para la movilización y administración de recursos públicos (ONU 2002). Las condiciones de transparencia, estabilidad y previsión, generarían fuertes incentivos para la atracción de

corrientes de capital productivo y a la vez se erigían como requisitos indispensables para monitorear y evaluar las corrientes de flujos financieros entre los países donantes y receptores de la cooperación.

El encuentro de Monterrey se destacó por la toma de medidas más audaces contra el régimen de ayuda externa que bajo la política de no injerencia de los donantes y las instituciones de *Bretton Woods* había apuntalado “dictaduras y populismos, enriqueció a presidentes, funcionarios y empresarios cómplices, fue transferido a bancos suizos o absorbida por el analfabetismo político” (Ibisate 2002, 147). En igual sentido, se habían convertido en canales de penetración para el lavado de dinero y redes de colusión estatal sin llegar a cumplimentar los objetivos previstos para la asistencia. Tomando en consideración lo anterior, el viraje declarado, insertaba mecanismos de revisión y evaluación por pares, medición de la efectividad y gestión de la ayuda, coordinación y coherencia para asegurar la transparencia y las reformas de gobernanza de la cooperación. Adicionalmente, se generaban estrategias de incidencia concertada entre los organismos internacionales para acompañar reformas en las estructuras de gobernanza y gestión del sector público, que redundaran en el mejoramiento de resultados, como la entrega eficiente y efectiva de los servicios públicos.

En lo relativo a cuestiones sistémicas, el Consenso se enfocó en la inestabilidad de los flujos privados de capital y sus reflejos en las crisis financieras de los últimos tres decenios como elementos medulares que generaron obstáculos al desarrollo. Los múltiples y parciales llamados a la reforma de la “arquitectura financiera internacional” se concretaría en una agenda de fuertes apuestas por la coordinación de políticas macroeconómicas a través de acciones regulatorias en países de origen, así como el establecimiento de códigos y estándares internacionales. En materia de medidas de reducción de la vulnerabilidad se adoptaron acciones preventivas con énfasis en capitales de corto plazo, costos sociales de los programas de ajuste estructural, la renegociación de la deuda, generación de parámetros de rigor y evaluación del riesgo soberano, entre otros aspectos (Ocampo 2002). Otro de los temas relevantes versó sobre la necesidad de estrategias para el combate a las formas de corrupción en todos los niveles como una cuestión de máxima prioridad para los gobiernos, resaltando las posibilidades de los sistemas de transparencia como esquemas preventivos.

En el mes de septiembre de 2002, se llevó a cabo la Cumbre de la Tierra en Johannesburgo entre polémicas visiones en torno al rol empresarial en los ODM, desacuerdos sobre el papel de las energías renovables y un fuerte liderazgo de las transnacionales como tercera vía en la

solución a los problemas globales (Narain 2002). Sin lugar a dudas la contribución más relevante de la Cumbre se concretó en el lanzamiento de la Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas (EITI) por el Primer Ministro británico Tony Blair. Con los antecedentes de graves escándalos de corrupción en África de fines de los años 1990 e inicios de los 2000 —particularmente en Angola—, traídos a la luz pública por la ONG “*Global Witness*” y su movimiento “*Publish What You Pay*” se evidenciaban los nexos de la opacidad en los pagos e ingresos de empresas extractivas y gobiernos y su contribución a la persistencia de la pobreza, los conflictos armados y la corrupción rampante en la región. La exigencia global por transparentar las operaciones de las industrias petroleras, mineras y gasíferas dio lugar a la propuesta EITI como un régimen de rendición de cuentas voluntario y la conformación de un estándar de gobernanza de los recursos energéticos que fue ampliamente acogido por la comunidad internacional. A partir de 2003 la iniciativa comenzó un vertiginoso proceso de institucionalización con el apoyo del G8<sup>44</sup> al que posteriormente se incorporan masivamente los organismos multilaterales.

En octubre de 2003 se adopta la Primera Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en Mérida, México, la que estuvo precedida por la aprobación de la Convención de la Unión Africana en el mes de junio. Las cuestiones vinculadas a la transparencia en la Carta de Mérida se recogen en los artículos 5, 7, 9,10, 12 y 13 relativos a: medidas preventivas, sector público, contratación pública y gestión de la hacienda pública, información pública, sector privado e información de la Sociedad, respectivamente (Asamblea General de las Naciones Unidas 2003). La Convención resumió los esfuerzos regionales de la lucha anticorrupción, como una aproximación integral y sistemática al fenómeno en sus diferentes modalidades, abriendo el espectro de sujetos comisores y de bienes jurídicos protegidos. El tratado entró finalmente en vigor en el 2005 cuando 33 estados ratificaron el instrumento, los Términos de Referencia de su mecanismo de evaluación fueron aprobados en 2011.

En febrero de 2003 se celebra el Primer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo, conocido como la “Convención de Roma sobre Armonización”. En virtud de dar seguimiento a los programas operativos de la nueva agenda de gobernanza en la cooperación, el panel establecía la necesidad de generar armonización en las políticas, los

---

<sup>44</sup> Véase Declaración Final de la Cumbre de Evian (Asamblea General de las Naciones Unidas 2003) en Referencias.

procedimientos y las prácticas operacionales de los donantes y receptores de la AOD. Con la participación de la totalidad de los Bancos de Desarrollo y varios de los organismos y organizaciones multilaterales se promulgaban directivas para la simplificación y agilidad de procesos, así como la necesidad de avanzar en reformas estructurales en los países beneficiarios que restablecieran la confianza de los donantes en los sistemas institucionales nacionales.

El llamado a la alineación de los países donantes y receptores incluía, además, la adopción de estándares y principios de transparencia internacionales para cada sector prioritario a través de programas de asistencia técnica liderados por bancos e iniciativas regionales y bilaterales. De esta manera, los donantes deberían incidir en la habilitación de condiciones previas para la recepción de la ayuda —dando seguimiento a los acuerdos emanados del Consenso de Monterrey—, lo que en buena medida contribuyó a la generación de patrones de difusión de políticas y a la adopción de modelos institucionales en los países menos desarrollados.

Entre enero de 2003 y 2004 se realiza la negociación y firma del Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos (DR-CAFTA). El DR-CAFTA tuvo un proceso récord de ratificación y entrada en vigor, elemento que se debe en gran medida al liderazgo de la USAID en los programas de preparación para el cumplimiento de condiciones de elegibilidad, exigidas por el gobierno de los Estados Unidos. Entre estas condiciones figuraban la realización de reformas administrativas y del poder judicial y el cumplimiento de estándares internacionales a través de la adopción de leyes y la creación de órganos de cumplimiento. La fuerte presencia de la USAID en los países centroamericanos se convirtió en un motor que definiría el modelo de la arquitectura institucional de transparencia, a excepción de Costa Rica —aspecto que será abordado en el próximo capítulo—.

También entre 2003 y 2004, la OCDE crea la Metodología para la Evaluación a los Sistemas de Compras Públicas —por sus siglas en inglés MAPS—, con la finalidad de contribuir a la modernización, la eficiencia, asegurar el valor del dinero, la equidad, el buen gobierno y la transparencia. El sistema MAPS devino en un marco de evaluación integral de los sistemas de compras públicas que aborda cuatro dimensiones esenciales: 1. marcos de políticas; legislación y regulación; 2. marcos institucionales y capacidad de gestión; 3. operaciones de contratación y prácticas de mercado; y 4. transparencia, integridad y *accountability*. En 2016 MAPS fue sometido a revisión para potenciar su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible —en lo adelante ODS—.

En 2004 se realiza la Primera Conferencia Anual de Compras Gubernamentales en las Américas, en Vancouver, Canadá, con el objetivo de promover la rápida extensión de los sistemas de *e-compras*. Durante el evento se acuerda la creación de la Primera Red Interamericana de *e-compras* gubernamentales que en 2008 cambiaría su nombre a Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). En 2016, RICG deja de ser una iniciativa regional para convertirse en un “mecanismo del sistema interamericano para fomentar la cooperación técnica horizontal de alto nivel entre los países de la OEA” (OEA 2016).

La Cumbre Extraordinaria de las Américas se realizó en Monterrey, en enero de 2004 con el objetivo de avanzar en tres ejes fundamentales, promover el desarrollo social, el crecimiento económico y asegurar la gobernabilidad democrática. En la Declaración de Nuevo León, emanada del encuentro, se establecieron 72 mandatos, de los cuales 12 hacían referencias explícitas a los sistemas de transparencia. Algunos de los preceptos de mayor relevancia señalan la necesidad de mejorar el clima de inversión y la responsabilidad social empresarial, el imperativo de generar transformaciones cualitativas en las administraciones públicas, asegurar el normal desenvolvimiento de los procesos políticos y de gobierno, así como la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. También en 2004, el Foro Económico Global promueve la Iniciativa de Alianza contra la Corrupción, que aglutinó 90 signatarios de diversos sectores, con el objetivo de otorgar protagonismo al empresariado global otorgándoles voz en la lucha anticorrupción y la transparencia.

En 2005, tienen lugar dos grandes eventos que continúan generando pautas en la consolidación de la agenda global y regional por la transparencia. El II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, realizado en París, supuso la cristalización de los objetivos acordados en los paneles de Roma sobre armonización (2003) y Marrakech, sobre gestión orientada a resultados (2004). El evento de París estuvo marcado por una ampliación sustancial de las iniciativas de cooperación internacional, la considerable presencia de agencias y organizaciones no gubernamentales en los países en desarrollo y la proliferación de donantes. La fragmentación en los esfuerzos de la ayuda y los aún insuficientes progresos en materia de transparencia, derivaron en la adopción de cinco principios rectores: apropiación, alineamiento, armonización, rendición de cuentas y gestión por resultados. Se disponía igualmente la creación de mecanismos de seguimiento y medidas de implementación basadas en la mutua responsabilidad entre donantes y gobiernos receptores velando de forma bilateral por el cumplimiento de los acuerdos contraídos. El esquema de condicionalidades a

la cooperación internacional y la AOD era ahora complementado por un sistema de indicadores para la medición gradual de los progresos.

En el ámbito regional, se había producido el viraje en la correlación de fuerzas políticas hemisféricas comenzado con el ascenso al poder de Hugo Chávez en Venezuela en 1999 y el posterior auge de la izquierda, en países como Argentina, Brasil, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Honduras, Paraguay, El Salvador y algunos países caribeños. Lo que prometió ser el escenario final de consenso para la aplicación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyo diseño y negociaciones se habían mantenido de forma ininterrumpida durante la década anterior, resultó de forma inesperada en el cierre de las negociaciones. Sin embargo, se intensificó la firma de Tratados de Libre Comercio bilaterales —en lo adelante TLC—, proceso que condujo al establecimiento de grupos de negociación sobre contrataciones públicas y la posterior implementación de mecanismos de publicidad para el acceso al mercado de las compras gubernamentales. Los TLC también contribuyeron a la visibilización de los efectos perversos de los sistemas de transparencia, que, aunados a las reglas de liberalización comercial, arrasaron con las pequeñas y medianas empresas nacionales. La acogida de los principios de fomento al desarrollo de las PYMEs y las industrias locales en los sistemas de compras públicas llegaría posteriormente en función de los aprendizajes generados con las experiencias de los TLC.

En 2006, comienza la renegociación del Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC adoptado en 1994, con los objetivos de perfeccionar, actualizar y ampliar el acuerdo, frente al nuevo contexto de la revolución tecnológica y su influencia en los métodos de contratación. Para enfrentar los retos derivados de los modos emergentes de participación del mercado en la esfera de las adquisiciones gubernamentales, se adoptaron nuevos lineamientos de trabajo que incluían las PYMEs, lo relativo a la recopilación y comunicación de los datos estadísticos, contrataciones sostenibles, entre otros aspectos.

En junio de 2006, se lleva a cabo el Trigésimo Séptimo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, en Santo Domingo, República Dominicana. La Declaración de Santo Domingo, resalta el papel de las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones para el establecimiento de instituciones gubernamentales efectivas, representativas, transparentes y responsables ante la ciudadanía. Reafirmando el compromiso regional con la reducción de la brecha digital y la adopción de los lineamientos para la utilización de las TIC

en el contexto de la modernización del Estado y las instituciones públicas, se avanzaba en las reformas orientadas a promover el gobierno electrónico.

En septiembre de 2006 se realiza una reunión de alto nivel convocada por la DAC, en la que se aprueban los principios para la lucha anticorrupción como vía para lograr la efectividad de la AOD. Con la adopción de tres principios globales o consignas, se llamaba a fortalecer las capacidades de la sociedad civil para demandar reformas, promover y monitorear la transparencia y la rendición de cuentas en la lucha contra la corrupción. Las agencias de cooperación, por su parte, deberían asegurar la inclusión de estas medidas en todas las áreas de asistencia de los donantes.

El Programa Anticorrupción de la OCDE para América Latina vería la luz en 2007. Con una alianza tripartita entre la OCDE, la OEA y el BID se instaura el marco de cooperación para el impulso a las iniciativas anticorrupción en la región. Bajo un fuerte énfasis en sectores y áreas estratégicas clave, el programa OCDE se instauró como un soporte de asistencia técnica a los países signatarios de la “Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales” (1997) especialmente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

Aparejado a ello se despliega la iniciativa para la Recuperación de los Activos Robados —por sus siglas STAR— patrocinada por el Grupo Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. STAR constituye un esfuerzo mancomunado para poner fin a los refugios seguros de fondos corruptos, favoreciendo su recuperación y retorno a los países de origen. Una de las dimensiones dónde se evidencia la importancia comunal del STAR fue la remoción de las barreras operativas y políticas en el tratamiento a personas políticamente expuestas —por sus siglas PEP—. Varias cuestiones pueden señalarse en este sentido, la primera de ellas vinculadas con la aplicación del principio de transparencia en los manejos de las finanzas personales de PEP a través de declaraciones juradas patrimoniales y el levantamiento del secreto bancario cuando estos hubieren sido parte de investigaciones y requerimientos judiciales.

En 2008 estalla la crisis del sistema financiero internacional, generando la caída de los discursos de los organismos de *Bretton Woods*, concernientes a la desregulación y a la reducción del papel del Estado en la conducción de las reglas de funcionamiento del mercado. Esta crisis marca otro cambio paradigmático a través del cual quedan instauradas



modificaciones sustanciales de los regímenes de transparencia a nivel internacional, regional y nacional.

### **3.4.1. La Crisis del Sistema Financiero Internacional de 2008 como nueva coyuntura crítica y el retorno de las políticas transparencia al ámbito nacional**

En septiembre de 2008, se produce la quiebra de Lehman Brothers mientras avanzaba la pujante y sin precedentes campaña electoral 2.0 de Barack Obama en los Estados Unidos. Con la quiebra de una institución sistémica como Lehman se generan repercusiones globales que derivaron en la rápida extensión de una nueva crisis en el sistema financiero internacional. Los antecedentes de la crisis se produjeron en agosto de 2007, cuando se generó la caída del precio de los activos inmobiliarios y sus derivados, induciendo la descapitalización del sector bancario. El origen de la crisis estuvo motivado por el exceso de gasto y el desproporcionado endeudamiento de los estadounidenses, tendencia que venía incrementándose sostenidamente desde 1999. El estímulo a las bajas tasas de interés, sumado a un exceso de liquidez en el sistema monetario internacional condujeron al incremento sustancial de créditos hipotecarios que luego se empaquetaron y vendieron —mayoritariamente a Europa—, como derivados o subproductos financieros de alto riesgo.

La elevación de los tipos de interés por la Reserva Federal en los Estados Unidos como un mecanismo de control de la inflación y su repercusión en el incremento de las cuotas para este tipo de crédito, sumado al desplome de los precios de los bienes inmuebles, aceleraron espectacularmente el riesgo de impago y la ejecución hipotecaria. Las falencias de las agencias de calificación de riesgo y sus procedimientos de valoración de riesgos desempeñaron un rol crucial en la distorsión de la información para los inversionistas. Todo ello sumado a las debilitadas capacidades del Estado para la regulación de los mercados financieros.

Uno de los elementos de análisis de la crisis, que marca sus diferencias con el episodio asiático de fines de los años 1990, es el resurgimiento y centralidad del papel del Estado en la regulación de las fallas del mercado. Era relativamente esperado que, ante el declive crediticio, la descapitalización y la pérdida de confianza, fuera reivindicado con fuerza el antídoto de la intervención pública y el rediseño de los sistemas regulatorios. La agenda de la irrestricta liberalización financiera, sostenida por los organismos internacionales durante más de tres décadas era ahora vista como un paradigma en decadencia frente a las realidades que describía la crisis. Paul Volker (1927-2019), ex presidente de la Reserva Federal de los

Estados Unidos señaló: “El nuevo sistema financiero, que traslada el riesgo de los bancos a los mercados de valores, ha funcionado “bastante bien” (...) “Vamos a averiguar si funciona bien para una crisis de grandes ligas” (Whitehouse y Lucchetti, 2007). Es notorio que el paradigma de *laissez faire* al mercado, en esta ocasión no funcionaría y la crisis de grandes proporciones terminó arrastrando los reductos de las recetas neoliberales “*made in*” FMI y Banco Mundial.

La mermada autoridad, limitados recursos y las controversiales políticas de enfrentamiento a las crisis de los organismos financieros y crediticios, era ahora reemplazada por los liderazgos nacionales. La tardía reacción del congreso estadounidense y sus expectativas sobre la capacidad de reacción del mercado, hicieron que con la quiebra de Lehman Brothers se generara un efecto de arrastre con un rápido desplazamiento hacia Europa, Japón y países emergentes. En octubre, el entonces presidente Bush firmó el Programa de Alivio de Activos Problemáticos —por sus siglas en inglés TARP— que incluía la recapitalización, nacionalizaciones parciales a través de la compra de activos y acciones, así como rescates focales por inyección de capitales al sistema bancario.

En noviembre de 2008, se lleva a cabo la Cumbre del G20 en Washington, en medio de la conmoción social generada por la crisis, particularmente con la explosión de la burbuja inmobiliaria, y la pérdida de hogares de millones de familias en el mundo. Los miembros del grupo generan compromisos para el rediseño de los sistemas regulatorios bajo la estricta supervisión y responsabilidad de las autoridades de control nacionales y el planteamiento de una nueva agenda de reformas al sistema financiero internacional. En la Declaración Final de Washington se enfatiza en el compromiso no solo con la agenda de liberalización sino con la adopción de principios para una economía global abierta, en la cual los modos de funcionamiento del libre mercado están regidos por el imperio de la ley, la regulación efectiva de los Estados, el desempeño de nuevos roles en los órganos de control, la transparencia y apertura a los estados financieros de las empresas y operadores mercantiles.

Frente a la coyuntura crítica generada por la crisis se reivindica el liderazgo político de las grandes potencias para devolver la confianza en los mercados. La débil credibilidad del gobierno estadounidense y los bajísimos niveles de aprobación de la administración Bush, desplazaron el foco de atención hacia Europa y específicamente al laborista británico Gordon Brown. Con la experiencia de haber sido Ministro de Hacienda durante la presidencia Blair, Gordon Brown se posicionó como la figura de las buenas decisiones frente a la crisis. Con un

discurso crítico al Consenso de Washington y la desmitificación de las capacidades de autorregulación del mercado, el Primer Ministro británico resaltaba los problemas de valores morales asociados a la crisis y sus altísimos costos sociales. En la reunión del G7 realizada en Washington en el mes de octubre de 2008, Brown llama al establecimiento de planes coordinados de rescate, con el protagonismo impostergable de los gobiernos.

La crisis marcó el imperativo de la masificación en los sistemas nacionales de acceso a la información. Ya para ese momento existían iniciativas relevantes en el ámbito nacional y regional y se identificaban varios sectores como abanderados de los principios de transparencia. El 20 enero de 2009 se realiza la toma de posesión de Barack Obama como resultado de una campaña de marketing político en redes sociales, sin precedentes en la historia. El primer día de su gobierno el nuevo presidente emite un “Memorando concerniente a la Ley de Acceso a la Información en todos los Departamentos y Agencias del Ejecutivo” con la finalidad de aumentar la confianza pública a través de la transparencia y su nuevo vehículo, el “gobierno abierto”. El nuevo concepto implicaba la apertura de la información pública de forma que la ciudadanía pudiera encontrarla, leerla y utilizarla. También disponía de canales de retroalimentación a través de dispositivos tecnológicos con la finalidad de promover la participación. Este fue el comienzo de los programas gubernamentales para el gobierno abierto que inicialmente fueron gestionados a través de plataformas gubernamentales centralizadas.

En el mes de marzo el Fiscal General estadounidense emite directrices específicas, señalando que el gobierno abierto requería no sólo la presunción de apertura sino también de un sistema para responder a las solicitudes que se realizaban en el marco de la LAI. Durante el transcurso del año se emiten las Órdenes Ejecutivas 13526/2009 y 13556/2009 sobre los sistemas de información clasificada de la Seguridad Nacional y la información no clasificada de carácter controlado, respectivamente. También, durante el 2009 el grupo fuerza de tarea “Gobierno 2.0” en Australia, publica su informe, “*Engage: Getting on with government 2.0*” que tenía como misión de explorar y aportar nuevos enfoques del uso de las nuevas tecnologías en el marco de la gestión organizativa y gubernamental.

Al cierre del primer decenio del siglo se abriría una nueva etapa en las políticas de transparencia. En las reformas convergerían nuevos actores que desplazarían los discursos hegemónicos de los organismos internacionales hacia un conjunto de iniciativas lideradas por los gobiernos, el empresariado y la sociedad civil. En igual sentido, la masificación de los

avances tecnológicos aplicados a la gestión de informaciones sobre las actividades del gobierno, propició el establecimiento de un conjunto de medidas de apertura masiva de datos con un alto nivel de intermediación especializada. De acuerdo con el nuevo contexto, se produjeron reformas nacionales en el marco de reconocimiento de los derechos de acceso a la información y de los sistemas nacionales de cumplimiento y control.

### **3.4.2. Características de las políticas de transparencia con posterioridad a la crisis del sistema financiero internacional**

Las reformas institucionales aparejadas a los nuevos cambios introducidos con la crisis de 2008, dieron lugar a una reconfiguración estratégica de la política de transparencia. Los patrones del cambio se expresaron en la transformación de los discursos sostenidos en la arena internacional, el desplazamiento en el *locus* de actores portadores de nuevas ideas, así como de los artefactos tecnológicos que son introducidos para la instrumentación de las nuevas concepciones en la política. Con la acumulación de experiencias exitosas, la participación de actores de la sociedad civil, entidades privadas y los gobiernos, comenzaron durante el 2010 las conversaciones para el lanzamiento de una nueva iniciativa internacional. En el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizada el 12 de julio de 2011, los presidentes Barack Obama y Dilma Rousseff lanzaron la propuesta multilateral de Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

La AGA se sumaba al grupo de otras propuestas encaminadas a la generación de un clima de reformas para la buena gobernanza, incorporando varios elementos novedosos. En primera instancia, el protagonismo y liderazgo de actores gubernamentales, sociedad civil y empresas, fuera de la égida de los organismos internacionales, los cuales hasta el año 2008 llevaron la batuta de la agenda y sus mecanismos de difusión. El segundo elemento, que marca la diferencia con iniciativas previas es la utilización del gobierno abierto como una nueva concepción que difiere del gobierno electrónico, y redimensiona la transparencia a partir de la mediación de los soportes tecnológicos. Un tercer elemento es el cumplimiento voluntario de estándares internacionales a partir de la presentación de compromisos de alto nivel plasmados en planes de acción emanados de procesos de consulta previa, seguimiento, monitoreo e informes de progreso.

La AGA representó un punto de inflexión en la agenda y el tránsito hacia nuevas reformas institucionales en materia de acceso a la información, privilegiando una concepción de apertura a los datos. La consolidación de la alianza marchó aparejada a un vertiginoso proceso

de institucionalización de otros mecanismos emergentes en materia de datos abiertos y estándares de transparencia. Siguiendo con el precedente generado con la creación de EITI, entre 2011 y 2013 nacen varias iniciativas, con un fuerte anclaje en el desempeño de sectores estratégicos. La Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda —por sus siglas en inglés IATI— surge en 2011, seguida en 2012 por la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura —por sus siglas en inglés CoST—. Un año más tarde el Banco Mundial lanza la Base de Datos sobre Contrataciones Públicas en Infraestructura basadas en Alianzas Público Privadas.

La transformación de los instrumentos de autoridad en materia de compras públicas a nivel internacional también se hizo patente, ante la necesidad de avanzar en la homogeneización de procesos y procedimientos y la adopción de los nuevos avances de las TICs en el ámbito sustantivo de adquisiciones de los estados. En el año de lanzamiento de AGA, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional —por sus siglas CNUDMI—, aprueba su Ley Modelo para las Contrataciones Públicas con el propósito de establecer un marco jurídico internacional en materia de contratación que bajo principios orientadores contribuyera de manera notable a la modernización de los procesos, las adjudicaciones transparentes y la reducción de los eventos de corrupción. El texto reemplazó a su predecesor de 1993 bajo los requerimientos del nuevo contexto global. Previamente en 2010, la OEA había emitido su Ley Modelo de Acceso a la Información con la finalidad de promover la extensión y armonización de las LAI en América Latina. Este proceso había comenzado en 2003 con la adopción de las primeras normas en la región.

En la misma cuerda, en 2012 se reforma el Acuerdo de Contratación Pública de la OMC entrando en vigor durante 2014. Los elementos modificados en el Acuerdo obedecen a la necesidad de abordar explícitamente los desafíos de la corrupción en los sistemas de compras públicas nacionales a través de la adopción de los principios de no discriminación, equidad procedimental y transparencia. La reforma aprobada en 2014, incluiría, además, mecanismos de impugnación por parte de los proveedores para develar infracciones y violaciones al cumplimiento de las normativas nacionales. Como parte de los procesos de internalización de las reformas planteadas por el ACP, la UE emitiría durante el 2014 sus Directivas de Contratación Pública como un intento por evaluar y armonizar las directivas regionales al interior de los Estados miembros de la Unión.

Durante el 2015 la OCDE, a través de su Consejo sobre Contratación Pública emite una serie de recomendaciones para el abordaje integral y estratégico de las adquisiciones en todas sus fases, insertando el enfoque de *e-compras*. Uno de los aspectos notables en las recomendaciones se concentra en su apartado tercero en el que se promueve la realización de “licitaciones abiertas a la participación, limitando el uso de las posibles excepciones y de las contrataciones con un único proveedor” (OCDE 2015). En el propio año se lanza la Carta Internacional de Datos Abiertos en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas luego de un proceso de consulta con los representantes de los gobiernos pioneros en la AGA, organizaciones de la sociedad civil e iniciativas regionales como la Iniciativa de Datos Abiertos de América Latina (ILDA)<sup>45</sup>. La carta generó otra transición relevante en el acceso a la información a través de la adopción de estándares de datos abiertos en diferentes ámbitos de acción sustantiva bajo seis principios clave<sup>46</sup> que serían adoptados e implementados gradualmente por los países a través de la presentación de sus respectivos planes de acción.

En el 2016 se emite el Marco de Adquisiciones del Banco Mundial, cuando ya la modernización de los sistemas de compras públicas se había convertido en una realidad en las dinámicas del comercio internacional. Como una herramienta para el incremento de la eficiencia en el gasto público, el Banco Mundial generaba la obligatoriedad de adoptar este marco para los proyectos que operaban con financiación del organismo, aspecto para nada desdeñable considerando que al momento de su emisión 172 países ejecutaban acciones financiadas directamente por la institución (Banco Mundial 2016).

En el transcurso de este año, Estados Unidos reforma la LAI, insertando la nueva concepción del gobierno abierto como el pilar de la democracia participativa y colaborativa, fundamento esencial de los derechos humanos en la nueva era de la información y la sociedad del conocimiento. También durante 2016 se adopta la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, donde además de la exaltación de los valores del nuevo enfoque, se consagraban a la apertura y la transparencia como derechos de la ciudadanía a un buen gobierno. Igualmente, se señala la necesidad de la transición a un enfoque de “estado abierto” en el que de manera proactiva,

---

<sup>45</sup> Véase información en <https://opendatacharter.net/our-history/>.

<sup>46</sup> Los principios declarados en la Carta de Datos Abiertos son: 1/los datos deben ser abiertos por defecto; 2/oportunos y exhaustivos; 3/accesibles y utilizables; 4/comparables e interpretables; 5/orientados a mejorar la gobernanza y el compromiso ciudadano; y 6/ promover el desarrollo y la innovación. <https://opendatacharter.net/principles/>.

se reconozca y garantice el derecho fundamental de la participación a través del acceso a la información, la respuesta a las solicitudes y demandas ciudadanas.

Hacia el 2017 los sistemas basados en la apertura de datos y la adopción de estándares de transparencia sectorial se habían extendido globalmente detentando la configuración que poseen actualmente. Entre 2017 y 2018 los organismos internacionales hacían balances de los saldos que aportaba la apertura y el uso de las nuevas tecnologías para la consecución de los ODS (Organización Mundial del Comercio 2018; OCDE 2018; Fondo Monetario Internacional 2018; Banco Mundial 2017).

### **3.5. Conclusiones. Los cambios paradigmáticos en tres tiempos**

Durante el desarrollo del capítulo se ha enfatizado en cómo los procesos asociados al establecimiento de una agenda global por la transparencia han estado sujetos a continuidades y cambios que trascienden en períodos de relativa estabilidad y coyunturas críticas que afectan su configuración institucional a través del tiempo. Los diferentes sucesos e hitos señalados apuntan no sólo a los giros en los discursos de los actores preponderantes, si no también a la convergencia de modificaciones estructurales e instrumentales que evidencian patrones disyuntivos y de consolidación. La Tabla 3.1. representa los elementos distintivos que caracterizan los cambios generados durante tres momentos relevantes.

Las dimensiones analíticas que permiten el establecimiento de los patrones de reforma institucional entre coyunturas críticas se asientan en lo esencial, en las nociones sobre los órdenes de cambio de Hall (1993). Como parte de las transformaciones de los discursos se evidencian las ideas que son sostenidas por los actores y sus significados asociados —o la manera en que es comprendida la transparencia desde las visiones hegemónicas—. Estos elementos discursivos y su contenido ideacional son develados a través de las narrativas presentes en documentos estratégicos y programáticos de cada época. Entre las interfaces de los eventos críticos se generan modificaciones en la correlación de fuerzas de los agentes portadores de los discursos, produciendo el recambio en el *locus* de actores que lidera la agenda internacional.

Las reformas generadas en el primer y segundo orden de cambio, trascienden al ámbito de los programas e instrumentos movilizados en el marco de la política. El núcleo central de estas reformas se traduce en la manipulación deliberada e intencionada de los instrumentos, como medios para la satisfacción de los objetivos perseguidos a través de las diferentes generaciones de transformaciones. Los instrumentos como recursos de información,

autoridad, tesoro y organización (Hood y Margetts 2007) adquieren dimensiones polifacéticas y de amplio alcance. En función del establecimiento de un patrón de transformación plausible se identifican los instrumentos originarios que son introducidos durante cada etapa que se anidan en la estructura institucional de la transparencia a través del tiempo. Dichos instrumentos se identifican en un primer momento con la adopción de las LAI, a posteriori complementadas con los órganos de cumplimiento y control. Durante la última etapa estos instrumentos se integran en ecosistemas de apertura donde los dispositivos tecnológicos promueven la interacción, interoperabilidad e integración con otros subsistemas de la gestión pública.

Las modificaciones en las dinámicas de funcionamiento en los instrumentos inducen cambios profundos en los procesos operacionales de la administración pública, alterando las culturas organizacionales, sus rutinas de generación, soportes de publicación, divulgación, apertura, estructura y lenguaje de datos. En esta misma medida, cambian los mecanismos de interacción con los peticionarios, las posibilidades de impugnación y resolución de controversias ante las decisiones de la administración vinculadas con el acceso a la información —comportamiento positivo, negativo, silencio administrativo, restitución de derechos en vía administrativa y jurisdiccional—. Finalmente, como resultado de las reformas operadas en niveles previos se generan modificaciones en las relaciones sociales que orientan y legitiman las reglas de acceso a la información. En el marco de estas nuevas reglas se establecen las dinámicas de relación entre los sujetos legitimados y obligados a demandar y proveer informaciones, la temporalidad y características de los espacios en los que se producen estos intercambios.

**Tabla 3.1. Dimensiones de cambio paradigmático de la agenda global por la transparencia**

<b>Dimensiones de cambio</b>	<b>Caída de la URSS y del Campo Socialista en Europa del Este (1990)</b>	<b>Crisis Asiática (1997)</b>	<b>Crisis Financiera Global (2008)</b>
<b>Tercer Orden de Cambio/Paradigmático</b>			
<b>Ideas</b>	Transparencia como valor normativo, axiología de la acción individual de los gobernantes,	Transparencia como acceso a datos generados por el	La transparencia como soporte activo de una relación participativa y



<b>Dimensiones de cambio</b>	<b>Caída de la URSS y del Campo Socialista en Europa del Este (1990)</b>	<b>Crisis Asiática (1997)</b>	<b>Crisis Financiera Global (2008)</b>
	funcionarios públicos y operadores del mercado.	Gobierno en el marco de la modernización.	colaborativa Estado-Mercado-Sociedad.
<b>Significados asociados</b>	Atributo y cualidad que fomenta la competitividad en los sistemas de democracia de la post-transición. <b>Profundización y estándar de éxito de la democracia liberal-representativa.</b>	Derechos de Acceso a la Información sobre la gestión del proceso político y de gobierno. <b>Gobierno electrónico.</b>	Derechos que garantizan la materialización de otros derechos. (participación, rendición de cuentas, buen gobierno, etc.) <b>Gobierno Abierto.</b>
<b>Actores Protagonistas</b>	Estados con iniciativas pioneras	Organismos Internacionales. Acuerdos Regionales y Bilaterales de Cooperación. (ACR)	Iniciativas emergentes de Sociedad Civil, gobiernos y actores del mercado.
<b>Primer y Segundo Orden de Cambio/Programáticos e Instrumentales</b>			
<b>Instrumentos originarios.</b>	LAI	LAI, Órganos de Cumplimiento y Control (Watchdogs)	Ecosistemas de transparencia. Plataformas web, Observatorios y Sistemas de Datos Abiertos
<b>Procesos operacionales de gestión pública</b>	Apertura a informes gubernamentales y los procesos de toma de decisiones. Participación de grupos corporativos vía solicitud previa.	Sistemas de Reporte, Demanda, Contestación y Solución de Controversias. Estructuración de bases de datos en sectores prioritarios.	Rutinas de generación y publicación (periódicas o en tiempo real) de datos en metalenguajes estructurados estándares.
<b>Relaciones sociales</b>	Directa y bi-direccional (escenarios de deliberación entre representantes y representados, agencias gubernamentales-usuarios)	Directa y uni-direccional (Informes Sistemáticos y Programados de Agencias Gubernamentales y otros actores obligados por Ley)	Mediada y uni-direccional (Agencias Gubernamentales- artefactos tecnológicos- agentes societales)

*Fuente:* Elaborado por la autora.

Las dimensiones de cambio señaladas se perciben a través de tres momentos críticos. Como se ha señalado en el desarrollo del capítulo, el período previo a la aparición de los procesos de estructuración internacional del campo de la transparencia —anteriores a 1990 con el derrumbe de la URSS—, se asentó en precedentes, prácticas e iniciativas contextualizadas y localmente situadas en unos pocos países —fundamentalmente EE. UU y Europa—. Los avances pioneros experimentados por estos casos, inspirarían diferentes concepciones sobre el rol de la transparencia en el desarrollo de las democracias liberales representativas.

Es aquí, donde comienza el debate sobre los atributos de las nuevas democracias resultantes de las transiciones en el marco de una crisis profunda del Estado de Bienestar. Atendiendo a la matriz discursiva de la época, la transparencia se colocaba como el estándar de éxito de los estados en el escenario de la transición democrática y como una cualidad axiológica inherente a la competitividad política y económica. El alcance limitado de las primeras iniciativas y sus efectos de contagio en países vecinos, no pudo escalar a la arena internacional por la persistente y exacerbada contienda entre los polos de poder en medio de la guerra fría. Con la caída del campo socialista en Europa del Este se desbloquea del debate internacional sobre transparencia generándose los primeros indicios de estructuración de la agenda bajo el liderazgo inicial de los organismos internacionales de crédito, comercio y desarrollo.

Un segundo momento, se produce a raíz de la Crisis Asiática (1997) y sus vínculos conexos con los problemas asociados a las asimetrías de información y fallas de mercado. La crisis de los “tigres y los dragones asiáticos” se ha mantenido como un episodio apenas explorado pese a su papel central en la estructuración de las reformas de gobernanza en los inicios de los 2000. Particularmente en el ámbito de la transparencia, marca la consolidación definitiva de lo que se considera la “agenda global” con múltiples actores, sus respectivos lineamientos de políticas y planes de acción, los que comenzarían a difundirse de manera acelerada hacia el ámbito nacional y a moldear las estrategias sectoriales de intervención. La agenda converge con varios procesos muy notorios en la arena internacional. El primero de ellos es el redimensionamiento y masificación de los sistemas de cooperación y de la AOD, el segundo está dado por la revolución de las TIC y sus aplicaciones en los programas de modernización de la gestión pública y el tercero por la ampliación de los escenarios de discusión sobre la corrupción a nivel global.

Finalmente, el tercer momento que se aborda es el de la Crisis Financiera Global de 2008, donde se generan nuevos virajes en las concepciones y mecanismos de la transparencia. En esta ocasión se presenta a la transparencia no sólo cómo el producto de las acciones y los datos generados por los actores, sino como núcleo central de un nuevo paradigma, el de gobierno abierto. Este nuevo paradigma logra distanciarse sensiblemente de su predecesor el gobierno electrónico —nacido en el marco de las reformas estructurales del estado y la modernización administrativa desde fines de los 80s—, en tanto los artefactos tecnológicos no sólo se ubicaban como canales de divulgación y publicidad, si no que ahora tendrían la característica de estar conformados por grandes paquetes de datos estandarizados complejos publicados de forma sistemática o en tiempo real.

La información asume nuevas características en cuanto a su interoperabilidad, reutilización y apertura sin destinatarios predeterminados. Un elemento distintivo en esta nueva etapa, es la existencia de una doble mediación. Por una parte, la mediación que requiere la conversión de los actos y procedimientos de gobierno hacia un formato estándar de presentación y publicación en sitios *web* y por otra, la necesidad de agentes cada vez más especializados para deconstruir, procesar, interpretar y elaborar contenidos concernientes a esta información con miras a ponerlos en conocimiento de la ciudadanía.

Otro de los elementos que marcan pautas en la transformación tecnológica de los dispositivos de la transparencia, es la apertura de canales de diálogo, retroalimentación, denuncia y sanción en la que se hacen visibles los procedimientos, responsables y eventuales medidas correctivas o disciplinarias, midiendo las reacciones sociales frente a estos eventos. Este mecanismo se ha convertido en un instrumento relevante, no sólo para medir las respuestas de la opinión pública, sino también para la introducción de elementos de rediseño en políticas sectoriales. En el próximo capítulo se analizarán las principales trayectorias de los cambios paradigmáticos en las políticas de transparencia en América Latina y su abordaje en el ámbito de las compras públicas.

## **Capítulo 4. Los saldos de la agenda de transparencia en las compras públicas en América Latina. Análisis de Congruencias**

(...) la transparencia puede ser un antídoto por lo menos parcialmente eficaz contra la corrupción.

—Joseph Stiglitz

### **4.1. La difusión de la agenda de transparencia en las compras públicas en América Latina**

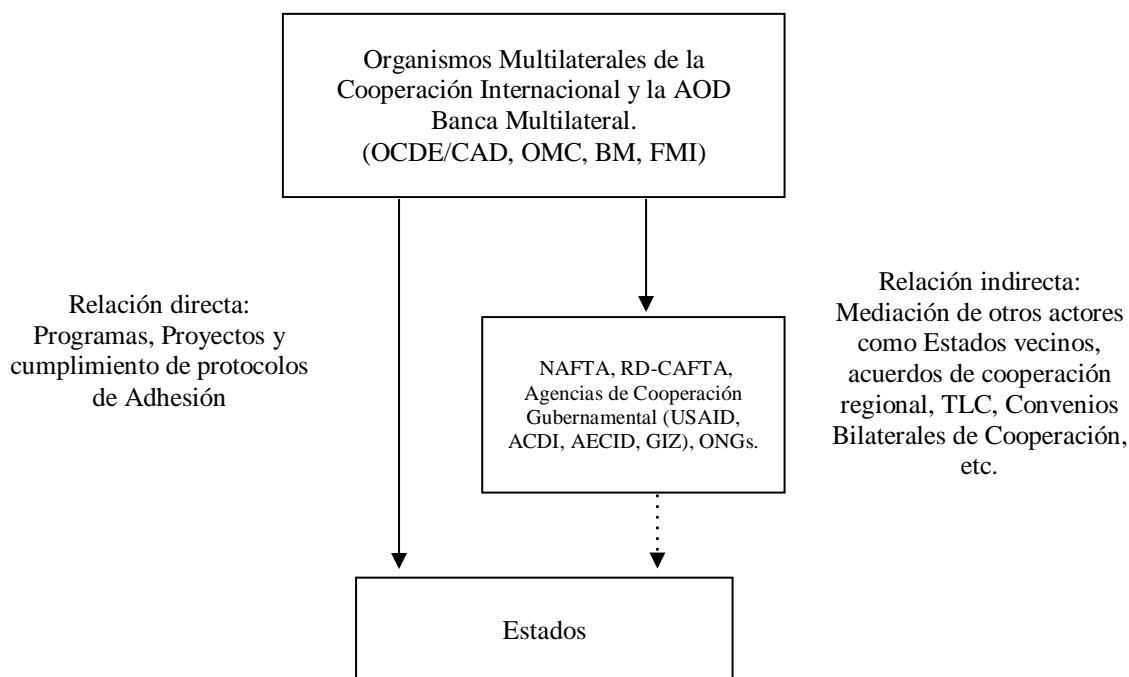
La agenda de transparencia llega a América Latina como parte de un proceso de difusión de políticas escalonado, multidimensional y multiactoral. Ello explica en gran medida la visible heterogeneidad en la arquitectura institucional, alcances de las reformas y su posterior remisión al ámbito sustantivo de políticas. Pese a que la región se caracterizó por acoger a varios de los foros de concertación más relevantes en la materia durante la década de los años 1990, es a partir del nuevo milenio donde se produce la vertiginosa recepción e institucionalización de estas políticas. El punto de partida en este capítulo se centra en indicar que la diseminación de la agenda en los países latinoamericanos obedeció a varios movimientos de orden externo e interno.

En el orden externo la difusión se generó en el marco de un movimiento global liderado por comunidades de políticas, integradas por organismos internacionales, la banca multilateral, iniciativas de integración regional y agencias de cooperación para el desarrollo. La internalización de los objetivos y sus reformas posteriores se establecieron a través de mecanismos directos e indirectos. Según sugiere el Gráfico 4.1., el mecanismo de adopción directa estuvo dado por la existencia de procedimientos para la adhesión a estos organismos, así como de programas y proyectos en ejecución con cargo a la deuda soberana adquirida por los Estados. En el capítulo previo fueron resaltados algunos de los instrumentos utilizados por los organismos del sistema internacional para incorporar las reformas de transparencia en el marco de sus intervenciones en terceros países.

Por otra parte, los mecanismos indirectos de adopción de estos objetivos guardaron una relación intrínseca con las experiencias pioneras de estados vecinos, la pertenencia —o expectativas de pertenecer— a iniciativas de integración regional, tratados de libre comercio, acuerdos de cooperación regional, entre otros. En el acompañamiento de estos procesos desempeñaron un rol crucial las agencias gubernamentales de cooperación —esencialmente europeas y estadounidenses—, las ONGs, y la sociedad civil. Esta última dinámica tuvo un influjo significativo en la conformación de comunidades epistémicas que incidieron de forma

directa en la estructuración de una agenda regional de derechos de acceso a la información y libertad de prensa.

#### Gráfico 4.1. Procesos de internalización de la agenda de transparencia en América Latina



*Fuente:* Elaborado por la autora.

Los procesos de orden interno que permitieron la internalización de los objetivos en los Estados se enmarcan en la proliferación de escándalos de corrupción y en la movilización de actores de la sociedad civil para el reconocimiento de los derechos de acceso a la información, su exigibilidad y control. El impulso dado por activistas —fundamentalmente juristas, periodistas e intelectuales— y movimientos sociales ubicó demandas vinculadas con la libertad de expresión, el manejo de datos personales por parte del Estado, el combate a la corrupción y la obligación de obtener y proveer información como principio habilitante del ideal democrático de la post transición.

El rol desempeñado por las asociaciones de prensa para el establecimiento inicial de la agenda de transparencia devino en un punto de inflexión importante para la adopción de las primeras LAI, determinando en gran medida su alcance, calidad regulatoria y defensa ante eventuales reformas. A pesar de que la movilización de los agentes vinculados al *lobby* de la información no representó una condición suficiente para la adopción de las normativas, ni puede imputarse como causa absoluta en la generalidad de los casos, algunos ejemplos ilustrativos como el rol

del Grupo de Oaxaca en México, el Consejo de la Prensa Peruana, C-Libre de Honduras, la Fundación Chamorro en Nicaragua, Abraji en Brasil, CAinfo en Uruguay constituyen referentes de éxito (Bertoni 2011). A partir de los años 2000 se daría comienzo en América Latina a las primeras reformas institucionales, las cuales acarrearían transformaciones sustantivas en sectores clave de la gestión pública.

#### **4.1.1. La primera generación de reformas: Las leyes de acceso a la información. ¿Es la calidad regulatoria la clave del éxito?**

Las políticas de transparencia comienzan a acogerse formalmente en América Latina con la aparición de las primeras LAI a inicios del nuevo milenio. Hasta el año 2017 todos los países del continente habían puesto en vigencia disposiciones normativas de esta naturaleza — aunque con diferente rango jerárquico—, a excepción de Haití, Cuba, Venezuela y Surinam.<sup>47</sup> El contexto de entrada al siglo XXI estuvo marcado por un *boom* de la cooperación internacional. La mediación de las ONGs y agencias gubernamentales de cooperación en la adopción de estas políticas, tuvo un peso relevante en los países centroamericanos donde resalta la notoria influencia de *The National Endowment for Democracy*, el Centro Carter, la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Friedrich Ebert, y agencias gubernamentales como *British Council*, la USAID y GIZ (Peschard 2017).

Otros factores como la reconfiguración de fuerzas políticas, el surgimiento de estándares e indicadores internacionales de transparencia y el creciente consenso global sobre la necesidad de la lucha anticorrupción, sellaron definitiva y favorablemente algunos de los debates nacionales sobre las LAI en la región (Michener 2009, 2011). Una reflexión sobre estos efectos, se deriva de los compromisos por la transparencia en los movimientos políticos de izquierdas en el poder. Los gobiernos progresistas que definitivamente adoptaron LAI fueron el de Daniel Ortega en Nicaragua y el de Manuel Zelaya en Honduras, ambos en el marco de DR-CAFTA y con un fuerte protagonismo de la USAID en la preparación de condiciones de elegibilidad frente a los TLC. Por su parte, Uruguay había comenzado a implementar iniciativas en este sentido desde el 2000, en el marco de las reformas de transformación del Estado desarrolladas con cargo a préstamos del FMI, el BID y el Banco Mundial. La LAI uruguaya se aprobaría en 2008, hacia finales del primer período de gobierno de Tabaré Vázquez. A excepción de estos casos el resto de las izquierdas, o bien recibieron disposiciones normativas en materia de transparencia que no sufrieron modificaciones

---

<sup>47</sup> Véase Global Right to Information Rating Map en <https://www.rti-rating.org/>.

posteriores, o difirieron la aprobación de LAI a las administraciones siguientes, a pesar de la existencia de condiciones favorables y de la existencia de mayorías parlamentarias.

Otro de los elementos relevantes sobre los procesos de adopción del derecho de acceso a la información es que la tendencia general de la región se enmarcó en la creación de instrumentos legislativos de primer orden jerárquico. Tres países se desmarcaron de esta orientación, regulando estos derechos y sus mecanismos de realización a través de decretos. En el año 2003, durante el gobierno de Nestor Kirchner, se aprobó en Argentina el Decreto 1172/2003.<sup>48</sup> En esta disposición se establecían las obligaciones de proveer acceso a la información generada por el poder ejecutivo al nivel central, excluyendo los poderes judicial y legislativo. Entre los déficits fundamentales de dicha normativa se encontraba el alcance limitado de sujetos obligados a proveer información, así como la inexistencia de mecanismos de control.

Además de ello, la coexistencia de diferentes sistemas de acceso a la información pública a nivel subnacional hacía proliferar una cultura burocrática discrecional y del secreto. En 2013 el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento de Argentina, realizó una investigación focalizada en la respuesta a pedidos de acceso a la información de 14 empresas que representaban el 85% de las erogaciones del Estado en empresas públicas. Entre los principales hallazgos de la investigación se destacó que las empresas públicas en su mayoría no contestaban a los requerimientos de información o lo hacían de forma parcial e incompleta, amparadas en la inexistente previsión de excepciones y de un órgano garante del derecho del solicitante (Elena, Pichón y Ruival 2013). Luego de un largo bregar y de enconados debates en el Congreso, en 2016 fue aprobada la Ley de Acceso a la Información Pública en Argentina<sup>49</sup> durante el mandato presidencial de Mauricio Macri.

Otro de los casos que asumieron normas de rango inferior para el acceso a la información fue Bolivia que implementó el mandato de la OEA, mediante Decreto Supremo No. 28168/2005.<sup>50</sup> El decreto fue emitido por durante la presidencia de Carlos Mesa, sin que hasta esa fecha se hubiesen realizado esfuerzos considerables para su formalización como ley. Las brechas generadas en el proceso de implementación del decreto reproducen las mismas debilidades del caso argentino, o sea, un espectro de validez limitado —solo para el poder

---

<sup>48</sup> Véase en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1172-2003-90763/texto>.

<sup>49</sup> Véase en <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/acceso-la-informacion-publica>.

<sup>50</sup> Véase en <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/28168>.

ejecutivo— inexistencia de órganos garantes de cumplimiento, así como falta de claridad en cuanto a las excepciones de reserva, secreto y silencio administrativo.

Venezuela es otro de los ejemplos que puede citarse dentro de los países que acogieron formalmente los principios de transparencia sin que ello trascendiera a la instrumentalización de una política efectiva. El Gobierno optó por establecer un sistema de preceptos difusos al interior de las normas sustantivas vinculadas con el ejercicio administrativo, la planificación del Estado y las contrataciones públicas. La transparencia y el acceso a la información es vista desde el ordenamiento jurídico venezolano como norma principio o cualidad de los agentes y sistemas vinculados al ejercicio de la gestión pública, lo cual se identifica con la primera generación de estas políticas.

En aproximadamente 12 legislaciones sustantivas se dispone este derecho y se establecen marcos sancionadores a los funcionarios públicos que incumplan sus obligaciones de proveer información sobre su gestión, algunos ejemplos son la Ley de Contrataciones Públicas (2008),<sup>51</sup> la Ley Orgánica de la Administración Pública y su Reglamento (2014),<sup>52</sup> la Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular (2014),<sup>53</sup> y la Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector público (2015).<sup>54</sup> La inexistencia de una instancia especial que se encargue de garantizar y controlar el mandato constitucional, al igual que las negativas sistemáticas de sustanciar estos asuntos en vía judicial impiden la realización efectiva de estos derechos.

En el año 2017 el Observatorio venezolano de la Justicia presentó un estudio que recoge y analiza varias sentencias dictadas por el Tribunal Supremo de Justicia entre 2000 - 2016 que denegaron el acceso a la información utilizando los motivos más insólitos.<sup>55</sup> En el año 2016 la bancada opositora de mayoría parlamentaria logró discutir y aprobar el proyecto de LAI, acción que fue declarada inconstitucional por la minoría chavista. Las acciones de discusión y aprobación de la LAI fueron concebidas como nulas, teniendo en cuenta que la Asamblea Nacional fue declarada en desacato por el Tribunal Constitucional durante el 2015. Los casos

---

<sup>51</sup> Véase en [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_ven\\_anexo20.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_ven_anexo20.pdf).

<sup>52</sup> Véase en <http://www.conatel.gob.ve/wp-content/uploads/2015/02/Ley-Org%C3%A1nica-de-Administraci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>.

<sup>53</sup> Véase en <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/GACETALeyOrganicadePlanificacionPublicayPopular.pdf>.

<sup>54</sup> Véase en <http://www.oncp.gob.ve/index.php/faq/loafsp/finish/92-loafsp/3612-.html>.

<sup>55</sup> Véase Instituto de Prensa y Sociedad (2017). Acceso a la Justicia: Urge aprobar Ley de Transparencia, Divulgación y Acceso a la Información Pública. <https://ipysvenezuela.org/2017/08/18/acceso-la-justicia-urge-aprobar-ley-transparencia-divulgacion-acceso-la-informacion-publica/>.



de Bolivia y Venezuela son representativos de un patrón de “no diseño”, que se expresa en intenciones iniciales de adoptar principios de transparencia, cuyo abordaje queda truncado por la inexistencia de mecanismos que aseguren el cumplimiento y control de la norma. La adopción de preceptos de transparencia como norma principio con escasas posibilidades de exigibilidad y realización, da cuenta de la inexistencia de una voluntad política real del gobierno de asegurar la materialización de los derechos de acceso a la información.

Uno de los temas que habitualmente se sostienen como determinantes de los progresos de la transparencia, está centrado en la calidad regulatoria de las LAI. La calidad regulatoria hace alusión a las capacidades y características no solo de la ley, sino de toda la estructura institucional que permite su aplicación. Dentro de las categorías que dan cuenta de la calidad de un marco jurídico, se encuentran la amplitud de los derechos de acceso a la información, alcance, procedimientos de solicitud, excepciones, denegaciones, apelaciones, sanciones, así como medidas de promoción o remoción de los funcionarios encargados de su cumplimiento. El Centro para el Derecho y la Democracia<sup>56</sup> ha elaborado el *ranking* de derechos de acceso a la información a partir de la conformación de 61 indicadores discretos, que miden la fortaleza de los marcos jurídicos existentes en el mundo. La información que presenta este sistema de clasificación es interesante a los efectos de discernir dos interrogantes: ¿Es suficiente la calidad regulatoria de la ley para implementar sistemas eficientes de transparencia? ¿Son más transparentes los países que disponen de mejores marcos regulatorios?

América Latina ocupa lugares cimeros en cuanto a la calidad regulatoria de sus marcos jurídicos. Entre el grupo de los diez mejores países a nivel global figura México, únicamente precedido de Afganistán. Países centroamericanos como El Salvador también poseen un posicionamiento destacado dentro del *ranking*. Paradójicamente, países como Austria, Mónaco y Alemania se encuentran entre los de menor desarrollo relativo en sus legislaciones.

**Tabla 4.1. Adopción de Leyes de Acceso a la Información en América Latina y su calidad regulatoria**

Países	Año de Adopción de LAIs	Calidad Regulatoria *
México	2002	136
Guatemala	2008	92

<sup>56</sup> Véase sitio web institucional en <https://www.law-democracy.org/live/rti-rating/global/>

<b>Países</b>	<b>Año de Adopción de LAIs</b>	<b>Calidad Regulatoria *</b>
Honduras	2006	84
El Salvador	2011	122
Nicaragua	2007	111
Panamá	2002	100
Colombia	2014	102
Costa Rica	2017	71
Ecuador	2004	74
Perú	2002	93
Brasil	2011	108
Paraguay	2014	62
Chile	2008	94
Argentina	2003	92
Uruguay	2008	92
República Dominicana	2004	59

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en *Global Right to Information Rating (2021)*.<sup>57</sup>

Existe una amplia discusión en la literatura sobre la manera en que se puede interpretar la calidad regulatoria de acuerdo con factores como los entornos culturales, las estructuras de implementación, la configuración y el posicionamiento de las organizaciones de la sociedad civil e incluso la presencia o ausencia de corrupción (Bertoni 2011). Lo cierto es que la mayoría de los países de la región poseen niveles adecuados (alto-medio) con excepción de

---

<sup>57</sup> Véase *Global Right to Information Rating* del Centre for Law and Democracy. <https://www.law-democracy.org/live/rti-rating/global/>.

Paraguay (62), República Dominicana (59), Costa Rica (71), Ecuador (74) y Honduras (84). Tanto República Dominicana, como Ecuador y Honduras figuran como casos individualmente irrelevantes en la tipología de casos realizada.

El desmarque de Paraguay del tipo de casos individualmente irrelevantes, deviene de los altos niveles de efectividad de la norma sustantiva en el abordaje sectorial de compras públicas que le ubica por encima de la media del desempeño regional. El caso paraguayo constituye un ejemplo de progresión regulatoria en las normas según su escala jerárquica en el ordenamiento positivo. De esta manera las normas jerárquicamente superiores se erigen como estructura marco o principios de relación que generan una tendencia progresiva hacia una mayor calidad regulatoria en el ámbito sustantivo de aplicación en las compras públicas. A pesar de ello, el país se ubica dentro de los casos desviados dado su desempeño negativo en materia de controles democráticos, aspecto que se desarrollará con posterioridad.

El caso de Costa Rica es particularmente singular porque la adopción de la LAI se produjo de forma tardía. A pesar de ello, más de una veintena de disposiciones normativas en este país, incluyendo la Constitución, recogen los derechos y mecanismos para facilitar la transparencia desde la década de los 90s. Los efectos que ello ha generado sobre la mejoría de la rendición de cuentas pudieran reputarse a los impactos anticipados de los programas de modernización del Estado en un contexto de alta estabilidad y calidad democrática. Más adelante en el desarrollo de este capítulo se valorarán algunas de las principales características de este caso.

De acuerdo con los argumentos anteriores, la calidad regulatoria de las normas parecería una categoría ambigua para definir el peso que detentan los instrumentos de autoridad en la efectividad de las políticas de transparencia. La incapacidad del derecho para resolver su propia aplicación amerita una revisión más exhaustiva del comportamiento de las instituciones y su expresión en las estructuras de intervención de las políticas. El formal legalismo, constituye un rasgo característico del ordenamiento positivo de los Estados latinoamericanos (Estrada 2021). La debilidad e inestabilidad de las instituciones, conducen a una profusión de regulaciones con escasos niveles de cumplimiento e insuficientes mecanismos que aseguren su garantía de exigibilidad.

#### **4.2. *Watchdogs* con y sin garras. Los modelos de órganos garantes de la transparencia en la región**

Otra de las implicaciones notables de la difusión de políticas de transparencia se traduce en la heterogeneidad de los órganos garantes diseñados para el cumplimiento de las LAI. La

variedad de los diseños institucionales existentes obedece al mayor o menor grado de autonomía de las agencias, los mecanismos de designación de sus autoridades, sus atributos o funciones para garantizar el acceso a la información, la accesibilidad y la eficiencia en la resolución de controversias. La literatura aborda estas diferencias entre los casos, estableciendo sistemas de categorización de acuerdo con la naturaleza de las instituciones y sus características asociadas (Peschard 2017). Neuman (2009) establece que los modelos de cumplimiento pueden ser clasificados según las capacidades que despliegan los órganos para garantizar el acceso a la información. En función de ello distingue: procedimientos judiciales (Modelo Judicial), poderes para ordenar la entrega de información (Modelo de Agencia Especializada) y poderes para realizar recomendaciones (Defensor del Pueblo u *Ombudsman*). La clasificación de modelos garantes que se utiliza en el marco de esta investigación, agrupa a los casos de estudio de acuerdo sus niveles de autonomía, el esquema de competencias que poseen, su estructura funcional, así como sus capacidades coercitivas para asegurar el cumplimiento de las regulaciones de transparencia.

**Tabla 4.2. Modelos de órganos de control de la transparencia**

<b>Clasificación</b>	<b>Autonomía Funcional</b>	<b>Esquema de competencias</b>	<b>Estructura Funcional</b>	<b>Carácter vinculante de las decisiones</b>
<b>Modelo de Agencia Especializada</b>	Autonomía administrativa, financiera y técnica.	Competencias especiales.	Estructura jerárquica piramidal.	Régimen de infracciones / Sanciones administrativas
<b>Modelo de Agregación de Competencias</b>	Sujeción a un órgano preexistente (Procuraduría, Contralorías, Defensoría del Pueblo, etc)	Multicompetentes	Estructura central adscrita al órgano de control con escaso nivel de desconcentración. (Direcciones, Departamentos, Unidades Administrativas)	Recomendaciones para la restitución de derechos/ derivación de casos al sistema de justicia.
<b>Modelo de Tutela Ejecutiva</b>	Autonomía técnica	Competencias especiales	Adscrita a un órgano del ejecutivo con o sin estructura descentralizada.	Ecléctica (modelo de recomendaciones y de sanciones administrativas)

<b>Clasificación</b>	<b>Autonomía Funcional</b>	<b>Esquema de competencias</b>	<b>Estructura Funcional</b>	<b>Carácter vinculante de las decisiones</b>
<b>Modelo Amorfo</b>	Sin órgano central de control	Unidades ejecutoras con competencias especiales dentro de otras instancias de la administración.	Estructura totalmente desconcentrada sin un órgano rector visible.	No existe referencia/Exigibilidad a través de la Jurisdicción Contenciosa Ordinaria.

*Fuente:* Elaborado por la autora.

Según sugiere la Tabla 4.2. los estados de la región poseen características que pudieran ser agrupadas en cuatro modelos cuyos rasgos distintivos son compartidos por un conjunto de países. Estas características comunes se expresan en las LAI, sus reglamentos y otros instrumentos tendentes a la regulación de la transparencia. A pesar de que pudieran existir variaciones entre los casos incorporados en los modelos, estos siguen un patrón similar en cuanto al diseño normativo de competencias, funciones, niveles de autonomía, jerarquía, estructura y posibilidades efectivas de aplicación de sanciones.

De esta forma, en varios de los casos de la región la legislación dispone un mecanismo especializado para la garantía del derecho de acceso a la información y su control ante una entidad administrativa, autónoma, independiente y especializada (Modelo de Agencia Especializada). Las organizaciones que se adscriben a esta clasificación detentan competencias especiales de rectoría de la política, las recomendaciones sobre sus modificaciones, seguimiento y monitoreo de su cumplimiento, así como un marco sancionador amparado en regímenes de infracciones y contravenciones. La estructura observada en los casos, usualmente adopta un esquema piramidal y jerárquico con un centro de control visible y contrapartes u otras agencias delegadas en los poderes del Estado, organismos, órganos y unidades administrativas concebidas como sujetos obligados por ley.

En el Modelo de Agregación de Competencias la transparencia es adoptada como un nuevo ámbito en las funciones de organismos estatales preexistentes como Contralorías, Procuradurías y Defensorías del Pueblo. Estos organismos tienen múltiples competencias, de ahí que la política se incrusta en un entorno institucional de mayor amplitud con niveles variables de prioridad en función del cumplimiento de sus objetivos programáticos. La estructura a través de la cual se concentran las competencias se ubican en entidades

centralizadas sumergidas dentro del organismo tales como direcciones, unidades especializadas o departamentos, con escasos niveles de desconcentración. Este diseño se asienta en una concepción de mediación restitutiva, en tanto se privilegia el acceso a mecanismos de denuncia cuando no se han satisfecho —total o parcialmente—, los derechos de acceso a la información de los peticionarios. Las decisiones de estas organizaciones pueden tener efectos no vinculantes o detonar la acción de órganos del sistema de justicia a través de la cooperación horizontal.

El Modelo de Tutela Ejecutiva, se integra por organizaciones que permanecen adscriptas al poder ejecutivo directa o indirectamente. Pueden adoptar la configuración de comisiones de competencias especializadas con autonomía técnica o de unidades incorporadas en agencias que giran alrededor de la Presidencia de la República. Probablemente este sea el modelo que presenta mayores contrastes dado que la sujeción al ejecutivo en contextos democráticos débiles contribuye a constantes injerencias en el sistema de la transparencia y al manejo selectivo del acceso a la información. Por el contrario, en escenarios de alta calidad democrática la ubicación del órgano rector en la esfera institucional del poder ejecutivo, permite el avance sostenido de la política y su coordinación estratégica con otros sectores y actores, bajo la conducción central del gobierno.

Los efectos de las decisiones del órgano de control son igualmente eclécticas. Por una parte, pudieran no tener carácter vinculante estableciendo recomendaciones de alcance limitado y por otra podrían disponer de mecanismos de sanción administrativa y dispositivos de coordinación con otros entes del sistema de control político, administrativo y judicial. A este modelo se adscriben los casos de República Dominicana y Uruguay, los cuales se encuentran en las antípodas por sus diseños organizacionales particulares, el entorno democrático e institucional en que se asientan y sus resultados.

Por último, el modelo amorfo constituye un esquema residual caracterizado por la inexistencia de preceptos expresos en la norma, sobre qué instancias u órganos resultan competentes para la substanciación de conflictos derivados de los requerimientos de información no contestados. Los casos identificados con este modelo son indicativos de escenarios de “no diseño” en los que no existen órganos rectores visibles. Las estructuras de respuestas a pedidos de acceso a la información se sustancian en las instancias administrativas que producen los datos. Ante las negativas o respuestas parciales de estas instancias, otras estructuras jerárquicamente superiores de la propia rama sectorial resolverán la procedencia

de la decisión administrativa adoptada. En caso de que la administración persista en la negativa de acceso a la información, la vía para la exigibilidad de estos derechos se tramitará ante la jurisdicción contenciosa ordinaria. Los casos de Nicaragua y Venezuela son ilustrativos de este modelo de judicialización de la transparencia que acumula varias problemáticas potenciales, que serán expuestas con posterioridad.

La Guía de Implementación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (OEA 2010) reconoce que la independencia del ejecutivo, constituye un aspecto vital para el éxito de la gestión de los órganos de control. A pesar de que los instrumentos regionales en materia de diseño institucional de políticas de transparencia abogan de manera explícita por el Modelo de Agencia Especializada, este planteamiento se relativiza en función de los desempeños que han mostrado los diferentes países de la región.

#### **4.2.1. Modelo de agencia especializada**

Los países que se insertan en el modelo de agencia especializada en América Latina son Chile, México, El Salvador, Honduras, Panamá y Argentina. A pesar de su pertenencia a un modelo similar de gestión y control del acceso a la información, las variaciones entre ellos y las características del contexto institucional determinan varios aspectos como las capacidades financieras de operación, las posibilidades de cooptación por otros agentes del sistema político y la injerencia sistemática del gobierno en el proceso de toma de decisiones.

La Ley 20.285/2008<sup>58</sup> sobre Acceso a la Información Pública en Chile y sus modificaciones posteriores, creó el Consejo para la Transparencia (CPLT) como “una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Art. 31) con el objetivo de “promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información” (Art. 32). Los cuatro miembros de la directiva del Consejo para la Transparencia son designados por el presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. Poseen sólo un período de mandato de 6 años y podrán ser removidos por la Corte Suprema, a solicitud del presidente y la Cámara de Diputados o con la petición de 10 diputados según se establece en los artículos 36 y 38. La CPLT se ha caracterizado por el

---

<sup>58</sup> Véase en <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-acceso-la-informacion-publica-ley-no-20285>.

ejercicio autónomo de sus funciones que alcanza a diferentes entidades gubernamentales. Al igual que IFAI en México, constituye un referente regional del trabajo por la transparencia.

En El Salvador, la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto No.534/2011<sup>59</sup>) creó el Instituto de Acceso a la Información Pública como una institución de “derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera” (Art. 51). En el entramado normativo se prevé que el Instituto es autónomo por naturaleza no dependiendo de ningún otro órgano del Estado sobre los cuales ejerce competencia de supervisión. Igualmente posee jurisdicción especial sobre las dependencias del Estado, instituciones autónomas, municipalidades o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general” (Art. 7 y 58). El IAIP es gestionado a través de cinco comisionados, elegidos por el presidente de la República a partir de ternas propuestas por diferentes sectores sociales debidamente inscritos, como universidades, asociaciones, sindicatos, entre otros. Las ternas se eligen mediante asamblea general de diferentes sectores que operan convocadas por el poder ejecutivo. Los mandatos tienen una vigencia de seis años sin posibilidad de reelección.

Pese a su carácter autónomo el IAIP ha sufrido de muchas de las patologías que afectan a los entes de su tipo en un contexto de alta fragilidad institucional. Las limitaciones operativas han sido patentes desde su surgimiento, vinculado a los déficits de asignaciones presupuestarias y a una alta dependencia de fondos internacionales. En el año 2019 protagonizó un escándalo nacional que conllevó a la dimisión de su presidente, luego de la filtración de datos personales de solicitantes de información a la presidencia de la República. Con posterioridad el Instituto se ha visto envuelto en una serie de conflictos con el presidente Nayib Bukele que han desembocado en su reforma a través de varios Decretos Ejecutivos.

Por su parte en Honduras, el Instituto de Acceso a la Información Pública fue creado igualmente en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto No. 170/2006<sup>60</sup>). El Instituto es “un órgano desconcentrado de la administración pública, con independencia operativa, decisional y presupuestaria, responsable de promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, así como de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas en cuanto a la protección, clasificación y custodia de la información pública” (Art. 8). El ente posee jurisdicción

---

<sup>59</sup> Véase en <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-acceso-la-informacion-publica-decreto-no-534>.

<sup>60</sup> Véase <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/17-ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica>.



nacional y la potestad de la creación de oficinas nacionales o regionales donde se requiera su presencia.

En 2014 fue creada la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado con la finalidad de proponer las políticas y programas de transparencia. De esta misma forma se amplió el espectro de autoridades de control con la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad Nacional (Decreto No. 418/2013<sup>61</sup>) que fuera posteriormente derogada en el año 2022.<sup>62</sup> A través de este instrumento normativo se le otorga al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad los mecanismos de clasificación de la información en materia de defensa y seguridad nacional. El IAIP está liderado por tres comisionados electos por el Congreso Nacional, por las dos terceras partes de votos de la totalidad de sus miembros. Los candidatos son propuestos por el presidente; la Procuraduría General, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; el Foro Nacional de Convergencia; y por el Tribunal Superior de Cuentas. Los comisionados tienen mandatos de 5 años no prorrogables. Desde el año 2011 Honduras ha experimentado una tendencia hacia la recentralización del poder en el ejecutivo, otorgando prerrogativas especiales para el control y acceso a la información a las fuerzas armadas, la policía nacional y los servicios de inteligencia. La fractura del sistema de órganos de control bajo un “liderazgo compartido” ha devenido en una regresión sustancial de la transparencia<sup>63</sup> y en la primacía de criterios discrecionales para establecer reservas sobre información relevante vinculada al gasto público del Estado hondureño.

Una de las instituciones icónicas de la transparencia en la región es el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) de México creado en 2003 por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental promulgada en 2002 y modificada en junio de 2012.<sup>64</sup> Durante 2010, dicha entidad pasó a denominarse Instituto

---

<sup>61</sup> Véase <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/531-ley-para-la-clasificacion-de-documentos-publicos-relacionados-con-la-seguridad-y-defensa-nacional>.

<sup>62</sup> Véase Decreto No.12/2022 sobre la derogatoria del Decreto 418/2013 en <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-12-2022.pdf>.

<sup>63</sup> En septiembre de 2019, Monitor Centroamericano publicó un informe donde se evidencian los retrocesos notorios en la situación hondureña y los graves perjuicios en la construcción de la gobernanza democrática. Entre ellos se encontraban la Declaratoria del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad que ordenó a través de la Resolución No 069/2014, la clasificación de “secretas” sobre las informaciones de 18 instituciones civiles del Estado con una alta participación en el gasto público. Por otra parte, se hacen visibles, los manejos inescrupulosos del ejecutivo a través de la compra del lujoso jet presidencial Embaer Legacy 600 en el 2014, con fondos que fueron aportados por el Comité Técnico del Fideicomiso de la Tasa de Seguridad. Véase Monitor Centroamericano 2019 en Referencias.

<sup>64</sup> Véase en <http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/LFTAIPG.pdf>.

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), cuya esfera de competencias se amplió para atender las cuestiones derivadas del manejo de datos personales. La reforma constitucional de 2014 supuso el blindaje de la política de transparencia otorgando a este instituto la autonomía constitucional. La designación de comisionados del INAI opera ante la Cámara de Senadores, tomando en consideración las propuestas de los grupos parlamentarios y de un sistema de consultas previas a la sociedad civil, adicionalmente los nombramientos pueden ser objetados por el Presidente de la República. Los comisionados ejercen sus mandatos por siete años y pueden ser removidos de su cargo mediante juicio político.

Posiblemente la INAI sea la organización más visible en materia de transparencia en la región, por sus modelos de gestión y la adopción de innovaciones en el campo de acceso a la información. Sin embargo, no pocos son los desafíos que enfrenta en la práctica. La cultura de opacidad en varias de las estructuras de gobierno, la dispersión legislativa y los enormes problemas de coordinación con los Estados y sus normativas locales, constituyen aspectos que hacen difícil la gestión descentralizada y su vinculación con otros ámbitos sustantivos del sistema federal y estatal. Otros elementos contextuales son relevantes para comprender las atrofias que presenta el sistema de transparencia en México. Más adelante en este capítulo se abordará la influencia de otras variables como la corrupción y el crimen organizado como potenciales inhibidores de los efectos de la transparencia sobre los controles democráticos.

Panamá aprobó la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) a través de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013.<sup>65</sup> ANTAI nace como institución pública con plena autonomía funcional, operacional, administrativa y legal, sin sujeción a ninguna autoridad del Estado. El ente está liderado por un director nombrado por el ejecutivo, previo mecanismo de ratificación de la Asamblea Nacional. Su nombramiento tendrá vigencia por un período de 7 años prorrogables por una única vez. La propia configuración normativa de la ANTAI conduce a evidenciar varios de los problemas derivados de su diseño institucional. El primero de ellos es el mecanismo de nombramiento que utiliza el ejecutivo, sin que existan otros dispositivos de contrapartida cuando existe mayoría parlamentaria del partido de gobierno. El segundo de los problemas, se configura a través de los extensos períodos de tiempo —cómputo de 14 años incluyendo la prórroga de nombramiento— que tendrían las autoridades nombradas al frente del ente de control.

---

<sup>65</sup> Véase en <https://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2021/01/Ley33-25abril2013-aportess-incluidos.pdf>.

El escándalo de vinculación del expresidente Varela con hechos de corrupción circunscritos al multimillonario proyecto de Sanidad Básica, sugieren que ANTAI podría manejar selectivamente las denuncias vinculadas con el ejecutivo. El archivo de muchas de las denuncias y quejas que implicaron a funcionarios de primer nivel o el apercibimiento de sanciones leves para algunos de los involucrados sugieren que su desempeño ha sido “gris” (Guevara 2016).

Argentina, pese a haber tenido un comienzo errático con la aprobación inicial del Decreto No. 1172/2003<sup>66</sup> logró aprobar la Ley 27 275/2016,<sup>67</sup> siendo reglamentada un año más tarde durante el gobierno de Mauricio Macri. La promulgación de la ley es el resultado de fuertes movilizaciones de la sociedad civil, la articulación de redes federales para el acceso a la información pública, así como a varios precedentes de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.<sup>68</sup> A diferencia del Decreto de 2003 la norma compele a los tres poderes del Estado y a las empresas con participación estatal a brindar la información a través de mecanismos de transparencia activa y pasiva. Con el artículo 19 de la LAI se crea la Agencia de Acceso a la Información Pública como un ente de control autárquico con autonomía funcional en el ámbito de la Jefatura del Gabinete de Ministros.

A su vez se establece el mandato de crear agencias con autonomía funcional, las mismas competencias y funciones en los ámbitos del Poder Legislativo, Judicial, Ministerio Público Fiscal, Ministerio Público de la Defensa y Consejo de la Magistratura. Dentro de los modelos de órganos garantes en la región el caso argentino presenta la singularidad de la atomización y especialización de los órganos de control de acceso a la información en cada poder del Estado. Cada agencia dispone de procedimientos generales y específicos para atender a los pedidos de acceso a través de medios electrónicos, mecanismos de seguimiento y respuesta, así como de reclamos por incumplimiento total o parcial.

De igual manera cuentan con un marco sancionador, reglamentación a la forma de selección y remoción de titulares designados al frente de estas agencias y las facultades de organización interna y de control. A pesar del poco tiempo de implementación de la norma y del sistema de transparencia instaurado a través de la misma, el nivel de respuesta a los pedidos de

---

<sup>66</sup> Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=90763>.

<sup>67</sup> Véase <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-derecho-acceso-la-informacion-publica-ley-no-27275>.

<sup>68</sup> Véase Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. 4 de diciembre de 2012. Asociación de Derechos Civiles c/ EN – PAMI – (dto. 1172-03) s/ amparo ley 16.986. <http://www.cij.gov.ar/nota-10405-La-Corte-Suprema-reconocio-el-derecho-de-los-ciudadanos-de-acceso-a-la-informacion-publica.html>.

información en los poderes del estado argentino es alto (90% entre 2018-2020).<sup>69</sup> Por otra parte, se presentan debilidades vinculadas a las obligaciones de transparencia activa y a la homogeneización de los regímenes departamentales de acceso a la información (Lucarella, Caprarulo y Giullitti 2021)

#### **4.2.2. Modelo de agregación de competencias**

Los países que se insertan en el modelo de agregación de competencias son Guatemala, Colombia, Brasil, Argentina, Perú, Costa Rica y Ecuador. Este modelo enfrenta serias limitaciones en su accionar, debido fundamentalmente a la sobrecarga de competencias y asuntos que deben sustanciar las entidades del Estado, la falta de celeridad en los procesos y la falta de independencia de otros poderes en sus relaciones con el ejecutivo. Es notoria también la diferencia entre los países que integran este modelo, así como las instituciones que detentan el mandato legal de actuar como garantes del acceso a la información.

El 6 de marzo de 2014 el presidente de la República de Colombia sancionó la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712/2014<sup>70</sup>) —por sus siglas LTDAIP—. A través del mandato legal se designa al Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación como “el encargado de velar por el adecuado cumplimiento” de la ley, asignándole funciones específicas que serían asumidas por oficinas creadas a este efecto. En cumplimiento a la LTDAIP, el 8 de mayo de 2014 la Procuraduría General de la Nación, emitió la Resolución No. 146/2014<sup>71</sup> por medio de la cual creó el grupo responsable de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la ley. Asimismo, el 5 de septiembre se creó el Comité de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública del Ministerio Público, que tendría entre sus funciones: a) articular acciones y esfuerzos conjuntos del Ministerio Público en esta materia; b) establecer un plan de acción y metas anuales para el cumplimiento de las funciones asignadas al Ministerio

---

<sup>69</sup> Una investigación realizada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia manifiesta que entre 2018 y 2020 en todos los poderes del Estado el nivel de respuesta a los pedidos de información es alto: en promedio se respondieron más del 90% de las solicitudes. El 21% de las respuestas brindadas por todos los sujetos obligados ocurrió entre los 15 días hábiles iniciales que la ley contempla como plazo, y los 30 días que establece como límite de la prórroga. El Ministerio Público Fiscal y de la Defensa son los únicos que respondieron todos los pedidos en un plazo menor a 15 días. Véase Informe “Hacia la efectiva implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública” en <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2021/09/Informe-Hacia-la-efectiva-implementation-de-la-Ley-de-Acceso-a-la-Informacion.pdf>.

<sup>70</sup> Véase <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-1712-de-transparencia-y-del-derecho-al-acceso-la-informacion-publica>.

<sup>71</sup> Véase [https://xperta.legis.co/visor/legcol/legcol\\_0ae32634e5db01aae0530a01015101aa/coleccion-de-legislacion-colombiana/resolucion-146-de-mayo-8-de-2014](https://xperta.legis.co/visor/legcol/legcol_0ae32634e5db01aae0530a01015101aa/coleccion-de-legislacion-colombiana/resolucion-146-de-mayo-8-de-2014).

Público por la Ley; c) monitorear y evaluar el cumplimiento de las funciones asignadas al Ministerio Público, así como por parte de los sujetos obligados.

Colombia enfrenta varios desafíos para la ejecución de sus políticas de transparencia, que abarcan desde esquemas de corrupción administrativa municipal seriamente comprometidas con la adjudicación de contratos públicos, la represión y asesinatos de líderes y activistas políticos por la transparencia y la penetración de las redes del narcotráfico en la estructura del Estado. Un informe de Monitor Ciudadano<sup>72</sup> para los años 2016-2020, revela que en este lapso se produjeron 967 eventos de corrupción reportados por medios de prensa. De estos eventos, 426 se reputan directamente a la corrupción administrativa y 177 de ellos se vinculan con la contratación pública. Al igual que en el caso mexicano la persistencia del fenómeno de la corrupción y la narcopolítica constituyen factores explicativos relevantes que inducen a la desviación de los resultados en los controles democráticos.

En Brasil, la Ley de Acceso a la Información Pública No. 12.527<sup>73</sup> fue promulgada en 2011 y reglamentada por el Gobierno Federal mediante Decreto en 2012. Ambas normas establecen a la Contraloría General de la Unión (CGU) como responsable de las decisiones en torno a los recursos, reclamos y el monitoreo de la implementación de la LAI por el poder ejecutivo federal. La Contraloría General de la Unión fue creada por la Ley No. 10.683 en 2003<sup>74</sup> y es el organismo responsable de dar asistencia directa e inmediata al presidente de la República en los asuntos relativos a la defensa del patrimonio público y al aumento de la transparencia. Las áreas estratégicas fundamentales de la CGU son entre otras, el control interno, auditoría pública, inspección, prevención y lucha contra la corrupción. Pese a que Brasil ha generado avances notables en materia de transparencia a través de un sistema integrado de información altamente efectivo, no escapa de las debilidades generales del modelo, siendo la ralentización de los procesos disciplinarios y sanciones a nivel administrativo y penal uno de los puntos neurálgicos que inhiben los posibles efectos de la transparencia sobre el combate a la corrupción.

Otro de los casos, que pertenecen a este modelo es el de la República del Ecuador, cuya Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (Ley No. 24 del 18 de mayo de 2004<sup>75</sup>),

---

<sup>72</sup> Véase <https://www.monitorciudadano.co/hechos-radiografia-2016-2018/>.

<sup>73</sup> Véase en <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/lei-acesso-informaco-publica-lei-no-12527>.

<sup>74</sup> Véase en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm).

<sup>75</sup> Véase en <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-organica-transparencia-acceso-la-informacion-publica-ley-no-24>.

se tornó en un instrumento altamente politizado y selectivo. La autoridad competente para atender las demandas de acceso a la información es la Defensoría del Pueblo que ha mostrado capacidades limitadas para lidiar con las tendencias opacas del gobierno y demás instancias del Estado. Con un historial notorio de solicitudes sin respuestas, o respuestas incompletas e incorrectas y una fragilidad institucional latente, el Ecuador no logra dar cumplimiento a los objetivos de la transparencia previstos en su ley (Fundamedios 2019).

Por último Costa Rica dispuso a través del Decreto Ejecutivo No. 40200-MP-MEIC-MC<sup>76</sup> de 2017 la implementación de las oficialías de acceso a la información en cada instancia de la administración. El oficial de acceso a la información es el funcionario competente para atender los requerimientos de acceso a la información y transparencia proactiva de los sujetos obligados (Art. 12). Si bien en el modelo costarricense se genera un entramado de contrapartes designadas para la garantía de estos derechos en los procesos administrativos, es la Defensoría de los Habitantes el órgano contralor del poder legislativo que encabeza el sistema de fiscalización a la transparencia. Este órgano lidera la Red Interinstitucional de Transparencia a la cual se adscriben el Gobierno Central, el régimen municipal, el sector descentralizado, ONGs y otras organizaciones. A diferencia del caso ecuatoriano la Defensoría de los Habitantes despliega actividades de control sobre las obligaciones de transparencia activa y dispone de mecanismos para la denuncia de las negativas de acceso. Las denuncias son solventadas a través de varios mecanismos de restitución de derechos que involucran a los entes de control político y administrativo.

#### **4.2.3. Modelo de tutela ejecutiva**

El modelo de tutela ejecutiva es probablemente el más controversial de los tipos referidos en el acápite. Su atributo esencial es que los órganos de control de acceso a la información constituyen entes gubernamentales que giran alrededor de la Presidencia de la República. Varios países —sobre todo países altamente desarrollados como Alemania, Dinamarca y Noruega— acogen este modelo en la arena internacional. En la región solo República Dominicana y Uruguay se adscriben a la tutela ejecutiva, aunque sus mecanismos de gestión y resultados son ostensiblemente diferentes.

---

<sup>76</sup> Véase en <https://www.iidh.ed.cr/derecho-informacion/media/1074/decreto-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-no40200.pdf>.

En el marco de la aprobación de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (Ley No. 200/2004<sup>77</sup>), la República Dominicana aprobó a través de Decreto Presidencial No. 486/2012<sup>78</sup> en su artículo 6, la creación de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental —por sus siglas DGEIG—. En virtud de ello, la DGEIG constituye el órgano rector sobre acceso a la información pública, ética y transparencia, encontrándose adscrito al Ministerio de la Presidencia. Como sugiere el mandato legal, el espectro de competencias de la DGEIG es limitado, abarcando solo a las entidades y órganos del poder ejecutivo, no pudiendo interferir ni obligar al resto de los poderes del Estado y demás sujetos de la gestión pública a brindar información sobre su accionar. A pesar del amplio espectro de funciones que se otorgan a esta dirección, carece en la práctica de competencias para asegurar su cumplimiento. Adicionalmente a ello, las investigaciones que realiza no tienen consecuencias vinculantes, de manera que los asuntos que requieran de intervención judicial o administrativa especializada deberán canalizarse a través del Ministerio Público y la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa.

En la República Oriental del Uruguay, la Ley de Acceso a la Información Pública No. 18 381 de 17 de octubre de 2008<sup>79</sup> dispuso la creación de la Unidad de Acceso a la Información Pública —por sus siglas UAIP— dentro de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento —AGESIC—. La UAIP es un órgano desconcentrado de la AGESIC, que funciona en el ámbito de la Presidencia de la República con la misión de controlar el cumplimiento de la ley, así como asesorar, orientar y coordinar la política de transparencia del estado uruguayo. El órgano posee autonomía técnica, tiene alcance nacional y está dirigido por un Consejo Ejecutivo integrado de tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo, que tienen períodos rotativos en la presidencia por cuatro años, pudiendo reelegirse en el cargo (Art. 19).

La Ley 19.178 de 27 de diciembre de 2013<sup>80</sup> agregó nuevas facultades a la UAIP con miras a limitar las facultades administrativas de clasificación de la información, asegurar mecanismos de denuncia y sanción directa en casos de infracción de la LAI. En igual medida establece un

---

<sup>77</sup> Véase en <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-general-libre-acceso-la-informacion-publica-ley-no-200>.

<sup>78</sup> Véase en [http://www.isfodosu.edu.do/images/2018/Transparencia/Transparencia/Transparencia-2018/Decretos-Transparencia/Dec\\_486-12.pdf](http://www.isfodosu.edu.do/images/2018/Transparencia/Transparencia/Transparencia-2018/Decretos-Transparencia/Dec_486-12.pdf).

<sup>79</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>.

<sup>80</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19178-2013>.

ecosistema de pares delegados en las instituciones obligadas a rendir información a través de mecanismos de transparencia activa y pasiva. Pese a que su entidad rectora se encuentra sumergida en una agencia dependiente de la Presidencia de la República, es considerado como un referente exitoso en América Latina. El caso uruguayo es particularmente relevante para explicar otros factores que inciden en el diseño de las instituciones de transparencia. Entre ellos, las potencialidades del abordaje sectorial de las políticas, sus niveles de coordinación en el marco más amplio de las relaciones interinstitucionales y el fomento a las relaciones de colaboración entre actores estatales y no estatales. La calidad democrática y los consensos de los actores del sistema político y de gobierno en torno a los derechos fundamentales de acceso a la información constituyen algunos de los elementos que definen la ejemplaridad del caso. Estos elementos serán destacados hacia el final del capítulo.

#### **4.2.4. Modelo amorfo**

El modelo amorfo, es en realidad un modelo residual en el que los órganos de la transparencia no se encuentran organizados alrededor de una entidad rectora. En este supuesto se encuentra el caso de Nicaragua. Como parte de la victoria política de Daniel Ortega y su campaña de “cero tolerancia a la corrupción” se aprobó la Ley No. 621 de 22 de junio de 2007<sup>81</sup>.

Precedían a la aprobación de la Ley, el activismo de la Fundación Chamorro y el proceso de negociaciones para la adhesión al DR-CAFTA. La LAI dispuso la creación de las oficinas de acceso a la información pública en todas las agencias gubernamentales y dependencias de los poderes del Estado, de esta manera la ciudadanía podría realizar sus solicitudes directamente a las fuentes de información. Por otra parte, la LAI compelía a las agencias gubernamentales y poderes del Estado a la publicación de información relevante, no estandarizada como informes de auditoría, ejecución presupuestaria y acciones de control en páginas *web*.

En virtud de lo establecido en la Ley No. 621, cada entidad administrativa se reservaba el derecho de establecer sistemas de clasificación de la información motivando la denegación de acceso (Art. 35). Dichas denegaciones podrían recurrirse por vía administrativa ante el poder del Estado al que se suscriben las entidades o en la jurisdicción contenciosa administrativa. El sistema se orquestó sin una cabeza visible de control y en función de ello se resaltan dos puntos relevantes que permiten comprender las falencias del diseño institucional implementado. La primera de estas falencias estriba en que las oficinas superiores adscriptas a los poderes del estado operan bajo la condición de juez y parte. Ello implica que las instancias

---

<sup>81</sup> Véase en <https://observatoriop10.cepal.org/en/node/147>



superiores de la actividad gubernamental deben resolver las solicitudes ciudadanas denegadas por sus propias entidades en niveles de jerarquía inferior. Por otra parte, los mecanismos de resolución de conflictos a través de la vía jurisdiccional —cual si se tratase de un asunto de competencia regular de los tribunales— incrementan los costos de transacción de acceder a la información pública, desincentivando la realización de denuncias frente a la discrecionalidad de las administraciones en el manejo de la información.

La implementación de la norma tuvo tropiezos notables desde un inicio debido a los costos relativos de abrir oficinas equipadas y garantizar una adecuada gestión de la información. Más allá de esto, las oficinas de acceso a la información pública se convirtieron en un mecanismo de propaganda política y culto a la personalidad de los máximos dirigentes del gobierno.

#### **4.3. El abordaje de la transparencia en el ámbito de compras públicas y la discusión tipológica: ¿Un buen desenlace?**

La tipología de casos resultante del QCA, refleja las disparidades de los procesos de adopción de los objetivos de transparencia en el ámbito de las compras y su relación con la mejora de los controles democráticos. Según indica la Tabla 2.7. en el presente documento, los casos se distribuyen en 1. típicos: Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay; 2. desviados: Colombia, El Salvador, México y Paraguay; 3. inconsistentes con la teoría: Costa Rica; y 4. individualmente irrelevantes: Ecuador, Honduras, República Dominicana y Nicaragua. Al interior de cada tipo existen variaciones notables entre los casos, sin embargo, los elementos que tienen en común señalan un vínculo intrínseco con el grado de institucionalización de las reformas adoptadas.

Como fue discutido en capítulos previos, la diversidad de acercamientos teóricos en materia de institucionalización, introducen la noción de actividades sistemáticas de diseño. Ello implica que el diseño parte de considerar los sistemas de reglas formales e informales preexistentes, los cambios que deben introducirse a través de la movilización de instrumentos de políticas y su estabilización a través del tiempo. En función de ello, la institucionalización progresiva de las políticas de transparencia comporta una serie de cambios orientados a propiciar mayor apertura y acceso a la información en diferentes ámbitos del proceso político y de gobierno.

En el contexto donde se producen estos cambios, existen estructuras anidadas, valores y arreglos formales e informales que requieren de la armonización con las nuevas transformaciones introducidas, otorgando una garantía inicial de reducción de conflictos

derivados de la implementación y sinergias con otros programas del gobierno (Colomer 2008; Peters y Pierre 2006; Peters 2020). En clave instrumental, la manipulación deliberada y consciente de los recursos del Estado en los procesos de institucionalización de las políticas deberían asegurar que exista congruencia entre los objetivos que plantea el gobierno y los medios que utiliza para su consecución. En igual sentido, el diseño debería asegurar la consistencia entre los instrumentos movilizados en el marco de la política, y su coherencia con otros objetivos programáticos (Howlett y Rayner 2013).

En la población de casos abordados en el estudio, convergen un grupo de generaciones de reformas de transparencia anidadas durante el tiempo. Las generaciones de políticas constituyen capas estratificadas de instrumentos originarios, que experimentan reconfiguraciones con la introducción gradual de otros fines y medios. A través de la estratificación se generan procesos de conversión y calibración que permiten un acople funcional entre instrumentos diferenciales y convergentes (Howlett y Rayner 2013; Howlett y Mukherjee 2018). Las reformas constituyen capas que se solapan sobre diseños previos, de manera que la culminación del proceso depende de la convergencia coherente entre las diferentes generaciones hasta el paradigma actual.

A nivel regional existe un patrón relativamente claro de olas de reforma que se han producido en tres niveles esenciales y que comienzan con el impulso de objetivos paradigmáticos de macro política en la arena internacional/regional. Los nuevos objetivos inducen reformas en lo estratégico (políticas públicas nacionales), operacional (ámbito sustantivo de políticas) y programático (puesta en conformidad con otras intervenciones sectoriales). Las reformas se circunscriben a la naturaleza y nivel de los problemas identificados (Fontaine y Organización Latinoamericana de Energía 2021)<sup>82</sup>, a los actores que inciden en su posible solución y a los medios requeridos para la obtención de los resultados aspirados. Los procesos que acompañan

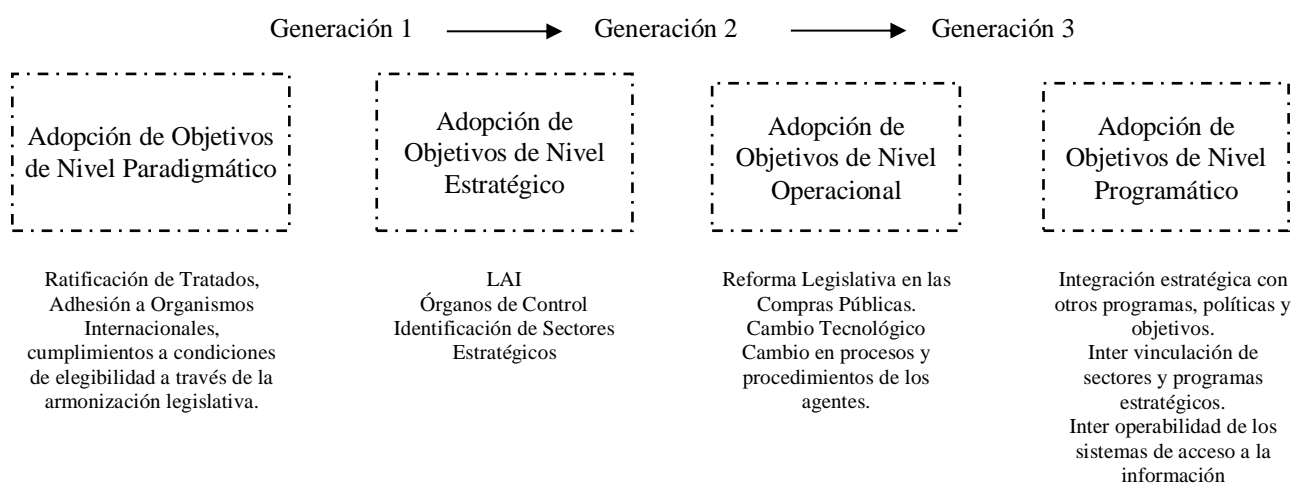
---

<sup>82</sup> Según Fontaine (2021), existen tres niveles de problemas que se vinculan a objetivos perseguidos por el diseño de políticas. A nivel paradigmático, el diseño busca resolver problemas complejos, perversos o super perversos que están determinados por el alcance y magnitud de sus efectos, así como por la multiplicidad de actores involucrados. En el nivel estratégico el diseño busca resolver problemas que resultan del contexto político, económico, social y cultural en el cual se inscriben las políticas. En este ámbito también deben ser considerados los procesos de toma de decisiones en los que intervienen diversos actores, así como los efectos derivados de esas decisiones sobre el público objetivo y general. Finalmente, a nivel operacional el diseño de políticas públicas busca resolver problemas específicos de un sector. Los problemas de este nivel son definidos en base a las dinámicas propias de operación en el sector, las interacciones interinstitucionales que se producen en el mismo, así como los conflictos y contradicciones derivados de la implementación de políticas previas (17). Véase en Referencias.

las transformaciones no se producen de forma lineal, sino de manera diacrónica y concomitante a través del tiempo.

Según se indica en el Gráfico 4.2, la adopción de objetivos a nivel paradigmático persigue la homogeneización de visiones comunes sobre la transparencia, sus dimensiones polifacéticas para el abordaje al problema de la opacidad y sus efectos económicos, políticos y sociales. La difusión de las reformas tiene como punto de partida la estructuración de una agenda abstracta<sup>83</sup> a nivel de la macro política regional que legitima la realización de intervenciones complejas, multidimensionales y situadas en el ámbito nacional. Estas primeras transformaciones se reciben por la vía de ratificación de tratados, adhesión a organismos internacionales, cumplimiento a condiciones de elegibilidad para participar en acuerdos de cooperación regional, TLC y otros mecanismos de intercambio comercial. La acogida de la agenda generada por los organismos regionales e internacionales estuvo acompañada de un conjunto de incentivos y restricciones que favorecieron el rápido despliegue de mecanismos de armonización e internalización en el ámbito doméstico.

**Gráfico 4.2. Institucionalización sistemática de reformas de transparencia**



*Fuente:* Elaborado por la autora.

La primera generación de reformas se vinculó a la adopción de los objetivos de transparencia a nivel estratégico. Un marcador importante de la realización de estas reformas estuvo dado

<sup>83</sup> La agenda se traduce en un conjunto de recomendaciones normativas y genéricas en el ámbito institucional que deberían ser diseñadas y acopladas a la realidad contextualizada de los Estados latinoamericanos con el acompañamiento, monitoreo y seguimiento de mecanismos supra regionales como el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) o el Mecanismo Interamericano para la Compras Gubernamentales (RIGC), por sólo citar dos ejemplos.

por la consagración de los derechos de acceso a la información a través de la LAI y de los mecanismos para asegurar su cumplimiento y control. Como fue señalado en epígrafes previos de este capítulo, a pesar de que el carácter de las LAI varía, todas obedecen a la idea primigenia de consagrar el acceso a la información como derecho fundamental y la obligación del gobierno de generar mecanismos para su realización efectiva. En igual sentido, la identificación inicial de sectores clave o prioritarios para el abordaje de las reformas y sujetos obligados constituye un elemento recurrente en la ola inicial de instrumentos de regulación. Como parte del ámbito de regulación de las normativas de transparencia se indican en mayor o menor medida sobre qué procesos, en qué niveles, quiénes están obligados y a través de qué procedimientos deben facilitar la apertura de la información. Algunos de los sectores estratégicos indicados se aglutinan alrededor de actividades presupuestarias, financieras y de ejecución del gasto público.

El engranaje institucional que permitiría el cumplimiento de estos derechos y sus obligaciones derivadas, también es esencialmente distinto. Dentro de la población de casos se identifican órganos garantes que a pesar del modelo al cual se adscriben, detentan mayor o menor funcionalidad para el cumplimiento de los objetivos trazados por el gobierno. A través de las evoluciones de estos órganos se vislumbran escenarios de diseño y de no diseño. Como parte de estos escenarios se puede apreciar, tanto la intención *ex ante* de asegurar el cumplimiento de los objetivos de transparencia, como la respuesta formal a compromisos contraídos en la arena internacional sin que existan voluntades reales de llevarlos a vías de hecho.

La siguiente ola de reformas generaría una transición hacia el abordaje de los objetivos de transparencia en los ámbitos sustantivos de las políticas sectoriales. Las políticas de compras públicas poseen un historial extenso. Como fue abordado en el capítulo previo, ya en la década de los años 1970 formaban parte de las áreas estratégicas incluidas en la Ronda de Tokio (1973). Los derroteros y paradigmas de la transparencia se han hecho particularmente visibles en este sector, al cual también han estado vinculados el secretismo, la discrecionalidad y masivos escándalos de corrupción.

Además de posicionarse como un campo estratégico clave en las agendas de los organismos multilaterales ha experimentado transiciones tecnológicas relevantes en la medida en que los soportes de acceso a la información han cambiado con el tiempo. Durante la década de los años 1980 comienzan los principales cambios en los sistemas de acceso a la información en el sector. El sistema de publicidad en los procesos se canalizaba a través de boletines, pliegos de

solicitudes para la concurrencia y las gacetas oficiales. Con la llegada del gobierno electrónico, se instrumentan las carteleras *web* en las que eran generados anuncios por parte de las entidades contratantes, aunque los procesos de licitación requerían la presentación de ofertas físicas, previa acreditación de los concursantes.

El *e-government* inserta un cambio sustancial en la manera de hacer, adjudicar y monitorear las adquisiciones gubernamentales. La nueva concepción del *e-procurement* genera dispositivos para la realización de contrataciones *online* asegurando la rapidez, eficiencia y transparencia. Varios países latinoamericanos fueron abanderados de las iniciativas de contratación abierta, entre ellos se encuentra el notable caso de México que adoptó su primer portal compras en 1994 luego de la suscripción del TLC con los EEUU. Al igual que en el caso de la agenda de transparencia, las principales modificaciones en los sistemas de compras públicas y las plataformas de gestión *online* son el resultado de Acuerdos de Cooperación Regional, TLC, de la mediación de organismos regionales, internacionales y la banca multilateral. Como dos ejemplos ilustrativos de estas relaciones pudieran citarse, el rol del BID en la creación del portal de compras estatales en Uruguay o las expectativas de adhesión de Perú a la OCDE que se tradujeron en la creación de “perucompras”.

Una tendencia importante en sustento a los argumentos esgrimidos sobre la institucionalización sistemática de las políticas de transparencia, se centra precisamente en las reformas generadas al interior de los sistemas de compras públicas. La Tabla 4.3. refleja varios elementos de cambio que se presentan en toda la región. En primera instancia la preexistencia de leyes de contratación pública, que son modificadas con posterioridad a la llegada de las LAI, la creación de artefactos tecnológicos *e-procurement* que obedecen al nuevo paradigma de transparencia en compras públicas y la adopción del estándar de datos abiertos en las contrataciones.

**Tabla 4.3. Reformas del sector de compras públicas posteriores a la adopción de LAI**

<b>Países</b>	<b>Ley de Contratación Pública previo LAI*</b>	<b>Fecha de Adopción de la LAI</b>	<b>Modificaciones a leyes de contratación</b>	<b>Portales de Compras públicas</b>	<b>Publicación de datos abiertos sobre contratación pública**</b>
México	2000	2002	2009	<a href="https://compranet.hacienda.gob.mx/">https://compranet.hacienda.gob.mx/</a>	2016

<b>Países</b>	<b>Ley de Contratación Pública previo LAI*</b>	<b>Fecha de Adopción de la LAI</b>	<b>Modificaciones a leyes de contratación</b>	<b>Portales de Compras públicas</b>	<b>Publicación de datos abiertos sobre contratación pública**</b>
Guatemala	2006	2008	2009, 2015	<a href="https://guatecompras.gt/">https://guatecompras.gt/</a>	-
Honduras	2001	2006	2011,2014	<a href="https://honducmpras.gob.hn/">https://honducmpras.gob.hn/</a>	2019
El Salvador	2000	2011	2019	<a href="https://comprasal.gob.sv/">https://comprasal.gob.sv/</a>	-
Nicaragua	1999	2007	2010	<a href="https://nicaraguacompra.gob.ni/">https://nicaraguacompra.gob.ni/</a>	2020
Panamá	1997	2002	2006, 2011	<a href="https://panamacompra.gob.pa/">https://panamacompra.gob.pa/</a>	-
Colombia	2011	2014	2018	<a href="https://colombiacompra.gov.co/">https://colombiacompra.gov.co/</a>	2016
Costa Rica	2004	2017	2021	<a href="https://www.sicop.go.cr/">https://www.sicop.go.cr/</a>	2020
Ecuador	2001	2004	2008, 2013, 2018	<a href="https://compraspublicas.gob.ec">https://compraspublicas.gob.ec</a>	2020
Perú	1997	2002	2008, 2014, 2018	<a href="https://perucmpras.gob.pe/">https://perucmpras.gob.pe/</a>	2020
Brasil	2005	2011	2011, 2016	<a href="https://comprasgovernamentais.gov.br/">https://comprasgovernamentais.gov.br/</a>	-
Paraguay	2013	2014	2014, 2015, 2020	<a href="https://www.contrataciones.gov.py/">https://www.contrataciones.gov.py/</a>	2015
Chile	2007	2008	2011,2018	<a href="https://www.chilecompra.cl">https://www.chilecompra.cl</a>	2018

<b>Países</b>	<b>Ley de Contratación Pública previo LAI*</b>	<b>Fecha de Adopción de la LAI</b>	<b>Modificaciones a leyes de contratación</b>	<b>Portales de Compras públicas</b>	<b>Publicación de datos abiertos sobre contratación pública**</b>
Argentina	2004	2003	2018	<a href="https://contratar.gob.ar/">https://contratar.gob.ar/</a>	2019
Uruguay	2002	2008	2008,2012,2020	<a href="https://www.comprasestatales.gub.uy/">https://www.comprasestatales.gub.uy/</a>	2018
República Dominicana	1998	2004	2006, 2007, 2017, 2019, 2020	<a href="https://comunidad.dominicanacompra.gob.do">https://comunidad.dominicanacompra.gob.do</a>	2020

*Fuente:* Elaborado por la autora.

*Nota:* \* Instrumento existente o su última modificación antes de la puesta en vigor de la LAI

*Nota:* \*\* Países del mundo que publican datos abiertos sobre contratación pública<sup>84</sup>.

La introducción de las TICs constituye un elemento recurrente en la nueva generación de políticas. La transformación tecnológica en el sector presupone un cambio en los procesos y procedimientos de las administraciones en su interacción con los recursos de información. Entre los principales cambios se encuentra un amplio catálogo de procedimientos de adquisiciones que se realizan a través de interfaces visibles desde las plataformas *web*. Ello ha posibilitado el seguimiento del proceso de la compra de acuerdo con sus diferentes fases, con énfasis en llamados, aperturas de ofertas electrónicas en línea y adjudicaciones. En igual sentido, la planificación y divulgación de la demanda estatal a través de estos espacios y la estructuración de los registros de oferentes, permiten sostener interacciones de mercado a través de mecanismos altamente formalizados.

La tercera generación de las reformas de transparencia, se encuentra en pleno apogeo y apuesta a la integración estratégica de políticas. Dicha generación se percibe como un esfuerzo superior por asegurar la coordinación interinstitucional de la transparencia sectorial con otros programas y objetivos de gobierno. Algunas de las modificaciones sustanciales de las reformas que en la actualidad se están produciendo, se relacionan con la vinculación de

<sup>84</sup> Véase <https://www.open-contracting.org/worldwide/?lang=es#/table>.

sectores estratégicos a través de sistemas de información integrados que se articulan en redes de malla.

Esta dinámica de la reforma introduce un nuevo enfoque de inteligencia artificial de datos que permite generar nodos de selección que arrojan señales de alerta cuando se producen inconsistencias entre los sistemas de información. La adopción de meta lenguajes estandarizados de información como los estándares de datos abiertos en contrataciones, también se adscriben a esta última ola de reformas con la finalidad de incentivar la disponibilidad y reuso de la información a gran escala. La adopción de los estándares de datos abiertos, permite el monitoreo al comportamiento del mercado público, su eficacia y eficiencia para la generación de bienes y servicios para la sociedad. En igual sentido, detenta un alcance preventivo en cuanto a la composición de gastos efectuados por los gobiernos, la calidad y valor de los recursos adquiridos en función del dinero invertido y los principales actores de mercado que mayor incidencia detentan en los volúmenes de compras realizadas.

La articulación entre los programas de impulso a los datos abiertos en contrataciones del Estado y las políticas de lucha anticorrupción tuvieron como principal hito el Compromiso de Lima realizado en abril de 2018. En este marco fue lanzado el Programa Interamericano de Datos Abiertos para Prevenir y Combatir la Corrupción —por sus siglas PIDA— siendo refrendado por los estados en la 48a Asamblea General de la OEA. El programa integra las potencialidades de los estándares de datos abiertos para generar mecanismos alternativos de prevención y detección de la corrupción. En función de ello, varios estados comenzarían a adoptar el estándar de contratación abierta desde 2018. Paraguay, México y Colombia habían entrado de manera previa a esta nueva ola de reformas luego de consignar la Carta Internacional por los Datos Abiertos en 2015.

#### **4.3.1. Casos Típicos, ¿la batalla ganada?**

Los casos típicos de la relación causal teorizada, son aquellos en los cuales la adopción de los objetivos de transparencia deviene en el mejoramiento de los niveles de control democrático. En estos casos se aprecia el patrón de institucionalización sistemática descrito en el Gráfico 4.2., constatándose la adopción inicial de los objetivos de transparencia, la realización de reformas a nivel estratégico y sectorial, así como avances de integración al nivel programático. A pesar de la variabilidad manifiesta entre ellos, todos detentan características de similitud en cuanto a que: 1. poseen niveles de calidad regulatoria alta o media alta; 2.



cuentan con órganos garantes efectivos en el cumplimiento de sus funciones de control y regulación —con independencia del modelo al que se adscriben—.

El sistema de compras ha generado una vinculación notoria con los órganos de control y particularmente con organizaciones especializadas que ejercen el control social sobre las adquisiciones. Este último elemento ha sido determinante para el establecimiento de redes colaborativas de transparencia que minimizan las oportunidades de corrupción y fraude administrativo. A pesar de que las relaciones entre la transparencia en el sector de las compras públicas son afirmativas considerando el desempeño de los controles democráticos en 2017, salvo en el caso de Chile y Uruguay —que poseen tendencias crecientes y sostenidas en el tiempo— en el resto de los casos los resultados pudieran ser considerados discretos o volátiles.

En Argentina la presencia sostenida de los organismos multilaterales de crédito y comercio desde la década de los años 1980, la incidencia del Consejo Británico y de manera más reciente la participación activa en iniciativas internacionales previó que en el ámbito de las contrataciones públicas existieran resultados anticipados a la agenda más general de transparencia. El país tiene una tradición importante en los regímenes preferenciales de compras públicas para el fomento al desarrollo de las industrias nacionales y su inserción en el esquema de liberalización económica. Inicialmente en el Ministerio de Economía y Producción y luego a través del Ministerio para la Modernización se incluyeron programas y planes estratégicos para la divulgación y acceso a la información en las compras del Estado. El papel activo de las Cámaras de Industriales y de Comercio en el establecimiento de condiciones de competencia transparente<sup>85</sup> también constituyó un catalizador para asegurar mecanismos de información activa sobre las adquisiciones.

El régimen de contrataciones es de obligatorio cumplimiento para la administración central, organismos descentralizados, universidades de la nación, las fuerzas armadas y otros cuerpos de seguridad, según lo establece el Art. 8 de la Ley No. 24 156 de la Administración Financiera<sup>86</sup> promulgada en 1993 y sus modificaciones. Su ámbito de aplicación es de alcance

---

<sup>85</sup> Las Cámaras de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital de la República Argentina (CIPIBIC), presentaron hacia el año 2000 demandas al Estado por la concesión privada de servicios públicos en vulneración de las cláusulas preferenciales hacia la industria nacional. Las demandas de la Cámaras han generado jurisprudencia sobre el acceso a la información en los procedimientos de compras públicas y en la rendición de cuentas del sector, de cara al desarrollo de las fuerzas productivas de la Nación. Véase Crivelli (2005) en Referencias.

<sup>86</sup> Véase en [https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/otrosdoc/ley24156\\_mod\\_diciembre2016.pdf](https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/otrosdoc/ley24156_mod_diciembre2016.pdf).

limitado debido a que se exoneran de su cumplimiento a las provincias, la ciudad de Buenos Aires, las instancias municipales, los organismos sujetos a regímenes específicos, empresas y sociedades con participación estatal, fondos fiduciarios, entre otros.

A pesar de estos antecedentes, la entrada de Argentina a la segunda generación de reformas de transparencia y su abordaje sectorial se produjo de manera tardía luego de 2015 cuando se comienza a avanzar en la implementación de las plataformas COMPR.AR, CONTRAT.AR, SUBAST.AR bajo la gestión de la Agencia Nacional de Adquisiciones. Posteriormente, mediante el Decreto 733/18<sup>87</sup> se establece la tramitación digital completa de todos los procesos de la Administración Pública Nacional incluyendo los procedimientos de contratación pública. La plataforma se integra con varios sistemas de información electrónica como el de Gestión Documental Electrónica (GDE), el Sistema Integrado de Información Financiera (e-SIDIF), Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIBYS), índices de precios mayoristas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la plataformas de gestión de Proyectos y Obras (PPO), así como con los módulos del gestor único de proveedores (GUP) y el gestor único de constructores de la obra pública (GUCOP) (Clusellas, Martinelli y Martelo 2019).

El desarrollo vertiginoso de iniciativas y herramientas tecnológicas para facilitar la transparencia en corto tiempo en Argentina no ha generado un efecto significativo, sino mínimo en la variación positiva de los controles democráticos. Ello puede circunscribirse a tres factores fundamentales, el carácter relativamente reciente de estas reformas, su alcance limitado en el territorio nacional y la inestabilidad generada con las alternancias políticas.

Hasta 2017 —período que abarca la selección de casos— Brasil figuraba dentro de los casos típicos, sin embargo, las tendencias comenzaron a revertirse a partir de 2018 cuando luego de un período de inestabilidad política ascendió al poder el ultraderechista Jair Bolsonaro. El desfavorable desempeño de los controles democráticos que ha venido experimentando el país, se vincula a la injerencia notoria del ejecutivo en los órganos de control, el desmantelamiento de los marcos jurídicos e institucionales para el combate a la corrupción, así como las confrontaciones directas entre el gobierno, la prensa y la sociedad civil (Transparencia Internacional 2020). A pesar de que Brasil constituye un referente regional en la adopción de varias innovaciones en el campo de la transparencia en el sector de las compras públicas (Ospina et al. 2021), la implementación de medidas regresivas en la institucionalidad sectorial

---

<sup>87</sup> Véase en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-733-2018-313243>.

ha traído consigo una caída drástica en el frágil desempeño de los controles (de Oliveira de Castro y Vizcarra 2020).

Otro de los casos que suscita particular interés es el de Guatemala, que comparte las características generales de los países centroamericanos —a excepción de Costa Rica— como una extendida y amplia presencia del crimen organizado, fragilidad institucional, esquemas de gran corrupción política, entre otros. Hasta 2017 el país había concretado un conjunto de esfuerzos de anticorrupción y controles que fueron revertidos a partir de 2019 cuando se disolvió la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), respaldada por la ONU (AS/COA, 2021). Desde ese año el país ha experimentado una tendencia a la baja en cuanto a capacidades institucionales para el control multisectorial que han desembocado en la regresión de los discretos resultados alcanzados por el país hacia 2017, que estuvieron condicionados por su entrada al DR- CAFTA en 2006 y su participación en múltiples iniciativas de transparencia.

El caso peruano es por varios motivos paradójico, dado que la profunda y continua crisis política que ha afectado a ese país no ha revertido significativamente el patrón de estabilización y mejora relativa del control sobre el sector de las compras públicas (AS/COA, 2021). A pesar de los escándalos masivos de corrupción política que han involucrado a varios dignatarios peruanos en un breve lapso temporal, entre 2017 y 2020 se reportaban avances discretos en el fortalecimiento institucional de la lucha anticorrupción y de su marco regulatorio (AS/COA, 2020). Las expectativas del estado peruano de adherirse a la OCDE — más allá de la intencionalidad de los gobiernos de turno— han propiciado un escenario de permanente transformación en el sector de las compras públicas y sus mecanismos de información y control. Este desempeño paradójico de la transparencia y el mejoramiento del control al interior de las compras públicas como sector estratégico, *versus* la inestabilidad que ha caracterizado a los gobiernos de los últimos años, contribuyen a generar interrogantes sobre el rol de la tecnocracia en la estabilidad de las políticas públicas a pesar de la existencia de contextos de alta inestabilidad en la cúpula gubernamental.

Los elementos característicos de los casos presentados muestran que a pesar de que todos ellos presentaban configuraciones típicas al momento de la selección, su trayectoria en el tiempo es mucho más compleja de lo que la data contribuye a evidenciar. El principal elemento disyuntivo en los patrones de comportamiento de los casos se asocia con la estabilidad, capacidades y resiliencia de las instituciones que posibilitan tanto cambios

positivos graduales, como el desmontaje de iniciativas precedentes con un desempeño relativamente satisfactorio. El papel crucial del diseño institucional de la política de transparencia, su estabilización, conexiones con otras políticas de control —como las de lucha anticorrupción— y sus relaciones dinámicas con los cambios contextuales, constituyen factores relevantes para explicar por qué en un conjunto de casos las tendencias de mejoramiento continuo —aunque sea discreto— se afirman, mientras que en otros casos los resultados positivos son volátiles y fácilmente reversibles.

#### **4.3.2. Costa Rica como caso inconsistente y los resultados de la modernización administrativa**

Costa Rica fue el primer estado de América Latina en entrar formalmente a los programas de modernización en 1982. Este proceso fue el resultado de las reformas de ajuste estructural en el marco de las negociaciones para la adquisición de deuda soberana con el FMI y el Banco Mundial. Entre 1985 y 1989 el país implementó préstamos para el ajuste y hacia 1995 asumía los costes de los programas con autofinanciamiento y fondos no reembolsables de la USAID. Entre los objetivos perseguidos con las reformas estaba un agresivo plan de modernización estatal que contó con la creación de instituciones de apoyo técnico, como la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense —por sus siglas COREC—, más tarde Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (Aguilar 2009).

La primera alusión a la transparencia en el escenario de la reforma costarricense se produjo en 1988, cuando en el paquete de medidas sugeridas por la COREC se propone la realización de transformaciones en “los procesos de representación política, el fortalecimiento del control político en el manejo de la administración pública, la creación de mecanismos que garantizaran la transparencia de las decisiones del gobierno (...)” (Aguilar 2009, 187) Aparejado a ello, se declaraba la estabilización del servicio civil profesionalizado promoviendo la inmovilización de los recursos humanos y sus garantías de permanencia laboral.

Con la profundización de las medidas durante la década de los años 1990 y la apertura hacia la economía de mercado, entre 2003 y 2004 Costa Rica implementa el sistema integrado presupuestario para toda la estructura estatal —por sus siglas SIGAF—. A esta iniciativa se sumó el Ministerio de Hacienda para concretar los procesos y procedimientos de la contratación abierta, transparente y descentralizada generando modificaciones a la Ley de

Contratación Administrativa No. 74 94/1995<sup>88</sup> durante los años 2006 y 2009. A través de estas modificaciones se adoptan las nuevas concepciones de gobierno electrónico y de *e-procurement*. En el propio año 2009 se implementa el sistema integrado de compras públicas a través de la plataforma SICOP.

El caso costarricense es emblemático por el incremento sostenido de sus niveles de control democrático, pese a la aprobación tardía de su Ley de Acceso a la Información en 2017. Varios eventos anticiparon el incremento de los controles democráticos para el sector de la contratación pública. Uno de ellos ha sido precisamente el proceso temprano de modernización administrativa traído con las reformas de ajuste estructural, sumado a los procesos de liberalización y la inserción en la economía de mercado. La cultura administrativa de transparencia de la gestión pública es expresada en el artículo 30 del texto constitucional y en más de una veintena de normas sustantivas<sup>89</sup> entronizándose en la práctica habitual de los servicios públicos y sus procedimientos operativos desde fines de los años 1980.

Finalmente, la conformación del SICOP a inicios de los 2000 generó un punto de inflexión en la transformación de los sistemas presupuestarios y de adquisiciones estatales. De esta forma la institucionalización de la transparencia en el sector de las compras públicas marchó a contracorriente de las principales tendencias regionales. Ello implicó un movimiento desde abajo que se tradujo en transformaciones sectoriales focalizadas que incidieron en la implementación prioritaria del mandato constitucional incluyendo dispositivos generales y específicos para el acceso a la información. A pesar de ello, el desarrollo de las reformas de transparencia de última generación en el ámbito de las compras públicas se encuentran en pleno desarrollo con resultados relativamente modestos hasta la fecha<sup>90</sup>.

#### **4.3.3. Casos Irrelevantes. Entre la debilidad institucional y las “no políticas”**

En las secciones previas se identificaron varios aspectos en común que poseen los casos irrelevantes (Honduras, Ecuador, República Dominicana y Nicaragua). El primero de los

---

<sup>88</sup> Véase en

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=24284&nValor3=95769&param1=NRTC&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=24284&nValor3=95769&param1=NRTC&strTipM=TC).

<sup>89</sup> Véase en Compendio de Leyes Costarricenses sobre Acceso a la Información Pública y Transparencia en [http://www.dhr.go.cr/Red\\_de\\_transparencia/indice\\_transparencia/jurisprudencia/compendio\\_acceso\\_informacion\\_2013.pdf](http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/jurisprudencia/compendio_acceso_informacion_2013.pdf).

<sup>90</sup> Por ejemplo, hasta la fecha el país no ha adoptado el estándar de datos abiertos para la totalidad de operadores o de procedimientos realizados por estos en el sector de compras públicas, salvo para las entidades del poder judicial. Véase en <https://www.open-contracting.org/worldwide/?lang=es#/cr>.

elementos señalados se centra en que estos tienen muy bajos niveles de calidad regulatoria en sus LAI. El segundo de los factores que comparten los casos en cuestión, son los déficits latentes en los órganos de cumplimiento del acceso a la información que a pesar de encontrarse dispersos en los modelos de agencia especializada, agregación de competencias y tutela ejecutiva, no son funcionales para el cumplimiento de los mandatos atribuidos por ley.

La incapacidad de estas organizaciones para dar cumplimiento a lo dispuesto por la LAI se vincula a un cúmulo de factores como el manejo selectivo de estos órganos, a través de altos niveles de injerencia de actores del sistema político, posibilitando o inhibiendo su adecuado funcionamiento. Ello constituye un efecto derivado de otros factores como la baja calidad de la democracia, la inestabilidad política, la insuficiente estructuración de la sociedad civil y sus capacidades para el ejercicio del control social.

Los déficits en las capacidades organizacionales, escasos niveles de autonomía, culturas burocráticas opacas y discrecionales, débiles mecanismos de coordinación interinstitucional, entre otros aspectos, propician la inoperancia de las agencias para el cumplimiento de sus misiones vinculadas al acceso a la información. La debilidad institucional genera una particular sensibilidad del sistema de la transparencia a los cambios de timón del poder político, experimentando regresiones sensibles por etapas, en función de los objetivos reales —usualmente no manifiestos— que persiguen los gobiernos.

El quiebre democrático producido en Honduras en 2009 con el golpe de estado al mandatario Manuel Zelaya condujo a que desde el año 2010 el país haya experimentado una regresión notable en su política de transparencia. Ello se ha plasmado en una serie de contrarreformas que han generado potenciales limitaciones de los derechos de acceso a la información y al relativo vaciamiento de su órgano garante. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) puesta en vigor a través del Decreto Legislativo No. 170 de 2006 es el instrumento normativo que define los procedimientos y mecanismos de transparencia, sus limitaciones y estándares para la clasificación y desclasificación de información concebida como reservada.

Durante la última década sucesivos gobiernos han dictado contrarreformas que amplían los espacios de secreto y clasificación de información incumpliendo los lineamientos previstos por el órgano de control. Particularmente, los espacios de opacidad se han incrementado en organismos como la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, así como otras áreas no relacionadas en 18 instituciones civiles (Monitor Centroamericano 2019). La promulgación de

leyes restrictivas<sup>91</sup> de los derechos de acceso a la información en estos sectores han generado también una multiplicidad de regímenes competenciales contradictorios con la LTAIP que conduce a severos problemas de coordinación y a la imposibilidad de realización efectiva de los derechos.

En el ámbito de las compras del Estado se encuentran vigentes la Ley de Contratación del Estado (Decreto No. 74/2001<sup>92</sup>) —en lo adelante LCE— y la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (Decreto 36/2013<sup>93</sup>) con sus respectivos reglamentos. En el marco de la LCE se creó la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras —en lo siguiente ONCAE— que tiene a su cargo la rectoría de las políticas de compras públicas y la gestión de la plataforma digital HonduCompras puesta en vigor con el Decreto Ejecutivo 010/2005<sup>94</sup>. En HonduCompras deben ser divulgados y publicados todos los procedimientos de adquisiciones que realicen las instituciones obligadas en la LCE. A pesar de ello, la ONCAE no dispone de un marco sancionador que asegure el cumplimiento de estas obligaciones y por este motivo las administraciones deciden discrecionalmente qué tipo de informaciones publican y sobre qué procesos específicos. Otra de las problemáticas notorias del ámbito de la contratación se vincula a un fenómeno extensivo de colusión en el sector público.

Fuentes como Monitor Centroamericano (2019, 7) declaran la práctica de creación de empresas, ONGs u otras formas de asociación cuyos directivos poseen vínculos familiares o afectivos con servidores públicos que participan en la cadena de adjudicación de contratos. Otra de las manifestaciones visibles de la inexistencia de transparencia es la profusión de procedimientos anti competitivos a través de compras directas y decretos emergentes para justificar la realización de grandes adquisiciones, evadiendo las obligaciones de publicidad.

En el caso de República Dominicana, las posibilidades de acción de la Dirección de Acceso a la Información y Ética Pública se encuentran altamente restringidas por su condición de ente

---

<sup>91</sup> Según un informe de Monitor Centroamericano (2019) la promulgación de la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, la Ley de Inteligencia Nacional, Ley de Seguridad Poblacional la y la Ley de Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional, han incorporado retrocesos en la garantía de acceso a la información adoptando regímenes de clasificación de la información inconsistentes con la LTAIP y con los estándares dispuestos por IAIP. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/12/Transparencia-HN-ESP-11.22.pdf>.

<sup>92</sup> Véase en

[https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Ley%20de%20Contrataci%C3%B3n%20del%20Estado%20\\_Decreto%2074-2001.pdf](https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Ley%20de%20Contrataci%C3%B3n%20del%20Estado%20_Decreto%2074-2001.pdf).

<sup>93</sup> Véase en [http://h1.honducompras.gob.hn/ONCAE\\_DIAGRAMA/HTMLB/LCETME.pdf](http://h1.honducompras.gob.hn/ONCAE_DIAGRAMA/HTMLB/LCETME.pdf).

<sup>94</sup> Véase en <http://h1.honducompras.gob.hn/Info/QuienesSomos.aspx>.

adjunto al Ministerio de la Presidencia y además porque su ámbito de competencias sólo alcanza a la función ejecutiva. Las decisiones de esta entidad no poseen carácter vinculante y en función de ello, se orienta más hacia al establecimiento de recomendaciones que a sanciones efectivas a los infractores. El órgano rector del sistema de contrataciones de bienes, obras, servicios y concesiones es la Dirección General de Contrataciones Públicas —por sus siglas DGCP— adscripta al Ministerio de Hacienda. Su actuación se rige por la Ley 340/06<sup>95</sup> y las modificaciones introducidas por la Ley 449/06.<sup>96</sup>

La evolución del sistema de contratación dominicano ha estado fuertemente incidido por los compromisos asumidos en el marco de la firma del DR-CAFTA y el aseguramiento a condiciones mínimas de elegibilidad sobre la transparencia en los procesos de la compra pública<sup>97</sup>. El establecimiento de estas medidas se enfocó básicamente en la garantía de competitividad a través del establecimiento procedimientos, montos límites, sistemas de protección a PYMES, mecanismos de publicación y divulgación, entre otros temas. Estas normas no son estandarizadas ni aplicables a toda la institucionalidad pública.

En República Dominicana la corrupción política constituye un fenómeno rampante con canales de influencia perniciosos en la administración pública y su funcionariado (Jiménez 2016; CESLA 2021; Transparencia Internacional 2020). Algunas de las manifestaciones más frecuentes de la corrupción se generan precisamente en el ámbito de las compras públicas a través de mecanismos de colusión, direccionamiento y asignación fraudulenta de contratos, sobrepagos, puertas giratorias, *interlocking*, entre otras. También resultan notorios los vínculos entre la contratación estatal y la financiación de campañas y partidos políticos (Jiménez 2016).

Parte de las debilidades patentes para el enfrentamiento a la corrupción están dadas por la opacidad en los manejos de los fondos públicos, la laxitud de las normas y el clima de impunidad existentes. En 2020 fue creado el gabinete de Transparencia, Prevención y Control de Gastos Públicos en la órbita de la Presidencia de la República, ante la necesidad de reorientar las intervenciones que venían realizando en materia de transparencia y su articulación con el fortalecimiento de los mecanismos de control. Durante el propio año se da comienzo a las negociaciones con el BID para el lanzamiento de una agenda real de

---

<sup>95</sup> Véase en [https://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5\\_RepDo\\_RespuestaC\\_Ane6.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_RepDo_RespuestaC_Ane6.pdf).

<sup>96</sup> Véase en [https://www.aduanas.gob.do/media/2205/449-06\\_que\\_modifica\\_ley\\_340-06\\_sobre\\_compras.pdf](https://www.aduanas.gob.do/media/2205/449-06_que_modifica_ley_340-06_sobre_compras.pdf).

<sup>97</sup> Véase Análisis de compromisos asumidos por la República Dominicana en el Capítulo de las Contrataciones Públicas del DR-CAFTA. [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00HPRC.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00HPRC.pdf).



transparencia e integridad, la promoción de la participación ciudadana en el control del gasto público con un fuerte componente de financiamiento para la realización de inversiones y asistencia técnica<sup>98</sup>.

El Ecuador aprobó la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 18 de mayo de 2004 durante la presidencia de Lucio Gutiérrez. En el marco de la LOTAIP se designó a la Defensoría del Pueblo como el órgano de control y cumplimiento de los derechos ciudadanos de acceso a la información. Como fue señalado previamente, la politización de la transparencia y la injerencia del ejecutivo en el ecosistema de controles democráticos ha sido el sello distintivo de esta incómoda política para los gobiernos en el Ecuador. La inconveniencia de la transparencia no constituye un mero coloquialismo para indicar la resistencia de las administraciones ecuatorianas hacia la generación de espacios de apertura a los datos de la gestión pública.

Durante la década correísta<sup>99</sup> se produjeron conflictos de gran intensidad con los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. La concentración del poder y un diseño institucional “hecho a la medida” para afianzar el clientelismo y el apoyo tecnocrático al proyecto político, contribuyeron a la rápida instauración de un modelo lleno de contradicciones. Por una parte, la consagración de los derechos de acceso a la información a nivel constitucional<sup>100</sup> con un sistema de excepciones regladas, obligaciones de transparencia activa y pasiva, procedimiento administrativo y acción judicial de exigibilidad de acceso, modernización tecnológica y habilitación de espacios *web* para la divulgación de datos, entre otras cuestiones. Por otra parte, un sistema de control lleno de anomalías en el que priman las negativas de acceso, la provisión de datos incompletos o erróneos, la clasificación arbitraria de información, la pérdida o destrucción de informes y expedientes clave sobre la gestión de los poderes del estado en temas cruciales de alto impacto social (Fundamedios 2019).

---

<sup>98</sup> Véase en portal web institucional del BID en comunicados de prensa “República Dominicana fortalece la transparencia e integridad del sector público con el BID”. <https://www.iadb.org/es/noticias/república-dominicana-fortalece-la-transparencia-e-integridad-del-sector-publico-con-el-bid>.

<sup>99</sup> Rafael Correa Delgado se convirtió en presidente de la República de Ecuador en 2006, luego de haber ganado las elecciones en segunda vuelta en un contexto de alta inestabilidad política y social. Bajo la máxima de renegar de la partidocracia tradicional desplegó una estrategia de concentración del poder político en torno al liderazgo de la “Revolución Ciudadana” encarnada en el movimiento político Alianza País que dirigiría el país durante una década.

<sup>100</sup> Véase artículo 18 numeral 2 de la Constitución Política de la República del Ecuador (2008) en [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf).

Como se señaló previamente, la Defensoría del Pueblo constituye el ente garante de estos derechos, sin embargo, el órgano se ha visto involucrado en procesos de litigio con otras instituciones del estado y el gobierno ante las negativas de acceso recibidas por la propia institución<sup>101</sup>. A pesar de estos avatares, en 2014 el gobierno ecuatoriano emitió el compromiso presidencial No. 305 que dispuso la elaboración de la norma técnica de publicación y estandarización de datos abiertos con implicaciones para todas las instituciones de la administración central (Zabala 2021). En 2018 el país se incorpora a la AGA presentando el primer Plan de Acción (2019-2022) al año siguiente. Dentro de los compromisos adquiridos en este primer plan se encuentra la creación de una Plataforma de Información Abierta de Contratación Pública.

La regulación de la transparencia en las compras del Estado se encuentra refrendada en el artículo 288 de la Constitución de la República, en la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, su respectivo reglamento y otro conjunto de resoluciones específicas. En el marco de la ley se dispuso la creación del Servicio Nacional de Contratación Pública — por sus siglas SERCOP— como órgano rector del Sistema Nacional de Contratación Pública, y de la gestión del Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador. Dicho órgano se ha incorporado de manera progresiva al establecimiento de metodologías de acceso y divulgación de datos en sectores estratégicos<sup>102</sup>, así como de procesos de certificación de la calidad y gestión anti soborno. Cuenta con una plataforma de compras *online*, un módulo facilitador para entidades contratantes, registro único de proveedores, canales para la presentación de denuncias, entre otras facilidades tecnológicas.

---

<sup>101</sup> El 9 de abril de 2018 la Defensoría Pública solicitó a la Presidencia de la República a través del oficio Nro. DPE-DP-2018-0131-O la entrega de copias certificadas del informe final elaborado por el Comité Interinstitucional y todos los documentos, denuncias, actas que contuvieran testimonios y criterios técnicos especializados sobre la muerte del General Jorge Gabela, Excomandante General de la Fuerza Aérea Ecuatoriana. La muerte de Gabela se produjo en medio de una serie de denuncias de corrupción en la compra de siete helicópteros Dhruv a la empresa india Hindustan Aeronautics Limited (HAL) en el 2008 por un monto de \$ 42,5 millones. El 19 de abril del propio año, la Subsecretaria General de la Presidencia de la República mediante oficio Nro. PR-SSG-2018-0046-O, respondió al requerimiento de la Defensoría del Pueblo, manifestando que no había encontrado la documentación requerida por la entidad. Siendo que pudo constatar la entrega pública del informe por la comisión designada a la Presidencia de la República se interpuso la acción de acceso a la información en la vía judicial. En julio del propio año se emitió sentencia declarando sin lugar la solicitud de la Defensoría, alegando la inexistencia de la información requerida en los archivos de la Presidencia de la República. Véase información relacionada en página web de la Defensoría del Pueblo. <https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-presenta-accion-de-acceso-a-informacion-publica-en-el-caso-del-general-jorge-gabela/> ; y <https://www.dpe.gob.ec/se-llevo-a-cabo-audiencia-de-apelacion-sobre-accion-de-acceso-a-informacion-publica-solicitada-por-defensoria-del-pueblo-sobre-el-caso-gabela/>.

<sup>102</sup> En 2020 Ecuador se incorporó a la Iniciativa para la Transparencia en Industrias Extractivas (EITI) y a la Iniciativa de Transparencia en el sector de la Construcción (CoST).

No obstante a los avances experimentados en el ámbito de acción sustantiva, existen varios factores que inhiben la integración y coordinación estratégica con la política de transparencia. Entre estos se encuentran los bajos niveles de control *ex ante* y *ex post* de las actividades de contratación, la inexistencia de canales de interacción, fiscalización externa de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil, los altos niveles de discrecionalidad administrativa en la selección de proveedores, así como los escasos mecanismos de auditoría y sanción que derivan en la impunidad de hechos irregulares. Los incesantes conatos de corrupción en todos los niveles de gestión de las compras públicas, con un fuerte énfasis en actores políticos, forman parte de la cotidianidad ecuatoriana. Los riesgos asociados están presentes en todas las fases del proceso, estableciéndose la prevalencia criterios políticos frente a la toma de decisiones sustentadas en criterios técnicos y legales (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2020; Zabala 2021).

Por último, en Nicaragua la proximidad inicial del gobierno de Ortega con las reivindicaciones de la lucha anticorrupción, la pertenencia del país centroamericano a los TLC y al DR-CAFTA, así como la presencia e incidencia relativamente importante de la USAID —con misiones permanentes en el país desde la década de los años 1960—, garantizaron la inserción en varias iniciativas regionales de transparencia. A pesar de las evidentes atrofias que ha generado la prolongación de la administración sandinista sobre la calidad democrática y su curso, Nicaragua mantuvo abiertos algunos los espacios de participación del gobierno en iniciativas de transparencia focalizada en el sector de las compras públicas<sup>103</sup>. En 2018 se produjo una masiva revuelta social que traería consigo el colapso de las estructuras democráticas, el afianzamiento de un esquema de gobierno dictatorial y la agudización de la histórica crisis política en el país (Martí i Puig 2019). Pese a estos elementos y a la existencia de una débil institucionalidad, la concepción inicial de la política fue más funcional a la maquinaria propagandística del gobierno que a sus reales intenciones de favorecer la transparencia en la gestión pública.

---

<sup>103</sup> Nicaragua participa como miembro activo de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) y el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). En 2021 el Gobierno declaró su intención de retirarse de la Organización de Estados Americanos (OEA) y con ello abandonaría todos los mecanismos de transparencia y lucha anticorrupción suscritos de forma previa. En 2020 se adhirió a la Iniciativa de Contrataciones Abiertas con el compromiso de utilizar el estándar de datos que actualmente se focaliza en la publicación y monitoreo de datos de compras en la gestión de desechos sólidos. Véase reporte país en Iniciativa de Contrataciones Abiertas. <https://www.open-contracting.org/es/worldwide/#/ni>.

La Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público (Ley 737 de 19 de octubre de 2010<sup>104</sup>), la Ley de Contrataciones Municipales (Ley 801 de 5 de julio de 2012<sup>105</sup>) con sus respectivos reglamentos y reformas, incorporan el principio de transparencia sobre la actividad administrativa en los procesos y procedimientos vinculados a la contratación. La Dirección General de las Contrataciones del Estado, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el órgano rector del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas y su plataforma de publicidad nicaraguacompras. Algunos de los instrumentos implementados para la apertura del sistema se han centrado en el establecimiento del Programa Anual de Contrataciones (PAC), la habilitación de expedientes administrativos sobre procesos de adquisición, el establecimiento de valores referenciales de compras y montos límites por procedimientos regulares y excepcionales, entre otros.

A pesar de ello, en la práctica los procesos no se publican o lo hacen de forma selectiva e incompleta, no existe acceso público a los expedientes de contratación administrativa, no se publican los contratos otorgados, entre otras muchas irregularidades. La presencia de la gran corrupción en las contrataciones del Estado constituye un fenómeno manifiesto y de gran escala. Algunas de sus principales expresiones se concentran en la evasión de procedimientos específicos a través del fraccionamiento inducido de compras, abuso de procedimientos no competitivos y de carácter excepcional, preasignación de contratos, colusión, soborno, testaferrismo, etc. La red de corrupción de actores políticos en torno al sistema de compras, se ha llegado a articular a través de operadores o corredores de compra que median ajustando comisiones, otorgando privilegios de información y modificaciones en los procedimientos. Ello con la finalidad de generar un acercamiento entre las empresas que aspiran a obtener la adjudicación de un contrato y los funcionarios a cargo de la entidad contratante. Lo relevante de esta trama de carrusel de la corrupción es que el mayor porcentaje de los beneficios por comisión sobre contratos otorgados va dirigido a funcionarios de alto nivel y dirigentes político partidistas (Expediente Público 2020).

La evidencia manifiesta de la inexistencia de la política de transparencia del gobierno nicaraguense se visibiliza a través de la evolución de los Programas Nacionales de Desarrollo.

---

<sup>104</sup> Véase en <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/93271/108991/F-914939589/NIC93271.pdf>.

<sup>105</sup> Véase en

<http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/85a15304da05724e06257aa600722289?OpenDocument>.

En las ediciones de 2008-2012<sup>106</sup> y 2012-2016<sup>107</sup>, al menos de forma simbólica se abordaban las problemáticas de transparencia, probidad, lucha anticorrupción, controles democráticos y las transformaciones que idealmente seguiría el gobierno para propiciar cambios positivos y relevantes en la gestión pública. Sin embargo, en el Programa Nacional de Desarrollo del Gobierno de la Reconciliación y Unidad Nacional 2018-2021<sup>108</sup>, hay un retroceso en el abordaje de estos temas, siendo excluidos deliberadamente de la agenda del gobierno.

#### **4.3.4. Casos desviados. Una configuración de factores inhibidores de los controles democráticos**

México, El Salvador, Colombia y Paraguay son los casos desviados en este estudio. Lo que todos ellos tienen en común, es que sus políticas de transparencia se erigen a través de LAI con niveles regulatorios de los más altos de la región. En igual sentido, generaron estructuras de intervención a través de órganos rectores cuya esfera de competencias está determinada por ley y ejercen —bajo diferentes modelos— los mandatos de control sobre el sistema de transparencia. La política en el ámbito sectorial devino en reformas que se tradujeron en cambios en las leyes de contratación pública, la creación de plataformas de *e-procurement*, adopción de estándares de datos abiertos y en procesos sostenidos de avance en la integración con otros programas del gobierno. A pesar de las reformas introducidas con las políticas de transparencia, los cuatro países muestran desempeños deficientes en sus niveles de controles democráticos produciéndose una desviación en el mecanismo causal teorizado.

Las reflexiones sobre estos casos obedecen a una lógica diferente de los análisis tipológicos desarrollados hasta este punto. Más que evidenciar algunas de las transformaciones singulares que se han reproducido al interior de cada caso, los argumentos que se pretenden esbozar se enfocan en la determinación de la configuración de factores contextuales que desvían los efectos de la transparencia sobre los controles democráticos. Con ello, no se asume que la

---

<sup>106</sup> Véase eje 8.4 Transparencia y Probidad en el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012. <http://www.pndh.gob.ni/documentos/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Humano%202008-2012-Nicaragua.pdf>.

<sup>107</sup> Véase Capítulo 7 Gestión Pública Participativa y Democracia Directa en el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016. [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_nicaragua\\_0029.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_nicaragua_0029.pdf).

<sup>108</sup> A diferencia de las ediciones anteriores, en el Plan de Desarrollo Humano de Nicaragua 2018-2021 se produce solo una mención a la transparencia en la gestión pública dentro del objetivo vinculado al Desarrollo Local. El resto de ejes tradicionalmente circunscrito a las políticas de probidad, transparencia y control de la corrupción se encuentran ausentes en la agenda programática del gobierno. Véase en Ejes del Programa Nacional de Desarrollo Humano 2018-2020. [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/10008.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10008.pdf).

situación de estos países resulte homogénea, ni que las condiciones identificadas resulten exclusivas de los mismos. Pese a que el propósito de este epígrafe no se centra en retomar la discusión teórica sobre la relación causal entre la transparencia y controles democráticos, resulta conveniente identificar algunos de los principales elementos que afectan los potenciales resultados de esta relación.

La literatura reseña un conjunto de factores multidimensionales que afectan sensiblemente las posibilidades de obtener resultados positivos en los controles democráticos, con un fuerte énfasis en el control de la corrupción. Entre estos elementos destacan aspectos como las capacidades del diseño institucional de transformar las culturas organizacionales (Akbar y Vujik 2014; Arellano, Hernández y Lepore 2015; Arellano 2017; Castañeda 2016; Dunlop y Radaelli 2019), la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la conformación de una cultura política de transparencia (Agatiello 2020; Isunza 2001; Fox 2015), las dinámicas establecidas al interior de los ecosistema de control, sus reformas y sostenibilidad en el tiempo (Albrecht et al. 2012; Albanese y Sorge 2012; Ankamah 2016; Ankamah y Manzoor 2018). La complejidad causal inherente a estos procesos, está dada por el contexto de la gobernanza, el diseño y organización secuencial de los cambios y su estabilización en los sistemas políticos y de gobierno.

Las reformas de transparencia en América Latina, son el resultado de la última e inacabada ola de transiciones democráticas, que incorporaron una serie de transformaciones institucionales con miras a la generación de estructuras para la profundización, extensión y calidad de la democracia (O'Donnell 2010, 2014). Las diferentes evoluciones de la agenda de transparencia acogida por los estados han propiciado la emergencia de un conjunto importante de innovaciones para la multiplicación de controles (Fontaine y Gurza 2019). A pesar de ello, los niveles variables de efectividad que han tenido estas innovaciones pueden ser reputados, al menos indirectamente, a procesos tardíos de inserción a la transición democrática.

Los bajos niveles de consolidación de las reformas institucionales producidas en contextos de inestabilidad política imposibilitan el monitoreo y cumplimiento de las regulaciones, afectando la eficiencia del sistema de justicia (Fredriksson, Damania y Mani 2004). En función de ello, se genera un círculo vicioso donde las insuficientes capacidades institucionales producen incentivos para la comisión de actos de corrupción, que derivan en la impunidad de los hechos y la disminución de la confianza ciudadana en las autoridades públicas. El ciclo pernicioso de la corrupción incluye procesos de rutinización y

normalización de eventos y actividades irregulares, moldeando una cultura de consensos sobre valores desviados (Arellano 2017). Estos consensos sobre valores desviados pueden incrustarse en las "lógicas de lo adecuado" que orientan el funcionamiento organizacional, generando mayor o menor resistencia frente a los cambios institucionales (March y Olsen 1984, 1989).

En la misma cuerda, existe una estrecha relación entre la extensión y escala del crimen organizado y la corrupción como factores que generan la recurrencia de la debilidad institucional. Las capacidades de las organizaciones criminales de permear las estructuras del Estado inciden de forma creciente en los procesos de gestión de lo público. La corrupción es el vehículo principal a través del cual se despliega la agencia del crimen organizado. Los estudios tradicionales sobre corrupción la definen como un acto voluntario a través del cual un sujeto valiéndose de su cargo e influencias realiza o promueve actos ilícitos con la finalidad de obtener beneficios y prebendas personales, simbólicas o materiales. Los modos de operación del crimen organizado en la actualidad y su escalada de violencia en el escenario latinoamericano, han impuesto nuevas dinámicas de "corrupción por miedo" en actores del sistema político y de gobierno (Rincón-Angarita 2019).

La cooptación de agentes políticos y funcionarios públicos de alto rango por las redes de crimen organizado transnacional se ha vislumbrado con particular fuerza en el ámbito de las compras y contrataciones del Estado. El icónico caso *Odebrecht* y escándalos recurrentes de narco estados constituye una muestra fehaciente de ello. La configuración de los carruseles de la corrupción en compras públicas se construye sobre espacios de fragilidad institucional donde priman la discrecionalidad y el descontrol de recursos públicos. De esta manera los recursos orientados a la provisión de bienes y servicios, se fugan hacia el pago de sobornos y/o la financiación de campañas políticas. Los empresarios formales y estructuras criminales poseen incentivos para el ofrecimiento de sobornos y la empresa política se ampara en la opacidad, para demandarlos y asegurar respaldos para garantizar su continuidad en el poder.

La mutua determinación de los tres factores combinatorios expuestos previamente (1. transiciones democráticas tardías, 2. altos niveles de percepción de la corrupción en la ciudadanía y 3. la presencia de crimen organizado) pudieran señalar el patrón común de los casos desviados que inciden en el quiebre del mecanismo causal teorizado. La Tabla 4.4. presenta un análisis del comportamiento de la configuración descrita al interior de la población de estudio. El marco temporal en que se produjo la tercera ola democratizadora en

América Latina suele ser ubicado entre la década del 70 y fines de los años 1980 (Huntington 1994). De acuerdo con ello se generó un umbral que parte de 1990 para identificar a los países que entraron tardíamente a la transición.

Por otra parte, pese a las importantes falencias y limitaciones que presentan las mediciones de percepción de la corrupción, esta variable se inserta como un elemento relevante que permiten entender la problemática que enfrenta la ciudadanía en su cotidianidad (Johnston 2005). A pesar de que las mediciones de percepción no se refieren al fenómeno mismo de la corrupción, constituyen un marcador importante de cómo la sociedad evalúa indirectamente el impacto de algunas de las reformas emprendidas por los gobiernos a través del tiempo. Consecuentemente, se identifica la media regional para la población de casos en 39.3, de acuerdo con el puntaje obtenido por cada país en el Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional 2020). Los países que adquieren puntajes superiores a este umbral poseen una mejor percepción ciudadana con respecto al tema. Ello implica que en la cotidianidad, las personas suelen estar menos expuestas a eventos irregulares que en los países donde el umbral no es superado.

Por último, la presencia del crimen organizado y su inserción en redes delictivas internacionales constituye otro de los factores de relevancia para la identificación del patrón que afecta a los casos desviados. A pesar de que la presencia del crimen organizado se hace patente en casi toda la región, la distinción esencial se genera en el alcance y extensión del fenómeno, sus presuntos vínculos con actores políticos y de gobierno y su articulación con otros nodos de la red criminal regional. Fuentes como *InSight Crime*<sup>109</sup> contribuyen a evidenciar las características, estructuras, modos de operación de los grupos delictivos al interior de los países y su inserción en redes internacionales. De acuerdo con ello, los países que presentan organizaciones criminales de gran alcance (inserción en redes regionales e internacionales), donde se han evidenciado casos de penetración profunda en las estructuras del estado (narco estados, redes de soborno transnacional con implicación de líderes gubernamentales, operaciones transnacionales de lavado de activos a gran escala, etc.) y donde los niveles de impunidad frente a estos delitos son altos, se identifican como países con una presencia endógena significativa del crimen organizado.

---

<sup>109</sup> Véase sitio web <https://es.insightcrime.org/investigaciones/>



Se entiende que el patrón de desviación del mecanismo causal se configura cuando existe presencia de los tres factores identificados.

**Tabla 4.4. Configuración de factores que inhiben los efectos de la transparencia sobre los controles democráticos**

<b>Países</b>	<b>Transiciones Democráticas</b>	<b>Percepción de la corrupción*</b>	<b>Presencia de Crimen organizado**</b>
Argentina	1983	42	0
Brasil	1985	38	1
Chile	1990	67	0
Colombia	1991	39	1
Costa Rica	1948	57	0
Ecuador	1979	39	1
El Salvador	1992	36	1
Guatemala	1986	25	1
Honduras	1982	24	1
México	1997	31	1
Nicaragua	1990	22	1
Panamá	1982	35	1
Paraguay	1993	28	1
Perú	1980	38	1
República Dominicana	1978	38	1

<b>Países</b>	<b>Transiciones Democráticas</b>	<b>Percepción de la corrupción*</b>	<b>Presencia de Crimen organizado**</b>
Uruguay	1980	71	0

*Fuente:* Elaborado por la autora.

*Nota:* \*Según Índice de Transparencia Internacional (2020). Media de la Población 39,3.

*Nota:* \*\*Según *Insight Crime*. Ausencia/Presencia de crimen organizado<sup>110</sup>.

Como indica la Tabla 4.4. cinco países presentan la configuración señalada, ellos son: México, El Salvador, Colombia, Paraguay y Nicaragua. Al caso nicaragüense se dedicaron algunas reflexiones previas que apuntan hacia la inexistencia de la política y por ello los resultados son nulos, ello justifica su adherencia a los casos irrelevantes para este estudio. Por otra parte, para los casos del Salvador, Colombia, México y Paraguay la hipótesis sobre la configuración de factores inhibidores de la transparencia resulta consistentes.

El caso paraguayo es probablemente el menos visible dentro de este grupo, dada la relativa estabilidad de la precaria democracia instaurada en el país luego de la transición de inicios de los años 1990, únicamente interrumpida con la destitución del ex presidente Fernando Lugo en 2008 (Bourscheid y Stumpf 2019). La posición territorial de Paraguay en la triple frontera entre Brasil y Argentina —los dos países de Sudamérica con mayor consumo de drogas— y su proximidad con Bolivia —centro de producción de narcóticos en crecimiento en las últimas décadas— lo hace un escenario de asentamiento del crimen organizado regional con altos niveles de influencia en los poderes de estado. Paraguay constituye el primer productor de marihuana de la región y uno de los centros más importantes en la ruta de tráfico de armas de fuego y lavado de dinero en el cono sur. Los vínculos entre estos negocios, los partidos políticos y élites paraguayas son notorios y han sido sistemáticamente expuestos<sup>111</sup>.

No es el objetivo de esta investigación enfocarse en el estudio de los casos donde el resultado de mejoría de controles democráticos se encuentre ausente. A pesar de ello, el ejercicio preliminar realizado contribuye al planteamiento de nuevas hipótesis sobre condiciones necesarias para que fructifiquen los objetivos de transparencia.

<sup>110</sup> Véase perfiles de países en <https://es.insightcrime.org/paises/>.

<sup>111</sup> Los eventos más recientes se ubican en el marco de la operación A ULTRANZA PY realizada por la Administración para el Control de Drogas de Estados Unidos (DEA), Europol, la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) y la Fiscalía General del Estado (de Paraguay) y el Ministerio del Interior de Uruguay. Véase *InsightCrime* (2022). <https://es.insightcrime.org/noticias/gigantesca-operacion-antidrogas-arroja-luz-narcopolitica-paraguay/>.

#### 4.4. Conclusiones: La ejemplaridad del caso uruguayo

Un caso ejemplar es aquel que además de presentar las condiciones típicas, constituye el referente más exitoso al interior de la población. La ejemplaridad del caso uruguayo estriba en dos elementos analíticos de particular consideración. Por una parte, expresa la variación positiva de mayor notoriedad en el resultado desde la activación del detonante<sup>112</sup> y por otra, presenta un conjunto de factores contextuales favorables para que el diseño de las políticas avance con relativo éxito.

Uruguay se ha posicionado durante la última década como el país con mejores capacidades institucionales para el control de la corrupción (AS/COA 2020, 2021). Durante igual *lapso* de tiempo, el país ha venido mejorando sustancialmente los niveles de percepción de la corrupción, estando precedido únicamente por Canadá en el continente americano (Transparencia Internacional 2020). La adopción de los objetivos de transparencia y su diseño como política se produce formalmente a partir de la promulgación de la LAI en 2008. Sin embargo, los precedentes en cuanto a la movilización de instrumentos para el acceso a la información se remontan al proceso de retorno a la democracia en 1984.

El contexto socioeconómico uruguayo se caracteriza por la existencia de una población pequeña<sup>113</sup> con ingresos per cápita por hogares relativamente homogéneos (índice de Gini en 0.38 a 2018), bajos niveles de pobreza multidimensional (8.1% en 2018) y niveles casi inexistentes de indigencia (0.1% en 2018). El país presenta la menor proporción de personas pobres y la mayor de personas con ingresos medios a nivel regional<sup>114</sup> que se estiman en el 60% de la población total<sup>115</sup>. La organización administrativa del estado se estructura a través de 19 departamentos que integraban a 125 municipios hasta 2020<sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> Por ejemplo, entre 2005-2020 el Índice de Voice and Accountability del Banco Mundial arroja una variación de +0.42, y el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción muestra una variación de +0.02 entre 2019 y 2021, para ambos casos Uruguay posee el mejor desempeño de la región.

<sup>113</sup> Al cierre de 2020 las estimaciones del Banco Mundial señalaban la existencia 3 473 727 habitantes en la República Oriental de Uruguay de los cuales 1 795 391 son mujeres y 1 678 336 son hombres. Aproximadamente el 15.1 de la población rebasa los 65 años de edad.

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.65UP.TO?locations=UY>

<sup>114</sup> Véase Informe de Desarrollo Económico y Social de Uruguay 2006 a 2018 del Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1471>

<sup>115</sup> Véase Uruguay: panorama general del Banco Mundial.

<https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview#1>.

<sup>116</sup> Véase distribución de municipios hasta 2020. <https://municipios.gub.uy/alcaldes-y-alcaldesas-asumen-en-los-125-municipios-de-uruguay>.

Probablemente el país sea el de mayor estabilidad institucional en Latinoamérica habiendo atravesado únicamente por dos procesos de ruptura democrática durante toda su historia, el primero se produjo en 1933 y el segundo en 1973. La democracia uruguaya es el resultado de un pacto fundacional con fuertes raíces en la construcción de consensos entre las organizaciones partidistas como “fundamento básico de la convivencia democrática” (Buquet y Chasquetti 2004, 229). La inexistencia de fuertes grupos tradicionalmente hegemónicos como la iglesia, la oligarquía terrateniente o fuerzas armadas, incidieron en que la vida política del Estado se organizara alrededor de la centralidad del sistema de partidos. Hasta la década de los años 1970 existió una estructura bipartidista encabezada por los partidos Nacional y Colorado, cuya fractura se produjo en 1971 con la fundación del Frente Amplio. Con la creación de la coalición de fuerzas de izquierda, se generó una reconfiguración ideológica en las dinámicas de interacción al interior del sistema de partidos y sus estrategias de captación de votos (Buquet y Chasquetti 2005). Dichas estrategias transitaron de la reproducción de estructuras clientelares en el aparato gubernamental hacia la promoción de la competencia programática partidista (Buquet y Piñeiro 2017). Los mecanismos institucionales de coparticipación de los partidos políticos a través de la distribución de posiciones clave en el gobierno, afianzaron un enfoque de cogestión con altos niveles de legitimidad política.

El telón de fondo de estas transformaciones se enmarca en una reforma gradual en la maquinaria administrativa del Estado con efectos dispares en diferentes ámbitos. La esfera de transformación tecnológica del Estado uruguayo es posiblemente el escenario donde con mayor sistematicidad se han introducido avances. La creación de la Comisión Nacional de Informática —por sus siglas CONADI— por Decreto 525/970<sup>117</sup> de octubre de 1970 resultó el primer precedente relevante para la introducción de las TICs en la gestión administrativa uruguaya. Los avances en este sentido, se concentraron en la creación en 1973 del Servicio Estatal de Procesamiento de Datos, con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Su funcionamiento tuvo comienzos erráticos hasta 1979, cuando se designaron delegados de alta jerarquía<sup>118</sup> para asegurar el control de cumplimiento a la implantación tecnológica en los ministerios. En contra vía, la etapa se caracterizó por una fuerte contracción del rol de la administración a través de la disminución de gastos, personal, el

---

<sup>117</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/525-1970>.

<sup>118</sup> Entre los jerarcas designados se encontraban el Prosecretario de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI), el Contador General de la Nación y el Tesorero General de la Nación en representación del Ministerio de Economía y Finanzas.

achicamiento de la estructura central del Estado, la descentralización y tercerización de algunos servicios hacia actores no estatales (Ramos 2003; Ramos y Casa 2018).

A partir de la década de los años 1990 durante la presidencia de Luis Alberto Lacalle (1990-1994) comienzan a impulsarse procesos de transformación del estado a través del Programa Nacional de Desburocratización creado mediante Decreto 257/990.<sup>119</sup> En este marco se producen las reformas al sistema de compras pública, que incorporaban la modificación de sujetos de ordenación de gastos, la simplificación de procedimientos para adquisiciones y la codificación de las normas preexistentes a través del Texto Ordenado de Administración Financiera del Estado —en lo adelante TOCAF— cuya entrada en vigor se produjo por Decreto No. 95/991.<sup>120</sup> A pesar de que la regulación sobre las adquisiciones estuvieron siempre presentes en la historia republicana de Uruguay<sup>121</sup> el texto precedente —Ley No 15.903/1987<sup>122</sup>—, se concebía como un mecanismo de extrema lentitud y burocratización (Leiza 2012). El programa estratégico de reformas administrativas durante la presidencia de Luis Alberto Lacalle se asentó en un paquete medidas de corte neoliberal que retomaron propuestas previas<sup>123</sup> sobre flexibilización organizacional, racionalización administrativa, desburocratización y mejora de gestión de la empresa pública (Narbondo y Ramos 1999; Ramos y Casa 2018).

En 1996 se conforma el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado —en lo adelante CEPRE— durante el gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-1999) a través del artículo 706 de la Ley No. 16736/996.<sup>124</sup> Este órgano articulado alrededor de la Presidencia de la República cumpliría con las funciones de promover y dictaminar los proyectos de estructuras organizativas, así como elaborar las medidas de racionalización y modernización administrativa de acuerdo con los cometidos de la reforma. En la órbita del CEPRE se creó el área de compras y contrataciones estatales donde se comenzarían a idear los esquemas organizacionales para el logro de mayor eficacia, eficiencia, transparencia y publicidad en los

---

<sup>119</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/257-1990/1>.

<sup>120</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/95-1991>.

<sup>121</sup> La regulación de las contrataciones del Estado uruguayo se rastrea en varios cuerpos normativos desde la primera década del siglo XIX, pero no es hasta la Ley No 9.542 del 31 de diciembre de 1935 donde se sistematizan parcialmente estos preceptos. Con posterioridad el Decreto No. 104/68 de 6 de febrero de 1968, establecería las primeras disposiciones sobre procedimientos de contratación estableciendo con principios generales la licitación pública y como excepción la licitación restringida, el concurso de precios y la compra directa. Véase Leiza (2012) en Referencias.

<sup>122</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15903-1987>.

<sup>123</sup> Véase aportes previos en informes de consultores internacionales para el gobierno uruguayo en Garcé (2002) en Referencias.

<sup>124</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16736-1996>.

procedimientos de compras del Estado “a través de medios informáticos y telemáticos” (Red Interamericana de Compras Gubernamentales 2005, 4).

En el año 1997 se impulsan nuevas modificaciones en el sistema de la contratación pública a través del Decreto No. 194/97<sup>125</sup> de 10 de junio de 1997. Entre las modificaciones incorporadas al TOCAF se incluye nuevas causales de excepción para el régimen de compras directas, se precisa el ámbito de aplicación de la ley, exonerando a organismos públicos bajo régimen de competencia e implanta el Sistema Integrado de Información Financiera —en lo adelante SIIF—. Otro de los elementos trascendentales incorporados en la norma se vinculan con el rol de los órganos de control en el sistema de la compra pública, particularmente del Tribunal de Cuentas, la Auditoría Interna de la Nación y la Contaduría General de la Nación.

En el gobierno de Batlle (2000-2004) se da continuidad a los lineamientos generales para la reforma, en función de garantizar la extensión y profundización de los cambios. En esta etapa se produjeron importantes transformaciones afianzadas en la temprana entrada de Uruguay al gobierno electrónico. A través del Decreto No. 225/000<sup>126</sup> se creó el Comité Nacional para la Sociedad de la Información con la finalidad de construir una estrategia nacional de masificación de la TICs en varios sectores que recibiría la denominación de Agenda Uruguay en Red.<sup>127</sup> Ya para ese momento, el país se posicionaba como abanderado de la región con un alto coeficiente de utilización de las tecnologías.<sup>128</sup> Como parte de la nueva agenda se avanzaba en el programa de modernización administrativa denominado Gobierno en Red, con la participación del sector privado. En este marco surgieron el portal del gobierno uruguayo, el portal de compras estatales y se potenció la implementación del SIIF en la estructura central de la administración, las unidades ordenadoras y ejecutoras de gastos.

En el ámbito de las compras se produjeron modificaciones sistemáticas y trascendentales que incidirían directamente en la configuración actual del sistema. Mediante el Decreto No. 289/2002<sup>129</sup> se encarga al CEPRE y a la Contaduría General de la Nación el diseño, desarrollo

---

<sup>125</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/194-1997>.

<sup>126</sup> Véase en <http://www.impo.com.uy/diariooficial/2000/08/17/documentos.pdf>.

<sup>127</sup> Véase Agenda del Gobierno Uruguayo. <http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2000/info/CNSI.htm#CNSI01>.

<sup>128</sup> Para el año 2002 Uruguay se encontraba en el grupo de países de fácil acceso digital con 0.54 -únicamente precedido por Chile con 0.58- en el Índice de Acceso Digital (IAD). Ambos países se encontraban muy por encima de la media regional estimada en 0.36. Véase en Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (2003). [https://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr\\_03/material/WTDR03Sum\\_s.pdf](https://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_03/material/WTDR03Sum_s.pdf).

<sup>129</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/289-2002>.

e implantación del Sistema de Compras y Contrataciones Estatales —en lo adelante SICE—. En el propio año y a través del Decreto No. 66/002<sup>130</sup> de 26 de febrero de 2002 se establece la obligación a todas las unidades ejecutoras de los incisos 02 al 15 de la Ley de Presupuesto Nacional, de publicar las bases y condiciones de cada licitación pública o abreviada en el sitio [www.comprasestatales.gub.uy](http://www.comprasestatales.gub.uy). Al año siguiente se dispuso mediante Decreto No. 526/003<sup>131</sup> de 18 de diciembre de 2003 que las unidades ejecutoras no podrían comprometer gastos sin que ellos estuvieran sustentados en la publicación previa de los pliegos de condiciones generales y específicas en el sitio *web* del Estado.

Finalmente, tuvo lugar un rediseño de la arquitectura institucional a partir del establecimiento de un esquema de compras centralizadas con competencias y procedimientos especiales para la adquisición de medicamentos y alimentos. A través del Decreto 428/2002<sup>132</sup> se creó la Unidad Centralizada de Adquisiciones de Medicamentos y Afines del Estado y posteriormente mediante Decreto 58/003<sup>133</sup> se creó la Unidad Centralizada de Adquisiciones de Alimentos.<sup>134</sup> Las motivaciones para el surgimiento de un sistema especial de centralización de las compras estaban dadas por la necesidad de concentrar la demanda de bienes y servicios estándares en órganos especializados que reforzaran la posición del Estado como comprador. Estos órganos constituirían centros de balance de la demanda, de acuerdo con los requerimientos de calidad y cantidad de productos, evitando así la interrupción en las cadenas de aprovisionamiento. Los procedimientos especiales para la ejecución de compras centralizadas tendrían amparo en el Art. 34 del TOCAF, posibilitando la reducción de los tiempos y los costos de transacción para la generación de ahorros.

Además de resultar una medida de eficiencia y de reducción riesgo para sectores estratégicos (Ferreira 2020; Nogués et al. 2010), es importante señalar, que el contexto en que se adoptan estas decisiones estuvo marcado por la emergencia de la mayor crisis en la historia uruguaya en 2002. A pesar del rápido comienzo de la recuperación entre 2003 y 2004, las fuertes implicaciones sociales de la crisis orientaron la realización de intervenciones asistenciales centralizadas por el gobierno, para atacar los problemas de pobreza y extrema pobreza (Mañán 2010). El diseño institucional del sistema de compras del Estado se bifurcó a partir de

---

<sup>130</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/66-2002>.

<sup>131</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/526-2003/1>.

<sup>132</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/428-2002>.

<sup>133</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/58-2003>.

<sup>134</sup> Ambas unidades se fusionarían posteriormente en la Unidad Centralizada de Adquisiciones creada mediante artículo 163 de la Ley No 18.172 de 31 de octubre de 2007, en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas.

2002 en dos regímenes. El primero de carácter general y descentralizado como un producto resultante de reformas graduales en la gestión pública y el segundo, de carácter excepcional motivado por necesidades contingentes del Estado.

En 2004, la coalición de fuerzas Encuentro Progresista-Frente Amplio- Nueva Mayoría — en lo adelante EP-FA-MY— gana las elecciones con una sólida propuesta programática de transformaciones estructurales. Entre las propuestas declaradas en la agenda se enunciaban de manera explícita las reformas de transparencia en las compras públicas, siendo este el inicio de un continuo proceso de diseño. La entrada de las compras públicas en la agenda del gobierno representaría un elemento de continuidad que aun con matices diferenciados claros se mantiene en la actualidad. Estos elementos serán desarrollados exhaustivamente en los capítulos 5, 6 y 7 de la presente tesis.

El caso uruguayo constituye un exponente claro de los saldos acumulados en materia de adopción temprana de los objetivos de transparencia y su incidencia en el ámbito de las compras del Estado. Dichos procesos marcharon a la par de transformaciones institucionales relevantes en la gestión pública, incorporadas en un amplio y ambicioso catálogo de reformas del estado marcadas por el contexto y los valores de los actores que determinaron su aplicación. A pesar de las notorias diferencias en las concepciones que orientaron las intervenciones, los consensos actorales alrededor de la transparencia como objetivo estratégico de Estado han permitido la existencia de un contexto estable que asegura la evolución continua y ascendente de la política. En el desarrollo temático de los próximos capítulos se abordará el patrón del diseño de la política durante los gobiernos del Frente Amplio, con especial énfasis en el sistema descentralizado de las compras del Estado.



## **Capítulo 5. El rol de las ideas en la maquinaria de formulación de la política de transparencia en las compras públicas en Uruguay**

Las burocracias no nacen transparentes

—Giandomenico Majone

### **5.1. La construcción de consensos en las ideas sobre la transparencia y su entrada a la agenda del gobierno**

El presente capítulo ahonda en las relaciones entre las ideas sobre la transparencia y cómo ellas trascienden al diseño de la política. Las evidencias que en lo sucesivo se abordarán, deben ser analizadas en el marco de un contexto de transformaciones profundas en que se retoma el papel central del gobierno como articulador de consensos en cuanto a la gestión de lo público. Dichos consensos no son fortuitos y obedecen a un conjunto de estrategias en tres niveles fundamentales de procesos: 1. el logro de una postura común derivada de procesos políticos internos como resultados de la democracia partidista; 2. la capitalización de las ideas de actores con capacidad de veto y la disminución de la competencia política; y 3. la acogida de un grupo de iniciativas precedentes y propuestas de actores no estatales. Previo al análisis de evidencias vinculadas con la puesta en agenda y la entrada en operación de la maquinaria de formulación, conviene realizar un repaso de estos procesos que inciden de forma directa en el encuadre del problema público de la opacidad, a la luz de los valores, ideas e intereses desplegados por los agentes.

La llegada al gobierno de la coalición de fuerzas de izquierdas articuladas alrededor de EP-FA-NM, se produce en un contexto de agotamiento del sistema de partidos tradicionales, el escenario post crisis 2002, el deterioro de las fuerzas productivas nacionales, la escasez de recursos financieros, sumado a altos niveles de endeudamiento externo. El triunfo de Frente Amplio — en lo adelante FA— fue fraguado años antes con la introducción de un proceso de cambio gradual que incluía la flexibilización de los discursos de las izquierdas más radicales, para la generación de espacios de convergencia con las fuerzas moderadas y progresistas. En el marco de esta transformación, se construyó una alianza más abarcadora que acogería la base programática de Encuentro Progresista —en lo adelante EP— basada en “el crecimiento, distribución de la riqueza con justicia social, soberanía nacional y regional, realización integral de mujeres y hombres, libertad y la más amplia participación política” (Garcé y Yaffé 2006, 105). Tras las elecciones de 1999 donde FA y EP ganaron las generales, pero perdieron en el balotaje frente a Jorge Batlle, se crea la Comisión Integrada de Programa con la misión

de materializar consensos para la generación de una base programática unificada. El proceso de consenso al interior de las filas partidistas tuvo su punto de culminación en el informe “Los grandes lineamientos programáticos para el Gobierno 2005-2010”<sup>135</sup> presentado durante el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Héctor Rodríguez” realizado del 20 al 21 de diciembre de 2003.

La concertación de fuerzas que otorgarían el triunfo a Tabaré Vazquez en octubre de 2004, había cristalizado el descontento popular en un grupo de propuestas que perseguían cambios estructurales en varios sectores de la política. Los ejes temáticos contenidos en el informe emanado del cónclave partidista de 2003, incorporaban reformas paradigmáticas en temas como la democratización del Estado y la sociedad, la promoción de un país productivo con énfasis en políticas sociales. En el ámbito de las relaciones internacionales apostaba por fortalecer el protagonismo del país en el MERCOSUR. Sólo dos puntos del programa suscitaron intensos debates, el primero de ellos giró sobre la no aprobación de la radicalización de propuestas de rechazo total al ALCA y el segundo que reclamaba el no pago de la deuda externa (Garcé y Yaffé 2006).

En el caso uruguayo la coalición de izquierdas no se presenta como un bloque homogéneo, sino como un espacio de alianzas y liderazgos compartidos, con alineaciones variables de acuerdo a su posicionamiento político en temas estratégicos. FA está integrado por 30 sectores políticos con presencia en su plenario nacional<sup>136</sup>. Estas agrupaciones poseen diferentes niveles de representación, relevancia en el espacio político nacional y abarcan desde posturas moderadas, intermedias a radicales (Garcé y Yaffé 2004; Piñeiro y Yaffé 2004; Yaffé 2013). El extraordinario fraccionamiento en la composición de la fuerza partidista genera desfases, divergencias ideológicas y posturas diferenciales, de ahí que la búsqueda de un consenso más permanente sobre la agenda de gobierno, resultara crucial. La

---

<sup>135</sup> Véase en <https://www.frenteamplio.uy/documento?filter=grandes%20lineamientos%20&cc=p>.

<sup>136</sup> Los sectores políticos con representación en el Plenario Nacional de Frente Amplio son: 1. Movimiento de los Claveles Rojos; 2. Participación-Acción-Integración Social (P.A.I.S); 3. Partido Socialista de Uruguay; 4. Movimiento Socialista; 5. Movimiento 20 de mayo; 6. Partido por la Victoria del Pueblo; 7. Movimiento de Participación Popular; 8. Compromiso Frenteamplista; 9. Baluarte Freeamplista; 10. Partido Obrero Revolucionario; 11. Partido Comunista de Uruguay; 12. Frente Izquierda de Liberación; 13. Partido de la Seguridad Social; 14. Nueva Generación Frenteamplista; 15. Liga Federal; 16. Partido Socialista de los Trabajadores; 17. Asamblea Uruguay; 18. Movimiento Popular Frenteamplista; 19. Izquierda Abierta; 20. Corriente de izquierda; 21. Corriente de Acción y Pensamiento- Libertad; 22. Corriente de Unidad Frenteamplista; 23. Nuevo Espacio; 24. Corriente 78-Confluencia Frenteamplista; 25. Partido Demócrata Cristiano; 26. Alianza Progresista; 27. Vertiente Artiguista; 28. Movimiento Cambio Frenteamplista; 29. IR y 30. Casa Grande. Véase en <https://www.frenteamplio.uy/institucional/sectores>.

declaración programática de los lineamientos estratégicos del futuro gobierno, fue el principal elemento de cohesión en torno a objetivos comunes de todas las tendencias políticas.

Lo anterior, permite avizorar la complejidad de entender las políticas emprendidas por los gobiernos del FA como un *continuum* histórico de decisiones sincrónicas inalterables. Por el contrario, brinda pautas para comprender el diacronismo de los elementos de continuidad y cambio experimentados durante la etapa, los cuales estuvieron influenciados por las preferencias presidenciales, los liderazgos en el gabinete gubernamental y la correlación de fuerzas al interior del bloque. Durante los tres períodos de gobierno (Tabaré 2005-2010, Mujica 2010-2015 y Tabaré 2015-2020), se evidencia un proceso sostenido de conjunción de esfuerzos orientados a la institucionalización de la política. De esta forma, el mecanismo teorizado y su soporte en las evidencias que serán posteriormente analizadas se identifica con un proceso de institucionalización continuo, sistemático e irreversible.

Inicialmente, la orientación de la transparencia en los programas de FA se encontraba anclada a “la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal, y la participación ciudadana amplia y genuina en las decisiones y el control” (Frente Amplio 2003). Con posterioridad, estos temas tendrían un abordaje sustantivo en los programas prioritarios plasmados en “El Gobierno del Cambio: Propuestas y proyectos. La transición responsable” (Vázquez 2004), documento al que se hará referencia en el acápite posterior. La naturaleza sistémica de los objetivos de transparencia se presenta no sólo a nivel de fortalecimiento de la calidad democrática y la participación, sino en el conglomerado de actores concurrentes en el mercado de bienes y servicios públicos cuyo comportamiento es afectado sustancialmente por las nuevas reglas emanadas de la adopción de estos objetivos. De esta forma, el cambio en la política de compra no sólo repercute en el ecosistema de entes, órganos y organismos del Estado y sus mecanismos de coordinación, sino en las interacciones entre aquellos y los agentes del mercado y de la sociedad civil.

Como fue señalado en el capítulo previo, los intentos iniciales de modernizar el sistema de compras públicas en Uruguay se remontan al gobierno de Jorge Batller (2000-2005) y a la existencia del Sistema de Compras y Contrataciones Estatales (CCE), adjunto al Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. En el marco de la institucionalidad creada por el gobierno del Partido Colorado se creó el sitio [www.comprasestatales.gub.uy](http://www.comprasestatales.gub.uy) que comenzó a diseñarse en el 2000 y tuvo una primera fase de operación en 2001. A través del derogado Decreto

No.66/002 se estableció la obligatoriedad de las unidades ejecutoras de la administración central de publicar sus convocatorias de compras en este portal, además de la exhortación a los entes autónomos y servicios descentralizados para integrarse a este proceso que debería tornarse de obligatorio cumplimiento para el año 2005 (OEA 2006). De igual manera a través del Decreto 225/000 del 8 de agosto de 2000, se había creado el Comité Nacional para la Sociedad de la Información, que tendría entre otras misiones, la de incorporar gradualmente el uso de las TICs a la gestión administrativa del estado.

Los avances generados en materia de gobierno electrónico durante una primera fase, hacían parte del Programa de Modernización de la Gestión Pública con recursos presupuestales del Gobierno y en mayor medida con cargo a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Además de este precedente, los programas referidos a la modernización administrativa formaban parte de un conglomerado de reformas estructurales negociadas con el FMI para la adquisición de deuda externa. En la misma tónica, el avance tecnológico de acceso a la información en función del gasto público, era funcional para el sostenimiento de las buenas relaciones cultivadas por Batlle con los EEUU y las expectativas generadas en torno a la posible firma del ALCA.

El caso uruguayo es ilustrativo de un patrón de doble vía en la adopción de los objetivos de transparencia en el sistema de las compras públicas. Por una parte, el proceso de transformación sectorial estuvo influenciado por los condicionamientos a las adquisiciones realizadas con préstamos externos —FMI, BM y BID— y la posibilidad eventual de la firma de un TLC con EEUU. Finalmente, la inserción de este componente como uno de los objetivos tendientes a asegurar la eficacia y eficiencia en la gestión del gasto público, forma parte de un largo e inacabado proceso de Reformas de Modernización Administrativa sostenidas durante más de dos decenios (Ramos, Milanesi y Gonet 2021).

Si bien la trayectoria de los acuerdos suscritos por el país y los avances generados en materia de acceso a la información en las compras públicas contribuían a la existencia de acuerdos mínimos para el sostenimiento de la política, durante el Gobierno de Frente Amplio la agenda sufre drásticas transformaciones. Además de los factores preexistentes, las ideas sobre la transparencia en el sector comienzan a vincularse de manera notable con el desarrollo local, el impulso a la industria nacional, las pequeñas y medianas empresas, la sostenibilidad ambiental y la lucha anticorrupción. Ello permitió que en cierta medida los debates y

divergencias se colocaran en la esfera de la centralización *versus* la descentralización del sistema.

En términos generales, las ideas sobre la transparencia fueron transitando de la concepción primigenia asociada a la calidad democrática y la participación, hacia la integración de varias concepciones vinculadas a las dinámicas de funcionamiento del mercado, liberalización económica, inserción en el comercio internacional y la participación en iniciativas de integración regional. Los potenciales opositores de esta nueva concepción en la arena política, manifestaban su beneplácito con las intenciones de dar continuidad a los programas comenzados durante el mandato de Batlle, siempre que se mantuviera el nivel de buenas relaciones que se habían fomentado, particularmente con EEUU y el FMI. Algunas de las tendencias más radicales dentro de Frente Amplio hacían peligrar este frágil acuerdo. La designación de Danilo Astori como artífice de la política económica resultó clave para generar confianza en un “continuismo mejorado” de las líneas fundamentales de los gobiernos anteriores sin las temidas rupturas que proponía la izquierda más radical (Fernandez 2005). En función de ello, el planteamiento inicial de los objetivos de transparencia no tuvo detractores fuertes de la oposición política.

Otro de los actores históricos con capacidad de veto y que debían formar parte de la discusión sobre transparencia en las compras públicas, eran los sectores empresariales e industriales. Ambos sectores habían sido fuertemente golpeados por la crisis de 2002 y clamaban por el apoyo del gobierno para la revitalización productiva. Algunas de las reservas iniciales vinculadas con la política de transparencia en el mercado de lo público, eran los costos de transacción para empresas más pequeñas que podrían redundar en la pérdida de competitividad y la garantía de acceso al mercado frente a competidores internacionales más eficientes. En este sentido, las promesas del FA incluían la repotenciación del mercado estatal como locomotora de arrastre de la economía, el establecimiento de un sistema de preferencias de acceso al mercado interno y el acompañamiento gubernamental al perfeccionamiento de los modelos de gestión empresarial para el incremento de la competitividad. Esto enlazaba de igual manera, con los objetivos de generación de empleos y el alza progresiva de los salarios. La alianza entre el nuevo gobierno y estos sectores, se materializó en el acompañamiento de una comisión técnica *ad hoc* que lideró los diálogos con el sector productivo junto al presidente Tabaré Vázquez, tema que posteriormente se abordará.

En la misma cuerda el movimiento sindical, tenía una proximidad ideológica histórica con FA en cuya base política militaban varios dirigentes y ex dirigentes sindicales del Plenario Intersindical de Trabajadores y la Convención Nacional de Trabajadores —por sus siglas PIT-CNT—. La cercanía ideológica entre FA y PIT-CNT, contribuyeron a la adhesión *ex ante* al programa político, la generación de un clima optimista y la percepción extendida del mejoramiento y protección de los derechos de los trabajadores (Yaffé y Senatore 2005).

Por último, las organizaciones de la sociedad civil, venían trabajando previamente en un proyecto de ley para el acceso a la información como resultado del planteamiento de una agenda política de derechos de representación y participación en el escenario público. Ello fue el resultado de la estructuración de comunidades epistémicas a nivel regional con una fuerte incidencia de organismos internacionales y de la cooperación. Es importante recordar que a partir del año 2000 se profundiza el movimiento global por la transparencia y ello tuvo una repercusión importante en las agendas de las organizaciones de la sociedad civil y en sus planes de incidencia política. Con el precedente de que varios países en la región habían aprobado de manera temprana sus LAI, varios agentes comienzan a movilizarse para la presentación de una propuesta de ley al parlamento que tuvo una escasa receptividad hasta 2006. En ese momento se genera una ventana de oportunidad que permitió la inclusión de la propuesta en el debate parlamentario bajo el liderazgo central del gobierno y de la bancada oficialista, que otorga una visión de mayor alcance a la transparencia como objetivo estratégico de Estado.

Los argumentos esbozados brevemente, pretenden enfatizar en dos cuestiones fundamentales. La primera de ellas fue el amplio consenso generado en torno a los objetivos de transparencia, como mecanismos para el combate a la opacidad y sus efectos en el sistema político y de gobierno. La adhesión inicial de actores potencialmente conflictivos y con capacidad para ejercer el veto a las propuestas de gobierno, constituyó un elemento crucial para el establecimiento de una agenda con un alto nivel de estabilidad y legitimidad. La segunda estriba en el liderazgo del gobierno y su visión sobre una necesaria concepción estratégica de las intervenciones. Los diálogos y procesos desarrollados, permitieron identificar la implicaciones políticas, económicas y sociales del problema público y generar objetivos de primer orden cuyo alcance es transversal a varios sectores y requieren de la colaboración de múltiples actores. El contexto de generación del consenso permitió articular una visión compartida de la necesidad de institucionalizar la transparencia en función de la integración

estratégica con otras políticas y programas. Todas las evidencias que en lo posterior serán analizadas se describen de forma detallada en el Anexo 2.

## **5.2. La adopción del objetivo estratégico de transparencia y su abordaje en el sector de compras públicas**

El triunfo electoral de Tabaré Vazquez en primera vuelta electoral en octubre de 2004 se vislumbraba en el escenario político varios años antes (Buquet y Chasqueti 2005). Los consensos alcanzados en la ruta de adopción de los objetivos de transparencia en el ámbito de las compras públicas se cimentaron en base a acuerdos expresos y tácitos entre las fracciones internas de FA y otros actores del escenario político, empresarial y social.

Como se anticipó en el acápite previo, los encuadres del problema de la opacidad se relacionaron esencialmente en tres dimensiones fundamentales: 1. calidad democrática y participación; 2. modernización administrativa y gestión eficiente del gasto público; y 3. control de la corrupción y regulación al funcionamiento del mercado. Las evidencias que a continuación se analizan, afianzan la observación empírica esperada de que el Gobierno adoptó los objetivos de transparencia en el sector de las compras públicas. Ello implica que existieron manifestaciones explícitas, no sólo de la acogida de este objetivo, sino de sus marcos de significado y de sus implicaciones a nivel de relaciones con otros ámbitos sustantivos de la acción estatal. Los instrumentos movilizados durante la puesta en agenda, muestran la intencionalidad política expresada a través de actos declarativos incorporados en los discursos de los actores. A través de estas narrativas se avizoran las características de los agentes implicados en las actividades iniciales de la configuración de la agenda, sus valores, ideas e intereses.

Como telón de fondo, las evidencias se sustentan en narrativas que traen al primer plano las negociaciones que permearon el entorno institucional de la posterior formulación de la política. Las complejidades de este proceso devienen de interacciones extra institucionales, a través de las cuales se obtienen acuerdos que implicaron el ajuste mutuo de preferencias de los actores y la disminución de la competencia política. Esta estrategia de construcción participativa del problema público, se asentó en una opción de “no descarte” de las iniciativas previas que habían sido generadas en gobiernos anteriores, las cuales se encontraba anidadas en varias instituciones del Estado, así como en la acogida de otras propuestas procedentes del mercado y la sociedad civil.

### 5.2.1. La discusión colectiva sobre la apertura a la información como objetivo del gobierno

Se esperaría que si en efecto, el objetivo de transparencia se incorporó en la agenda existieran alusiones expresas a ello a través de declaraciones emitidas por el naciente gobierno. Esta observación empírica esperada es respaldada por evidencias que se producen incluso antes de la toma de posesión de Tabaré Vazquez, cuando su triunfo se avizoraba como inevitable. A pesar de que las evidencias son previas a la conformación del nuevo gobierno, constituyen un marcador importante de los marcos de significado en que se ubica a la opacidad como problema público y a la transparencia como objetivo prioritario de FA. En el documento Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010 se palpan las tres dimensiones que enmarcan el problema de la opacidad y el objetivo de la transparencia.

El primero de estos encuadres se vincula con la necesidad prioritaria de incrementar la calidad democrática desde el fomento de la participación ciudadana en el contexto de la toma de decisiones políticas y en el reforzamiento de los controles democráticos, apelando a los valores de los sujetos políticos. En segundo lugar, la transparencia se vincula a la necesidad de reducir los márgenes de discrecionalidad de la administración, la generación de mecanismos modernos y eficientes en la gestión pública, con énfasis en la ejecución del gasto público. Finalmente, aparece el tema de la corrupción y el control a las dinámicas de funcionamiento del mercado como otro de los problemas clave a los cuales se enfrenta este objetivo. Un fragmento de lo expresado en la base programática evidencia el marco de significados que orientaría las futuras intervenciones del gobierno:

(...) la transformación del Estado deberá ser parte del proceso de avance hacia una democracia auténtica, con mejoras radicales en la transparencia y permeabilidad de las decisiones, la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal, y la participación ciudadana amplia y genuina en las decisiones y el control de lo que se hace. (...) Esta participación de la ciudadanía será una garantía más de la transparencia de la gestión administrativa, en la que comprometemos el combate frontal de la corrupción en todas sus formas y la adecuación de la legislación en lo relativo a las conductas corruptas y los delitos económicos (...) (Frente Amplio 2003) (**E11HD**<sup>137</sup>).

---

<sup>137</sup> En lo adelante se presentarán las evidencias con la nomenclatura E, seguida del instrumento al que pertenece (Información: I, Regulación: R, Presupuesto: P y Organización: O) con su posición numeral (1, 2,3,4) y la hipótesis a la que responden (hipótesis del detonante: HD; hipótesis de formulación: HA, hipótesis de coordinación interinstitucional: HB, hipótesis de interacciones de políticas: HC e hipótesis de resultados: HR).



De esta manera, la concepción amplia de la transparencia como objetivo estratégico y multifacético de políticas reúne un conjunto de ideas estabilizadas y superpuestas, consistentes con los patrones discursivos expuestos en el cuarto capítulo. La agregación de estas ideas sostenidas por varios actores y sus respectivos intereses, fragua el consenso *ex ante* de adopción de los objetivos de transparencia en la agenda de FA. Al propio tiempo, se apelaba a la eventual continuidad de compromisos internacionales contraídos durante los gobiernos colorados y sus procesos de renegociación, que tendrían comienzo acto seguido de la toma de posesión.

La captación de expectativas en el sector empresarial e industrial era vital por varios factores. El primero de ellos estaba asociado a la desconfianza de este sector hacia el ala más radical de la izquierda frenteamplista y sus propuestas en materia de política económica e integración. El segundo, estaba dado por la aparición entre 2003 y 2004 de los primeros indicios de recuperación de la crisis de 2002 que dejó catastróficos saldos para el empresariado y el sector bancario. Estos sectores reclamaban espacios en los planes de recuperación que hasta ese momento habían estado protagonizados por algunos segmentos de la industria y la agricultura (Mordecki et al. 2015). La moderación del discurso partidista constituía un imperativo para no generar la detracción automática de los agentes del mercado. El gancho motivacional en el discurso orientado a estos actores, se hizo patente a través del planteamiento de mecanismos de apertura al mercado internacional, el fomento de la competitividad, el incremento de los volúmenes de exportación y diversificación de rubros exportables, así como la obtención de crédito externo con fines de incentivo a la producción nacional.

Estos temas se encontraban en la agenda económica de algunas fracciones moderadas, entre ellas, Asamblea Uruguay bajo el liderazgo de Danilo Astori que proponían la concertación con múltiples mecanismos de integración económica y comercial, la renegociación de la deuda contraída con agentes internacionales y la participación en iniciativas multilaterales. En este mismo sentido, se evidenciaba la potencialidad del mercado interno de compras como motor de arrastre importante para la recuperación del sector empresarial y la incorporación en modelos de gestión orientados por la competitividad y el cumplimiento de estándares internacionales.

Con el propósito de generar una alianza con el sector empresarial e industrial, en julio de 2004 se produce un encuentro entre el candidato presidencial de la opción progresista y

representantes del empresariado uruguayo. Los acuerdos derivados de este escenario fueron plasmados en el programa político “El Gobierno del Cambio: Propuestas y proyectos. La transición responsable” (Vázquez 2004). En lo concerniente a las declaraciones realizadas por el aspirante a la presidencia se establecía “la necesidad de generar un ambiente propicio para la actividad empresarial” (Vázquez 2004, 2), que generara beneficios tanto para el empresariado como para la sociedad. El documento emanado del encuentro hacía referencias explícitas a “transformaciones a nivel del estado que: (...) den mayor transparencia y eficiencia al sistema de compras (...)” (Vázquez 2004, 2) (**EI2HD**). En igual sentido, en el manifiesto se proyectan los que serían posteriormente los programas emblemáticos durante el gobierno de Tabaré en cuyo marco las reformas de transparencia se tornaría un eje transversal, ellos eran: Uruguay Social, Uruguay Productivo, Uruguay Innovador, Uruguay Democrático y Uruguay Integrado.

EP-FA-NM ganó las elecciones de manera abrumadora en octubre de 2004 colocando al binomio Tabaré Vazquez y Rodolfo Nin Novoa a la cabeza del Gobierno con el 50.45% en una sola vuelta. La coalición había obtenido 16 de 30 escaños en la Cámara de Senadores y 52 puestos de 99 en la Cámara de Representantes<sup>138</sup> lo que aseguraba una amplia mayoría en las estructuras de toma de decisiones legislativas y una legitimidad inicial importante. En el discurso de toma de posesión pronunciado el 1 de marzo de 2005 en el Palacio Legislativo, el Presidente se refirió al programa y a sus prioridades de gobierno, entre las cuales ubicaba en primer plano “la lucha frontal contra la corrupción o cualquier forma de tratamiento irresponsable de los bienes públicos (...) Respeto a todas las libertades, libertad de información, libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de pensamiento (...)” (Vázquez 2005) (**EI3HD**). De esta forma, se hacía patente el compromiso reflejado en la base programática de la campaña electoral, con un llamado al reforzamiento de los valores democráticos teniendo a la transparencia como pivote central. El nuevo gabinete se estructuraría con la representación de la pluralidad de fracciones del EP-FA-NM.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Véase en elecciones nacionales de la República Oriental de Uruguay 2004. <https://www.corteelectoral.gub.uy/pagina-resultados-de-busqueda-corte-electoral?q=Acta+de+Proclamación+de+elecciones+nacionales+2004>.

<sup>139</sup> Los líderes de fracciones posicionados fueron los siguientes: José Mujica (Movimiento de Participación Popular), Ministro de Ganadería; Danilo Astori (Asamblea Uruguay), Ministro de Economía; Reinaldo Garagano (Partido Socialista), Ministro de Relaciones Exteriores; Mariano Arana (Vertiente Artiguista), Ministro de Vivienda; y Marina Arismendi (Partido Comunista) Ministra de Desarrollo Social. A este grupo debe agregarse el Vicepresidente de la República y presidente del Senado, Rodolfo Nin Novoa, líder de la Alianza Progresista.

Como se refirió previamente, el pluralismo al interior del ejecutivo mostraba posiciones divergentes frente a varios temas de alta sensibilidad en materia económica. La disyuntiva sobre el pago y las condiciones de la deuda contraída con el FMI durante gobiernos anteriores se posicionaba como un tema medular. De esta forma, comenzaron *ipso facto* las negociaciones de primera instancia con el FMI en diciembre de 2004 en las que el equipo de gobierno comenzó a evaluar las restricciones para hacer frente a la deuda y el peso sustancial de la misma en el impulso a las prioridades del nuevo gobierno. En enero de 2005 un equipo del futuro gabinete económico, realizó una reunión de avanzada con la misión del FMI encabezada por Anoop Singh, Director del Departamento Hemisférico Occidental (Luján 2007, 184).

Las negociaciones técnicas oficiales con el ejecutivo recién posicionado, se instalaron entre marzo y mayo de 2005, bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas conducido por Astori. En paralelo se desarrollaban acciones de trabajo conjunto con el BID y el BM. Los proyectos y programas vigentes con ambos organismos se examinaron también, con la finalidad de acoplarlos a los nuevos objetivos del gobierno y “sustituir, en parte, empréstitos con el FMI por deuda con el BM y BID” (Luján 2007,184).

El 24 de mayo de 2005 el Gobierno envía al FMI el documento “Carta de intención, Memorando de políticas económicas y financieras y Memorando de entendimiento técnico”,<sup>140</sup> con nuevas proyecciones económicas y definiendo las prioridades gubernamentales. En lo concerniente a las reformas estructurales, se definían un grupo de medidas orientadas al desarrollo que incluían acciones para el mejoramiento del clima inversionista, el acceso a la información sobre el mercado público, la competitividad de las empresas públicas y el establecimiento de alianzas público privadas.

(...) estableceremos una oficina de ventanilla única para inversores a fin de obtener información sobre todos los requisitos relacionados con la documentación, las solicitudes y las regulaciones (...) el gobierno se compromete a designar a los gerentes de las empresas públicas sobre la base de la experiencia profesional y no de consideraciones políticas, expandiendo la responsabilidad de la administración a través de una mayor transparencia y control externo, y buscando asociaciones en empresas conjuntas con socios de capital público o privado (Fondo Monetario Internacional 2005, 8) **(EI4HD)**.

---

<sup>140</sup> Véase en <https://www.imf.org/external/np/loi/2005/ury/052405.pdf>.

El acuerdo *stand-by* sellado con el FMI permitiría la generación de un superávit fiscal del 3.7% y el 4% entre el 2005 y el 2007, con lo cual se aseguraba el crecimiento programado del PIB y el pago de los intereses de la deuda (Luján 2007). Más allá de esto, las negociaciones con el FMI antes y durante la entrada del nuevo gobierno contribuyeron a la generación de un clima de confianza, que aseguraba el pago de la deuda y la voluntad de continuar con los programas de reforma, bajo las nuevas condiciones acordadas.

Considerando las evidencias recabadas resultan claros los indicios de focalización de los objetivos de transparencia en el ámbito de políticas sustantivas, dentro de las cuales aquellas vinculadas a los procesos de transformación del Estado adquirieron un papel preponderante. Las motivaciones de los actores internos, aunadas al rol de los organismos internacionales y sus intereses en el país, fraguaron acuerdos iniciales que dotaron de amplia legitimidad a la agenda por la transparencia y su abordaje en las compras públicas como sector estratégico.

### **5.2.2. El carácter de las nuevas regulaciones para el acceso a la información**

Una vez que las posturas del ejecutivo se explicitaron, se agilizaron los debates sobre la regulación de la transparencia y la eventual reforma sectorial. Los temas que articularían los ejes de la discusión política a instancias del legislativo fueron la institucionalización de los sistemas de acceso a la información en el marco de la informatización de la sociedad, el diseño de una LAI que acogiera las propuestas de los diferentes actores, así como las modificaciones a los procedimientos y regímenes de publicidad de las compras públicas dispuestos en el TOCAF. En noviembre de 2005, se realizó el Primer Período Ordinario de la XLVI Legislatura, en cuyo espacio se debatirían las propuestas del Gobierno para el “Presupuesto Nacional para el período 2005-2009”.<sup>141</sup>

En el artículo 72 de la propuesta se discutía la creación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, la cual funcionaría con autonomía técnica y se comunicaría con el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (**ER1HD**). El objetivo de dicha entidad sería el mejoramiento de los servicios al ciudadano a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En términos de instrumentos de autoridad el precepto en discusión, reasignaba a la futura agencia todos los cometidos establecidos en el Decreto 225/000 de 8 de agosto de 2000 y demás textos complementarios y modificativos, declarando extinto el Comité Nacional para la Sociedad de la Información.

---

<sup>141</sup> Véase en documentos del parlamento uruguayo. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/27624>.

El 14 de junio de 2006 se realizaron los debates senatoriales sobre el Proyecto de Ley que establecía el derecho de acceso a la información, durante el Segundo Período Ordinario de la XLVI Legislatura en su vigésima sesión ordinaria. El proyecto había sido presentado por una agrupación de organizaciones de la sociedad civil denominado Grupo de Archivos y Acceso a la Información Pública<sup>142</sup> y acogido por la mayoría oficialista en el Senado.<sup>143</sup> El proyecto en cuestión proponía el derecho de acceso a la información, al amparo informativo y la creación de un órgano de control que regiría la realización efectiva de estos derechos. Además de ello, establecía las obligaciones de acceso a la información activa y pasiva, sujetos obligados, régimen de contravenciones, entre otros aspectos. En su exposición de motivos el grupo de senadores auspiciantes refería que:

(...) además de ser un derecho, el libre acceso a la información pública es un pilar fundamental para el fortalecimiento del sistema de gobierno democrático republicano pues es una herramienta imprescindible para que la ciudadanía pueda construir su propia conciencia cívica y otorga la debida transparencia a la gestión de los gobernantes. (...) (Parlamento del Uruguay) (**ER2HD**).

Inicialmente este asunto fue ventilado por la Comisión de Educación y Cultura y luego abordado por la de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Esta transición entre comisiones parlamentarias, es una muestra patente de la elevación del debate legislativo y la voluntad de que las discusiones desarrolladas concluyeran con la emisión de la nueva ley. El proyecto de la LAI estuvo sujeto a varios momentos de análisis y debate en las cámaras. El último de ellos previo a su aprobación definitiva, se produjo durante la vigésima sesión ordinaria realizada el 15 de julio de 2008. En este debate se inserta una ampliación sustancial de la propuesta, incorporando como sujetos obligados a los organismos públicos fueran o no estatales, los cuales:

(...) deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima: (...) e) concesiones,

---

<sup>142</sup> El grupo de organizaciones de la sociedad civil que inicialmente promocionó el Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública estaba integrado por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias -la AMARC- la Asociación de la Prensa Uruguaya, Archiveros sin Fronteras-Sección Uruguay, el Archivo General de la Nación, la Asociación Uruguaya de Archivólogos, la Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias afines, el Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay, el Servicio de Paz y Justicia en Uruguay y Uruguay Transparente.

<sup>143</sup> Los senadores oficialistas auspiciantes del Proyecto de Ley de Acceso a la Información y su discusión en el senado fueron: Margarita Percovich, Susana Dalmás, Mónica Xavier, Lucía Topolansky, José Korzeniak, Albérico Segovia, Víctor Vaillant, Alberto Breccia, Leonardo Nicolini, Eduardo Lorier, Luis Oliver, Jorge Saravia, Alberto Cid, Enrique Rubio, Alberto Couriel y Eleuterio Fernández Huidobro (Todos de EP-FA-NM)

licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos; f) toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo; g) mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información (Parlamento del Uruguay 2008) **(ER3HD)**.

Asimismo, se establecían obligaciones directas de divulgación de la información sobre los procesos de compras públicas y otros vinculados con la cesión de dominio o derechos sobre bienes, la publicación activa de estadísticas y datos de gestión, así como los mecanismos disponibles para la realización de los derechos de participación ciudadana. En este contexto de debate sobre la regulación del acceso a la información pública en general y en el campo de las compras públicas, se discutieron modificaciones iniciales de los sistemas de publicidad y divulgación de los procedimientos de adquisición.

Mediante Sesión Extraordinaria del Senado del 15 de agosto del propio año 2006, se discute una propuesta de reforma al TOCAF en cuanto a los procesos de licitación en el ámbito de las compras públicas, sus sistemas de publicidad, divulgación y los términos de vigencia de los llamados. A pesar de que el foco de atención versó sobre la celeridad de procesos para la adquisición de energía y la reducción de los espacios de discrecionalidad administrativa generados a través de las compras directas, la ampliación sustancial de los mecanismos de divulgación de llamados y apertura a procesos de licitación abierta se mostraba como el canal necesario para asegurar la transparencia de los procesos de compra pública.

De esta forma, se evalúa una eventual modificación del artículo 491 del TOCAF incluyendo la necesidad de notificar como vía de divulgación “a los servicios de información sobre compras estatales” (Parlamento del Uruguay 2006<sup>144</sup>), además de las tradicionales publicaciones en el diario oficial y en otros de circulación nacional **(ER4HD)**. Es menester señalar que ya para ese momento estaba en vigencia el portal de compras estatales, que aún no desplegaba todas sus potencialidades como resultado de sus escasos niveles de institucionalización.

Las evidencias presentadas en relación con los instrumentos de autoridad confirman las expectativas esperadas en cuanto a las intenciones gubernamentales de regular la

---

<sup>144</sup> Véase en documentos del parlamento uruguayo.  
[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diario-de-sesion/senadores/2567/SSN/0?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=nofollow](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diario-de-sesion/senadores/2567/SSN/0?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow).

transparencia en el sistema de compras públicas. Dichas evidencias sustentan la idea de que las principales transformaciones institucionales propuestas por el gobierno, se erigieron a través de la construcción progresiva de un consenso político vía debate parlamentario.

### **5.2.3. Las negociaciones con la banca multilateral y el apoyo presupuestario a la política de transparencia**

En cuanto al comportamiento de los instrumentos presupuestarios, la observación empírica esperada se asienta en las declaraciones del ejecutivo sobre sus intenciones de asignar y/o gestionar recursos económicos para cumplimentar los objetivos de transparencia en el sector de compras públicas. Desde 2004 había comenzado el proceso de diálogo y renegociación de la deuda con el FMI, así como los programas con préstamos del BM y el BID. Es importante señalar que las principales reformas incorporadas en el marco de la transparencia en el sector de las compras públicas se insertaban en un conjunto amplio de otras reformas incluidas en el Programa de Transformación del Estado que para aquel momento tendría a dos agencias gubernamentales a la cabeza, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto —en lo adelante OPP— y la Oficina Nacional de Servicio Civil —en lo siguiente ONSC—. Con posterioridad, los programas vinculados al gobierno abierto, informatización y desarrollo de plataformas electrónicas —RedUy y compras estatales— serían transferidos a la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento —en lo adelante AGESIC—.

En los debates de la Cámara de Senadores realizados durante la 61 sesión extraordinaria el 25 de noviembre de 2005 para la aprobación del “Presupuesto Nacional para el período 2005-2009” se planteaba la asignación de partidas presupuestarias con origen de la Cooperación Técnica Reembolsable de Apoyo al Programa de Transformación del Estado, las cuales serían administradas por la OPP y la ONSC. Las proyecciones presupuestarias se incorporarían en el rubro de “Diversos Créditos” en los artículos 456 y 457 respectivamente (EP1HD).

**Tabla 5.1. Proyecciones presupuestarias para el programa de transformación del Estado (Art. 456- Oficina de Planeamiento y Presupuesto)**

<b>Ejercicio</b>	<b>Rentas Generales</b>	<b>Endeudamiento</b>	<b>Total</b>
2006	26.000 000	-	26.000 000
2007	10.572 000	15.428 000	26.000 000

<b>Ejercicio</b>	<b>Rentas Generales</b>	<b>Endeudamiento</b>	<b>Total</b>
2008	10.572 000	15.428 000	26.000 000
2009	10.572 000	15.428 000	26.000 000

*Fuente:* Parlamento del Uruguay (2005).<sup>145</sup>

**Tabla 5.2. Proyecciones presupuestarias para el programa de transformación del Estado (Art.457- Oficina Nacional del Servicio Civil)**

<b>Ejercicio</b>	<b>Rentas Generales</b>	<b>Endeudamiento</b>	<b>Total</b>
2006	12.000 000	-	12.000 000
2007	3.303.750	8.696 250	12.000 000
2008	3.303.750	8.696 250	12.000 000
2009	3.303.750	8.696 250	12.000 000

*Fuente:* Parlamento del Uruguay (2005).<sup>146</sup>

Ambas partidas se articularían para generar propuestas de creación, supresión, fusión y transformación de unidades y agencias ejecutoras de los proyectos insertos en el Programa de Transformación del Estado y para asegurar las estructuras de nuevos puestos de trabajo, nomencladores de cargos, competencias, funciones, escalas salariales, etc. En la fundamentación del voto para el avance del proyecto, el entonces senador Enrique Rubio — designado en 2007 como Director de la OPP— apuntaba “estos dos artículos, junto con el que crea el gobierno electrónico, van a permitir un proceso de transformación de la Administración Pública, realmente trascendente” (Parlamento del Uruguay 2005).

En agosto de 2006, durante el ejercicio de análisis de la propuesta de Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2005,<sup>147</sup> realizado en la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda se evalúan las propuestas de asignaciones

<sup>145</sup> Véase documentos del parlamento uruguayo. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/27624>.

<sup>146</sup> Véase documento del parlamento uruguayo. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/27624>.

<sup>147</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18046-2006/4>.



presupuestarias como contrapartida nacional del Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable con el BID. En esta ocasión, se discutió el Proyecto No. 970 “Desarrollo del Sistema Nacional de Inversiones Públicas” al cual se asignaba una partida anual de 1.2 millones de pesos uruguayos (**EP2HD**). Como parte de la cartera de prioridades nacionales renegociadas con el BID, Uruguay proponía un amplio programa integrado por un banco de proyectos de inversión pública pertenecientes a los Organismos de la Administración Central del Estado. El sistema nacional de inversión abordaría los registros de iniciativa, perfiles, prefactibilidad y factibilidad económica para luego enlazar los procesos planificados al sistema de compras públicas.

Al cierre de 2005 Uruguay había mostrado un desempeño sólido en los compromisos contraídos con el FMI, mostrando niveles satisfactorios de crecimiento y manejo de la inflación. En marzo de 2006 el gobierno uruguayo remite una “Carta de Intención, Memorando de políticas económicas y financieras y Memorando de entendimiento técnico” al Directorio Ejecutivo del FMI, que contempla la tercera revisión del acuerdo *stand-by* para la aprobación de un tramo de desembolso ascendente a aproximadamente 123 millones de dólares. En el reporte de avances contenidos en el informe se enuncia un grupo de reformas en proceso, preparadas por la comisión tripartita para el desarrollo integrada por el sector empresarial, los sindicatos y el gobierno. Las propuestas incluían “medidas para aumentar la competencia, mejorar la transparencia empresarial (...) mejorar la infraestructura pública y la eficiencia de las empresas públicas, reducir la burocracia y la carga regulatoria” (Gobierno de la República Oriental del Uruguay 2006, 5<sup>148</sup>) (**EP3HD**). Varias de estas medidas ya se habían presentado a través de proyectos del ejecutivo que se encontraban en discusión a instancias de las cámaras legislativas.

Otra de las evidencias que apuntan a la existencia de voluntad gubernamental para la asignación de recursos financieros se concreta en el anuncio de proyectos insertos en la propuesta de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda. En la sesión de debate de las comisiones realizada en junio de 2007, se anticipa el Proyecto 904 Denominado Convenio de Asistencia Técnica con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento —por sus sigla BIRF— cuya propuesta de asignación presupuestaria abarcaba una línea de desembolsos contraídos como

---

<sup>148</sup> Véase en <https://www.imf.org/external/np/loi/2006/ury/031306.pdf>

endeudamiento externo de 7,3 millones de dólares (2007), 41 millones de dólares (2008) y 48,9 millones de dólares (2009)<sup>149</sup> (EP4HD).

La propuesta estaba sustentada en el proceso de negociaciones iniciadas en 2006 con el BIRF que concluyó el 30 de mayo de 2007 con la aprobación del “Primer Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo y de implementación de Reformas” IBRD74520<sup>150</sup>. El compromiso entre el Gobierno y el BIRF ascendió a aproximadamente 100 millones de dólares, cuyo primer desembolso se produjo un año más tarde en el mes de junio. Los fondos deberían ser ejecutados por el MEF en apoyo a un ambicioso programa de reformas estructurales que tenía tres ejes fundamentales: 1. Reformas del sistema impositivo; 2. Mejoramiento del clima de negocios e inversiones en el país; y 3. Mejoramiento de los sistemas de protección social.

A pesar del tratamiento transversal de diversos mecanismos de transparencia y acceso a la información en los tres componentes que abarcó el proyecto, en lo relativo al mejoramiento del clima de negocios e inversiones en el país, se hacía referencia a la reforma de la normativa de transparencia, divulgación de información y registro. Ello con la finalidad de fomentar una mayor participación del empresariado en la oferta de bienes, servicios y obras en el mercado público (BIRF 2007).

Las evidencias presentadas se basan mayormente en declaraciones gubernamentales vinculadas a los procesos de gestión de deuda soberana y la asignación de fondos de contribución local en contrapartida. De esta forma, no resulta casual que el diseño concibiera los recursos presupuestarios como parte de préstamos o créditos blandos y que por otra parte, las asignaciones con cargo a las rentas generales del Estado resultaran minoritarias. Este elemento es particularmente relevante, pues constituye un patrón recurrente en las evidencias de presupuesto dentro del mecanismo causal.

#### **5.2.4. Las propuestas para el control y cumplimiento de la política de transparencia**

Otra de las preocupaciones que movieron los debates iniciales sobre la eventual política, estuvieron centradas en la creación de órganos que permitieran la realización del derecho de

---

<sup>149</sup> Véase fondos para aplicar proyectos en el marco del Convenio de Asistencia Técnica Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) junio de 2007. Repartido 964. [https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/repartidos?Cpo\\_Codigo=All&Lgl\\_Nro=46&Rptd\\_Ano=&Rptd\\_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=BIRF](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/repartidos?Cpo_Codigo=All&Lgl_Nro=46&Rptd_Ano=&Rptd_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=BIRF).

<sup>150</sup> Véase nota conceptual en <https://www.bancomundial.org/es/news/loans-credits/2007/05/30/uruguay-first-programmatic-reform-implementation-development-policy-loan>.

acceso a la información y los instrumentos organizativos para viabilizar la adopción de estos objetivos en el sector de compras públicas. De acuerdo con esto, la observación empírica planteada se basa en expectativas de encontrar declaraciones del ejecutivo sobre la necesidad de la reforma del servicio público para la satisfacción de objetivos de la transparencia.

Como fue señalado con anterioridad, en la discusión del primer proyecto de Ley de Acceso a la Información que tuvo lugar en el debate del senado de la vigésima sesión ordinaria el 14 de junio de 2006, se proponía la creación del Instituto Nacional para la Información Pública (**EO1HD**). Este órgano asumiría como cometidos iniciales, el control de cumplimiento de la ley por parte de todos los sujetos obligados, la promoción y coordinación de las políticas que aseguraran el acceso informativo y la transparencia. Constituiría, asimismo, un órgano de consulta, promoción de campañas educativas, capacitación y fomento de la participación ciudadana, entre otros temas.

A través de los diferentes momentos de análisis del proyecto se fue variando la concepción en torno al tipo, alcance, soporte presupuestario y esquema de independencia del futuro órgano. En julio de 2008 durante la vigésima octava sesión ordinaria de la legislatura, se ventila el proyecto de Ley Sustitutivo para el Acceso a la Información Pública proponiendo en el Capítulo IV sobre los órganos de control, la creación de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)<sup>151</sup> (**EO2HD**). Este órgano se encontraría adscrito a la AGESIC y además de los cometidos incorporados en las versiones anteriores del proyecto tendría el rol de asesorar al ejecutivo en el cumplimiento de la normativas nacionales e internacionales vinculadas con el acceso a la información pública. Al propio tiempo se le otorgaba la facultad de denunciar conductas violatorias ante las autoridades competentes del país.

La dimensión procedimental de los instrumentos de organización también formó parte de las evidencias reveladas. Como parte de las declaraciones del ejecutivo, se abordó la necesidad institucionalizar la transparencia en el régimen de compras, su funcionalidad para el desarrollo de las actividades económicas, así como las nuevas dinámicas de relación con los gestores y ejecutores de recursos públicos. En el marco de la presentación del informe de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2006 que tuvo lugar el 1 de junio de 2007, el Ministro de Economía y Finanzas señalaba:

(...) tiene que haber transparencia en la generación y utilización de los recursos públicos. El país tiene que saber (...) a qué se dedican los recursos de toda la sociedad y quienes reciben

---

<sup>151</sup> Véase documento del parlamento uruguayo. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/29858>.

estos recursos tienen que rendir cuentas por ello; tienen que mostrar en qué los usaron y qué resultados obtuvieron porque es toda la sociedad uruguaya la que está volcando recursos para esas actividades (...) Si ello lo complementamos con un buen régimen de compras -en lo que estamos trabajando con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto-, seguramente vamos a ahorrar mucho dinero de todos los uruguayos (Comisión de presupuestos, integrada con la de Hacienda 2007<sup>152</sup>) (**EO3HD**).

En esta declaración del ministro Astori se anticipaba el trabajo que se venía desarrollando con varios organismos internacionales —a los cuales ya nos hemos referido previamente— bajo el liderazgo de la OPP. El órgano que se diseñaba debería enfocarse en dos misiones fundamentales. La primera de ellas era la gestión y control de la plataforma de compras gubernamentales creada en el año 2000, la que hasta ese momento contaba con 176 unidades ejecutoras (que representaban el 97% del total de sujetos obligados para aquel momento) y 5000 proveedores operando en el sistema transaccional (Red Internacional de Compras Gubernamentales 2005). La segunda apuntaba a la masificación del sistema como opción preferente de intercambio de bienes y servicios públicos, generando instrumentos tendentes a asegurar la transparencia en los procesos de adquisiciones antes, durante y después de la adjudicación de contratos.

La nueva institucionalidad debería encargarse además, de las políticas de compras en el país y enlazarse en una dinámica de relaciones descentralizadas y multinivel, a diferencia de los esquemas centrales de compras que habían surgido años antes para el mercado de medicamentos y productos afines y los alimentos<sup>153</sup>. Otro de los objetivos pretendidos era la generación de datos estándares, fiables y sistemáticos que permitieran incorporar al país a iniciativas internacionales. El 11 de junio de 2008, la OPP compareció ante la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda con el objetivo de tratar la propuesta de rendición de cuentas del año 2007. En la propuesta del ejecutivo se proponía la creación de una Agencia de Compras con un articulado básico que regiría su accionar (**EO4HD**). En la presentación realizada por el director de la OPP —Enrique Rubio (ex senador)— se señalaba:

---

<sup>152</sup> Véase documento del parlamento uruguayo.

[https://legislativo.parlamento.gub.uy/aresuelveref.aspx?DISTRIBUIDO,D/2007////30079///CON/HTM&width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=nofollow](https://legislativo.parlamento.gub.uy/aresuelveref.aspx?DISTRIBUIDO,D/2007////30079///CON/HTM&width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow).

<sup>153</sup> Unidad Centralizada de Adquisiciones de Medicamentos y Afines del Estado (UCAMAE) y Unidad Centralizada de Adquisiciones de Alimentos (UCAA).

Lo que se incluye en esta Rendición de Cuentas es un articulado básico sobre la Agencia de Compras (...) para procurar alcanzar políticas públicas en materia de compras (...). Las compras seguirían descentralizadas. Esta transparencia muestra la segunda línea de transformación relativa a los sistemas de información. No existen indicadores de resultados manejables en los Ministerios. Desde hace mucho tiempo se hace un enorme esfuerzo, pero no existe algo manejable. (...) Preferimos pocos indicadores, es la experiencia internacional, pero fáciles de leer y poco discutibles, a la hora de hacer la evaluación por resultados del trabajo de la gente en la Administración Pública (Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda 2008<sup>154</sup>).

Sobre la estructura institucional y el cometido funcional de la agencia, el entonces Subdirector de la OPP Conrado Ramos, señalaba que:

(...) Estas agencias o unidades que orbitan en la Presidencia de la República como órganos desconcentrados decidimos ubicarlas aquí, porque no es conveniente que dentro de un Ministerio haya una agencia de compras que dictamine políticas al respecto y regule las contrataciones estatales. (...) Se trata de que tengan un Directorio de cinco miembros, uno de los cuales será presidente a propuesta conjunta de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas (...) (Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda 2008<sup>155</sup>).

Sobre las evidencias en materia de recursos de organización es preciso señalar que las reformas en el servicio público avanzarían en dos planos. Las declaraciones emitidas enfatizaban la necesidad de crear órganos garantes del acceso a la información como objetivo estratégico de Estado, así como de la configuración de un órgano especializado en el ámbito sectorial de las compras públicas. Por otra parte, se recalcaba el carácter descentralizado que tendría el nuevo sistema de compras y su articulación con otras políticas de Estado.

Los análisis sobre las evidencias vinculadas con las actividades de puesta en agenda, permiten confirmar la sólida voluntad del gobierno de impulsar reformas institucionales trascendentales para responder a los objetivos de transparencia. Varias de las características esenciales de este proceso contribuyeron al establecimiento de la orientación inicial de diseño y del contexto de

---

<sup>154</sup> Véase documentos del parlamento uruguayo. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&Searchtext=Agencia%20de%20Compras%20y%20Contrataciones%20del%20Estado&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=27-12-2005&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=08-12-2010&Chkvtcomisiones=1>.

<sup>155</sup> Véase en documentos del parlamento uruguayo. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&Searchtext=Agencia%20de%20Compras%20y%20Contrataciones%20del%20Estado&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=27-12-2005&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=08-12-2010&Chkvtcomisiones=1>.

estabilidad en que este se produjo. La visión estratégica del gobierno de Tabaré permitió el sostenimiento de un diálogo con actores disidentes o potencialmente conflictivos, incluso al interior de las filas de FA, que condujo a la disminución de la competencia política y la adhesión *ex ante* de actores con capacidad de veto. Como parte de este escenario, las negociaciones con organismos internacionales y la acogida de programas e iniciativas previas resultó un elemento crucial.

El marco de significados atribuidos por el gobierno al problema de la opacidad, se construyó en base a un conjunto de ideas que resaltaban la necesidad de elevar la calidad democrática a través de la participación, la eficiencia de la gestión de los recursos públicos y la generación de mecanismos para el combate a la corrupción. En igual sentido, la transparencia en el sector de las compras permitiría la generación de un clima propicio para el desarrollo económico, la competitividad empresarial, la inversión extranjera y la incorporación a iniciativas internacionales. Los significados contemplados en los objetivos de transparencia le otorgarían una naturaleza pluricéntrica e interinstitucional que requeriría de abordajes sistemáticos en varios sectores, con la cooperación de agentes del mercado y la sociedad.

### **5.3. De la adopción de objetivos a la puesta en marcha de la maquinaria de formulación**

La activación de la maquinaria de formulación es la consecuencia de la intención deliberada y explícita por parte del gobierno, de garantizar la trascendencia de los objetivos de transparencia a través de reformas en el sector de las compras públicas. La puesta en marcha de las actividades de formulación deriva no sólo de manifestaciones declarativas, sino de un conjunto de negociaciones con varios actores que dispondrían tentativamente el carácter de la nueva política y los medios que serían movilizados en el marco de la misma.

Como se enfatizó en el apartado previo, las concepciones sobre transparencia hacían patentes la necesidad de concebir la política desde un enfoque integral y estratégico que incidiera en varios sectores y programas, asegurando la coherencia y las sinergias de las intervenciones. La existencia de varias iniciativas previas anidadas en el aparato estatal con escasos niveles de institucionalización, deberían ser acogidas y transformadas en el marco de una reforma masiva de la administración pública. Los sectores que participarían de estas reformas estaban estrechamente vinculados a áreas de actividades críticas y programas anunciados por el nuevo gobierno. De esta forma la transparencia debería articularse como un objetivo pivote capaz de dinamizar un nuevo entramado de relaciones e interacciones dentro de la estructura

organizativa del Estado y con otras instituciones no estatales. Las evidencias que respaldan las observaciones esperadas para la maquinaria de formulación se detallan en el Anexo 3.

La observación empírica esperada para la maquinaria de formulación se trazó con la presunción de que el gobierno emprendería reformas en la política de compras públicas para adaptarla a los objetivos de transparencia. De acuerdo con la naturaleza del objetivo perseguido por el gobierno, las reformas deberían producirse tanto dentro del ámbito sustantivo de compras, como de otros sectores estratégicos que establecerían pautas de actuación de los actores concurrentes en el mercado público. En consecuencia, las evidencias recabadas no sólo muestran las transformaciones introducidas en el sistema de compras, sino también aquellas que se producen en el marco de otros sectores de política que generan sinergias y vínculos conexos en su futuro desempeño.

### **5.3.1. La institucionalización de los órganos rectores de la transparencia y las compras públicas**

El sector de las compras públicas venía experimentando transformaciones, derivadas de procesos de negociación con los organismos internacionales de crédito y comercio.

Particularmente durante el gobierno de Batlle se generaron avances importantes en el campo del gobierno electrónico que contenían como uno de sus programas prioritarios el lanzamiento de una plataforma transaccional para el mercado público. Este fue un precedente importante en las transformaciones venideras, puesto que se contaba con activos iniciales como artefactos tecnológicos en desarrollo, personal calificado para su operación y una proyección estratégica orientada a potenciar estos servicios en la administración.

Además de ello, las actividades iniciales estuvieron respaldadas por varias operaciones de crédito ejecutadas por el CEPRE, que requerían de una institucionalidad formal que asegurara su impulso y continuidad en el tiempo. La debilidad organizativa de las iniciativas previas, había acortado de manera significativa su capacidad para reportar efectos trascendentales, más allá de los períodos en que tuvieron vigencia. En función de ello, se realizó la recomendación a la presidencia de crear un órgano que asumiera los cometidos vinculados al desarrollo del gobierno electrónico e informatización de la Sociedad,<sup>156</sup> los que fueron incorporados en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el período 2005-2009.

---

<sup>156</sup> Como parte de los procesos de renegociación de la deuda contraída en gobiernos anteriores, la presidencia de Tabaré Vázquez y su gabinete de gobierno llevaron a cabo una serie de actividades de diagnóstico y evaluación de los programas que venían ejecutándose con cargo al endeudamiento externo a través de líneas de crédito

Estos antecedentes contribuyeron a definir la observación empírica esperada para los recursos de organización, que deberían manifestarse a través del diseño de un nuevo sistema institucional encabezado por agencias de rectoría y control de la transparencia en el ámbito de las compras públicas. Las evidencias que respaldan esta observación esperada responderían al interés de institucionalizar los esfuerzos previos a través de la conjunción de una reforma de amplio alcance en tres sectores de interés: gobierno electrónico, compras del estado y lucha anticorrupción.

En diciembre de 2005 se crea por consenso parlamentario, la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información mediante la Ley No. 17 930 “Presupuesto Nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 2005-2009”.<sup>157</sup>

Posteriormente pasó a denominarse Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento —por sus siglas AGESIC— a través del artículo 80 de la Ley No. 18 362/2008<sup>158</sup>. En el artículo 72 de la mentada ley, se asignaban los roles fundamentales de la AGESI como órgano con autonomía técnica con comunicación directa con la Presidencia de la República.

Dentro de los roles que asumiría, se declaraba lo concerniente a la mejora de servicios ciudadanos a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la inclusión práctica y el desarrollo de habilidades. Asimismo, se le atribuían a esta agencia, la planificación y coordinación de proyectos vinculados al Gobierno Electrónico como base para la transformación y mayor transparencia del Estado. Esta disposición se reglamentaba a través del Decreto No. 205/006<sup>159</sup> del Presidente de la República, donde se establecen los cometidos y estructura de dirección, así como en la Ley No. 18 046/2006<sup>160</sup> a través de la cual se agrega a la nómina de alta prioridad el cargo de Director Ejecutivo de la AGESIC y se encarga la estructura organizativa y los puestos de trabajo que tendría la agencia a la OPP y a la ONSC (EOIHA).

---

blando del BID. Estas negociaciones comenzaron en 2005 con la conformación de mesas técnicas que incidieran en el ajuste de los programas previos a los nuevos objetivos de gobierno. En función de ello, se realizaron recomendaciones al ejecutivo sobre la necesidad de institucionalizar los avances que venían generándose en materia de transformación del Estado, particularmente en la adopción de TICs, a través de herramientas como RedUy y compras estatales. Información primaria provista por José Clastornik (ex director de la AGESIC durante los gobiernos de FA) en entrevista realizada el 7 de junio de 2021 vía zoom.

<sup>157</sup> Véase en [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2005\\_ley17930\\_ury.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2005_ley17930_ury.pdf).

<sup>158</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18362-2008>.

<sup>159</sup> Véase en

[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/decretos/2006/07/CM%20188\\_26%2006%202006\\_00001.PDF](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/decretos/2006/07/CM%20188_26%2006%202006_00001.PDF).

<sup>160</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18046-2006>.



La AGESIC surge como una organización central con un protagonismo notorio en la conducción de las principales reformas del gobierno del FA. Además de eso, recibió el encargo de la bancada oficialista en el parlamento de dar el impulso final a las leyes de Acceso a la Información Pública, así como a la de Protección de Datos Personales y acción de Habeas Data. En su seno se desarrolló la visión de un gobierno interconectado con subsistemas integrados que permitieran el flujo constante y en tiempo real de información de doble vía entre el gobierno y la ciudadanía, a la par que se generaran espacios técnicos especializados con capacidad operacional en transparencia focalizada a nivel sectorial. En este último aspecto, cabe resaltar que el programa de desarrollo de la unidad de compras públicas y las propuestas de institucionalización posterior se incubaron inicialmente en la AGESIC, con un fuerte componente de asistencia técnica internacional.

En 2008, en el marco de la aprobación de la Ley No. 18 381 de Acceso a la Información Pública se creó la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) adscrita operativamente a la AGESIC, con autonomía técnica y carácter desconcentrado. En el Capítulo IV de la norma, se disponía entre los principales cometidos del órgano, el control de implementación de la ley, la coordinación con autoridades nacionales y la denuncia de incumplimientos ante los órganos competentes para el establecimiento de medidas y sanciones en vía administrativa y penal (**EO2HA**).

La UAIP cuenta con un consejo consultivo integrado por un grupo de actores designados por el poder legislativo, el poder judicial, la academia y el sector privado. Estos agentes asisten al Consejo Ejecutivo a los efectos de la reglamentación interna de las políticas. A través del Decreto No 232/010<sup>161</sup> se reglamentó su funcionamiento estableciendo un sistema de contrapartes en los Organismos de la Administración Central de Estado y otros sujetos obligados. Ello, además de la exigencia de cumplimiento de obligaciones de transparencia activa y pasiva, la fiscalización y posibilidades de presentación de denuncias y reclamaciones por incumplimiento y clasificación arbitraria de documentos.

El propio año se dispone la creación de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE) mediante la Ley No. 18 362/2008 “Aprobación de la Rendición de Cuentas y Balance de ejecución Presupuestal. Ejercicio 2007”. En el artículo 81 se enunciaba su carácter de órgano desconcentrado de comunicación directa con la Presidencia de la República que tendría como finalidad “promover y proponer acciones tendientes a la mejora de la gestión y

---

<sup>161</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010>.

la transparencia de las compras y en general, de las contrataciones del sector público”. En el propio texto se planteaba un esbozo de lo que sería su estructura organizativa inicial. Con posterioridad, a través de la Ley No. 18 834/2011<sup>162</sup> se realizan reformas sobre los procedimientos de compras públicas y se amplían las competencias y funciones de la ACCE. Como parte de estas modificaciones, ACCE asumiría la rectoría, asesoramiento, gestión, control y coordinación de las políticas de compra del sector público en apego a los principios de transparencia, celeridad y eficacia (**EO3HA**).

El otrora proyecto de unidad ejecutora de compras concebido y anidado en la AGESIC, comenzó a tener autonomía sustantiva y operacional, ampliando la cobertura de procesos y sujetos obligados al régimen de publicidad, divulgación y máxima transparencia en los procesos de adquisiciones. De esta forma, los avances generados por Uruguay en el ámbito específico de Gobierno Abierto y Compras Electrónicas, le ubican con resultados previos al surgimiento de las iniciativas de Alianza para el Gobierno Abierto (2011) y la Alianza de Contrataciones Abiertas (2015). Ello permite comprender que los primeros compromisos expuestos en los planes de país para ambas iniciativas se concentraran en los esquemas de sostenibilidad, crecimiento y mejoramiento tecnológico de la infraestructura creada desde hacía más de una década.

Al propio tiempo que se producen los desarrollos más relevantes de los instrumentos de organización que garantizaban tanto la rectoría de las políticas como la realización efectiva de los derechos de acceso a la información y la transparencia en la gestión de los recursos públicos, se daban reformas relevantes en otros ámbitos de política vinculados al control de la corrupción y el uso indebido del poder público. A fines de la década de los años 1990 Uruguay aprobó la Ley No. 17 060/1998<sup>163</sup> conocida como “Ley Cristal” en medio de una coyuntura nacional e internacional caracterizada por la acumulación de escándalos de corrupción.

Particularmente, el caso “Pan de Azúcar”<sup>164</sup> con la implicación de altos directivos del gobierno de Luis Alberto Lacalle, detonó una importante conmoción en el sistema político y jurídico,

---

<sup>162</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18834-2011>.

<sup>163</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17060-1998>.

<sup>164</sup> La venta del Banco Pan de Azúcar se realizó el 22 de marzo de 1994 y fue denunciada como un acto irregular a instancias del Parlamento, que derivó su investigación al sistema de justicia. El banco estatal había sido vendido a una fiduciaria italiana, cumpliendo un mandato de la empresa irlandesa Eurofar, con sede en Lugano, Suiza. Desde su venta, el BPA perdió 70 millones de dólares en depósitos, produciéndose una fuga de capitales hacia el exterior que generaron su desfinanciación y la necesidad de intervención del Banco Central uruguayo. En las irregularidades del proceso de venta se identificaron a varios funcionarios cercanos al entonces presidente

que terminó por fraguar la concertación de las fuerzas partidistas en torno al alcance e impactos de este problema al interior de la sociedad uruguaya. Como resultado de la promulgación de la ley, había surgido la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado con una función de asesoría en materia de delitos contra la administración, la economía y la hacienda pública, así como la indagación de denuncias en esta sede, entre otros temas. De esta forma, surge el órgano rector de las políticas de integridad y lucha anticorrupción en Uruguay, que se integra dentro de un ecosistema complejo de órganos de control.

En el marco de la aprobación de la citada Ley 18 362/2008, se reforma la denominación de este órgano a Junta de Transparencia y Ética Pública —en lo siguiente JUTEP—, ampliándose el espectro de sujetos obligados a la presentación de declaraciones juradas patrimoniales. Con el cambio de denominación se abrió el conjunto de asuntos sometidos a su consideración, lo que repercutió en el incremento de su protagonismo en la investigación de presuntos casos de corrupción (**EO4HA**). Posteriormente, se crearían otras instancias dirigidas a facilitar la coordinación horizontal y vertical para la implementación de la política, así como a generar canales de interlocución con actores del mercado y la sociedad, en el próximo capítulo se abordará este particular.

La evidencia sobre la reforma de la JUTEP no sólo se enfoca en el cambio de denominación, que aborda de manera expresa su rol contralor en la política de transparencia, sino que a través de este órgano se establecerían nuevas intersecciones en las políticas de transparencia sectorial y control de la corrupción. Particularmente, en la obligatoriedad de acceso a información patrimonial de los ordenadores de gastos y de los mecanismos de denuncia e indagatoria de presuntos actos irregulares vinculados al sector.

### **5.3.2. La regulación sobre el campo de la transparencia y las reformas sectoriales**

Aparejado al surgimiento de los órganos rectores y de control, emanan nuevas disposiciones normativas orientadas a la consagración de derechos, mecanismos para su realización efectiva y la regulación de las dinámicas de relación entre actores. En función de ello, las evidencias vinculadas con los recursos de autoridad deberían afirmar la idea de que el gobierno

---

Luis Alberto Lacalle que incumplieron sus roles de control y que culminaron siendo procesados y encarcelados por la justicia uruguaya. Este caso representó un hito, pues tuvo un efecto “caja de pandora”, que continuó con la indagatoria de varios casos conexos y la apertura de un debate nacional sobre la corrupción. Véase nota de prensa en Inter Press Service del 16 de octubre de 1996 “Uruguay: detenidos dos colaboradores del ex presidente Lacalle”. <https://ipsnoticias.net/1996/10/uruguay-detenidos-dos-colaboradores-de-ex-presidente-lacalle/>.

promueve la adopción de los objetivos de transparencia en las compras públicas a través de una reforma legal. De acuerdo con esta premisa, se establecería un patrón de creación de leyes primer orden en respuesta a los objetivos estratégicos planteados por el gobierno, que derivarían en la modificación parcial o total de instrumentos preexistentes a nivel sectorial.

El proyecto de LAI tuvo un largo bregar en el parlamento uruguayo desde inicios de los 2000. La iniciativa del proyecto había tomado curso en el legislativo a través del protagonismo de un grupo de organizaciones de la sociedad civil que venían realizando esfuerzos concertados para la cristalización de una agenda de derechos de información y participación. Con posterioridad al triunfo electoral de FA, el proyecto fue acogido por la bancada oficialista del senado, que luego de consecutivos análisis encomendó a la naciente AGESIC presentar una propuesta definitiva e integradora. Si bien, la concepción inicial poseía un fuerte anclaje en derechos, adolecía de una visión instrumental sobre el régimen de cumplimiento y sobre el rol de los nuevos recursos de información generados en el marco del gobierno electrónico.

Existían entonces dos tensiones que persisten en la actualidad<sup>165</sup>. De una parte, se encontraban las reivindicaciones sociales que exponían la necesidad de minimizar las limitaciones para la garantía de acceso a los derechos de información. Por otra parte, una visión gubernamental de progresividad con base en las capacidades de respuesta de las administraciones y al establecimiento de un régimen taxativo de excepciones. Sumergida en estos debates, la burocracia detentaba un rol no visible pero determinante. Los temores asociados con el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y la generación de una eventual sobrecarga en la estructura de tareas de las organizaciones, requirieron de diálogos profundos liderados por la AGESIC y los equipos técnicos de TICs en los Organismos de la Administración Central del Estado<sup>166</sup>. Los argumentos para favorecer un escenario de colaboración frente a la

---

<sup>165</sup> A más de diez años de la promulgación de la Ley de Acceso a la Información, en 2020 comenzaron los procesos de negociación para su eventual reforma en el parlamento uruguayo. Dentro de las causales para la realización de las modificaciones se da continuidad al debate sobre el régimen de excepciones que permite la declaración de reserva de informaciones, así como el rol y alcance de los órganos de control y sus marcos sancionadores. Véase Propuesta de Frente Amplio en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjVquP97dT1AhWPSzABHX2yDD0QFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.frenteamplio.uy%2Fnoticias%2Fdownload%2F794%2F2007%2F17&usg=AOvVaw0vKw8mHo8Y8qMsGO-TAJib> Véase igualmente, aportes realizados por CAinfo. <https://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Cainfo-al-Parlamento-AIP.docx.pdf>.

<sup>166</sup> Información primaria aportada por José Clastornik (ex director de la AGESIC) en entrevista realizada el 7 de junio de 2021 vía zoom.

adopción de la ley, se vincularon con las potencialidades de los sistemas digitales abiertos, el establecimiento de contrapartes de la UAIP y la construcción del régimen de excepciones.

Como resultado de todos estos diálogos, a través de la Ley No.18 381/2008 se promulgó la LAI con el consenso de las fuerzas políticas y el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil (**ERIIHA**). Algunos de los aspectos notables de esta ley se centran en su objeto de “promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública” (Art. 1). Las concepciones ligadas a la transparencia que tuvieron expresión en la norma devienen de las ideas convergentes sobre el acceso a la información como derecho humano, como un mecanismo efectivo de rendición de cuentas en la gestión de lo público y como requerimiento necesario de la calidad democrática.

La ley incluye obligaciones de transparencia activa a través de la publicación de un conjunto básico de informaciones en los portales *web* de los organismos públicos, sean o no estatales, que incluye asignaciones y ejecuciones presupuestarias, informes de auditoría y gastos observados por el TC, así como procesos licitatorios, concesiones y permisos otorgados, especificando beneficiarios o titulares de los mismos (Véase artículo 5 incisos d y e). En términos de transparencia pasiva, todas las personas naturales y jurídicas poseen derechos de acceder a la información pública en poder de los sujetos obligados por la normativa, en los términos y plazos previstos. Sin embargo, se establecen un grupo de excepciones bajo las cuales la información podría tener un carácter reservado, confidencial o secreto (Véase artículos 10,11 y 12).

La LAI uruguaya no se caracteriza precisamente por su calidad regulatoria o por la amplia cobertura de sujetos obligados a la transparencia. En primer término, existen espacios de laxitud para la declaración de reservas que otorgan un margen importante para la maniobra discrecional de las administraciones, y por otro presenta áreas grises en cuanto a los actores que quedan sujetos al cumplimiento de la norma. Dentro de estos espacios grises, se encuentran algunas formas de gestión de empresas estatales que pueden encontrarse bajo diferentes regímenes de participación sujetas al derecho privado. A pesar de ello, los mecanismos de cumplimiento y control, aseguran la realización efectiva del derecho siendo excepcionales las negativas de acceso o la generación de reservas sobre la información. Volveremos a este particular en el análisis de evidencias vinculadas con los resultados del diseño.

Cada sujeto obligado rinde cuentas semestralmente y anualmente de las solicitudes recibidas, las resueltas y aquellas que en función de las disposiciones legales se califican como reservadas. Sin perjuicio de lo anterior, los actores pueden presentar las acciones legales correspondientes y, de hecho, varias organizaciones de la sociedad civil son particularmente activas en la protección de los derechos de acceso a la información como se argumentará posteriormente.

Mediante la propia ley de creación de la ACCE, entra en vigor el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo —por sus siglas PCPD— en cuyo marco se generarían procedimientos especiales de contratación con el objetivo de desarrollar las fuerzas productivas nacionales, con énfasis en micro, pequeñas y medianas empresas, pequeños productores agropecuarios, así como estimular el desarrollo científico tecnológico y la innovación (Véase artículo 43 de la Ley No. 18 362/2008) (**ER2HA**). La particularidad de esta disposición legal estriba en la creación de un régimen de márgenes de acceso preferencial a precios y a reservas de mercado en favor de la producción nacional. Los montos de contrataciones y compras realizados en virtud de este mecanismo, no excederían del 10% de las operaciones realizadas por cada organismo estatal y paraestatal, durante cada ejercicio de ejecución presupuestal.

Esta reforma reafirma la idea planteada al inicio, sobre las expectativas generadas en el sector productivo que, en alianza con las cámaras empresariales, de industrias y sindicatos, posicionaban al mercado de compra pública como un potencial motor de arrastre para la economía nacional. La medida garantizaba que con el resguardo de la compra nacional se profundizara el pacto neocorporativista y social que sostendría los apoyos hacia las políticas de compras estatales. En la misma cuerda, el ingreso al PCPD preveía la realización de un conjunto de actividades previas (transformación de modelos de gestión, adopción de buenas prácticas de producción y responsabilidad social, adopción de indicadores de transparencia empresarial) hasta la acreditación de empresas sujetas a este beneficio.

Otra de las reformas normativas fundamentales, estriba en la evolución de las competencias, roles, funciones y potestades sancionadoras de la JUTEP. El primer abordaje durante la etapa, se incorpora mediante el artículo 99 de la Ley No. 18 046 de 24 de octubre de 2006, donde se faculta al órgano a establecer retenciones de 50% de los salarios de los funcionarios que hubiesen incumplido las obligaciones de prestar declaraciones juradas sobre su patrimonio, en particular aquellos vinculados con la gestión de recursos públicos y ordenación de gastos. En

la propia norma se establecían mecanismos para la inserción de la JUTEP en esquemas de colaboración con iniciativas y organismos internacionales, así como con la sociedad civil.

En normativas posteriores se establecería una ampliación sustancial de los sujetos obligados a la presentación de declaraciones patrimoniales, incorporando a las comisiones técnicas de los contratos de participación público privadas (Ley No. 18 786/2011<sup>167</sup> en relación con el Decreto No. 17/012 del 26 de enero de 2012<sup>168</sup>) (**ER3HA**), personal de las sociedades anónimas creadas o adquiridas por organismos públicos y las creadas o adquiridas por esas sociedades, cuando el capital accionario sea mayoritario del Estado (Resolución No. 3555/2011<sup>169</sup>). Con igual finalidad, a través de la Ley No. 19 149 de 24 de octubre de 2013<sup>170</sup> se incorpora el personal del Ministerio del Interior dentro de la nómina de autoridades obligadas a presentar declaraciones patrimoniales, las cuales hasta ese momento se encontraban exentas de cumplir con este requerimiento

Las declaraciones patrimoniales constituyen un instrumento de fomento de la transparencia e integridad de uso extendido en las políticas de lucha anticorrupción. Las evidencias sobre la ampliación de sujetos obligados a la declaración de ingresos, activos y pasivos permite articular el ejercicio de control preventivo con el proceso de ordenación de gastos, al cual se integra la compra pública. En función de ello, la accesibilidad a las declaraciones patrimoniales de ordenadores de gastos permitiría establecer una vinculación entre el incremento patrimonial no justificado con malas prácticas de operación en el sector derivadas de los conflictos de intereses, el enriquecimiento ilícito o la colusión, entre otras manifestaciones.

En capítulos previos se enfatizó en las reformas progresivas experimentadas por el ámbito de las compras públicas durante la década de los años 1990. Entre estas modificaciones se incorporaron procedimientos para la ejecución de adquisiciones, los mecanismos de divulgación de llamados, se definió el rol y las intervenciones de los órganos de control en el sistema de compras, entre otros aspectos. Una década más tarde se produjo una reforma trascendental que daría paso a la masificación de la TICs en el sector, con el tratamiento específico de la transparencia en los procesos de compras públicas y sus vinculaciones con

---

<sup>167</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18786-2011>.

<sup>168</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/17-2012>.

<sup>169</sup> Véase en <https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/institucional/normativa/resolucion-n-3555011-alcance-literales-f-n-p-art11-ley-17060>.

<sup>170</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19149-2013>.

otros subsistemas de información del Estado. Mediante la Ley 18 834 del 4 de noviembre de 2011, se establece la reforma del TOCAF la cual es reglamentada posteriormente por Decreto 150/012<sup>171</sup> (**ER4HA**).

Las principales transformaciones introducidas por la norma se concentraron en el incremento del monto máximo para los procedimientos de compra directa común y licitación abreviada, la introducción de otras modalidades de compra y la ampliación de las disposiciones hacia los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado y todas las administraciones públicas estatales (Art. 44). A la par, se establecía la obligatoriedad de publicar todos los procesos cuyos montos excedieran el límite de compra directa — incluidas las compras directas por excepción—, en el sitio *web* de compras y contrataciones estatales (Art. 45). En cuanto a estas últimas disposiciones vinculadas a la obligatoriedad de publicar los procesos cuyo monto fuera superior a las compras directas comunes, se incorporaban las fases de llamado, presentación ofertas, apertura electrónica en línea y adjudicación.

La fijación de montos límites para la realización de procedimientos no competitivos de menor cuantía o de carácter excepcional constituye un instrumento con efectos diferidos sobre la transparencia de los procesos. A pesar de que dichos procedimientos se vinculan a la necesidad de generar una rápida y más eficiente respuesta a los requerimientos de la demanda, sus principales problemáticas se concentran en la baja o nula concurrencia de competidores, la inexistencia de obligaciones de publicar estos procesos, así como la imposibilidad de ejecutar el control de legalidad *ex ante* sobre estas actuaciones<sup>172</sup>. Las compras directas excepcionales sobre las que se establece la obligación de publicar la adjudicación en el sitio *web* de compras estatales, son aquellas que exceden el 20% del límite dispuesto para el procedimiento en el artículo 33 del TOCAF.

Es menester señalar, que este es uno de los elementos que mayores discusiones generó, dado que con la formulación de la política los umbrales de compras expeditas (compra directa común y licitaciones abreviadas) crecieron significativamente con respecto al período anterior. La realización de procedimientos expeditos tenía un rol funcional para los objetivos

---

<sup>171</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/150-2012>.

<sup>172</sup> Para las compras directas cuyo monto no exceda de los 200 000 pesos uruguayos se realizará el control posterior de legalidad del gasto a través de auditores y contadores delegados del Tribunal de Cuentas. El Tribunal podrá intervenir preventivamente en la compra directa dentro de las 48hrs, vencido este plazo se entenderá tácitamente producida. Véase Manual de la Contratación Pública. <https://www.comprasestatales.gub.uy/ManualesDeUsuarios/manual-procedimiento-compras/Compradirecta.html>

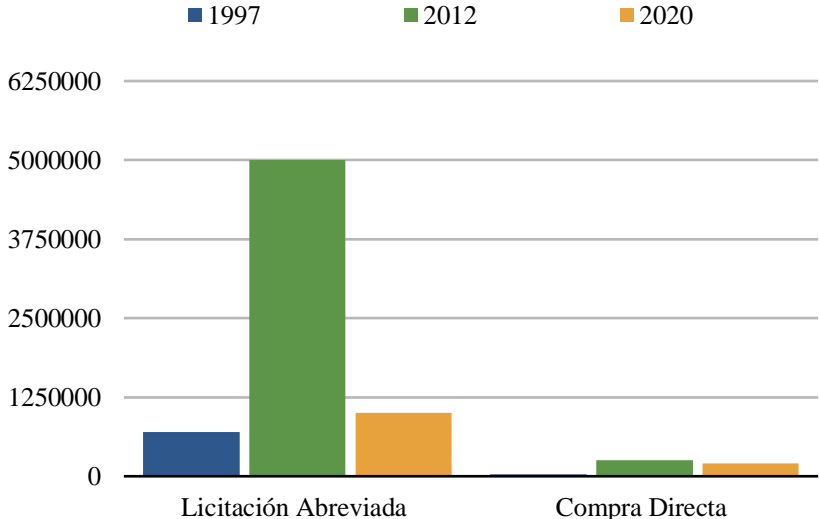


de gobierno de dinamizar la economía nacional. En cambio, serían introducidos nuevos procedimientos competitivos como los concursos de precios, el pregón electrónico, la subasta en línea y los convenios marco. Por otra parte, el fortalecimiento de los entes de control y sus dinámicas de fiscalización hacia el sector deberían minimizar los espacios para la comisión de irregularidades. A pesar de estas medidas de contrapeso, la preferencia de los agentes de ordenación de gastos hacia las compras directas constituye un elemento que prevalece en el caso uruguayo. Estas preferencias respaldaron en gran medida, el bloqueo a la reducción de los topes límites para compras expeditas durante los gobiernos de FA.

El Gráfico 5.1. muestra el comportamiento de los topes límites para ambos procedimientos en las reformas al TOCAF de 1997, 2012 y 2020. A través de la Ley No. 19 889/2020 de Urgente Consideración,<sup>173</sup> adoptada por el gobierno de Lacalle Pou se introdujo una disminución de los topes en modalidades de compra expedita como resultado de un proceso de superación de las debilidades del sistema de compras públicas.

**Gráfico 5.1. Comportamiento de montos límites para compras expeditas según reformas introducidas al TOCAF**

\*Millones de Pesos Uruguayos



Fuente: Elaborado por la autora con base en reformas legales del sistema de compras (2020).<sup>174</sup>

<sup>173</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>.  
<sup>174</sup> Véase Decreto 194/1997 en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/194-1997>; Ley 18.834/2011 en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18834-2011>; y Ley 19.889/2020 en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>.

La disminución de los topes para las modalidades de contratación expedita obedeció a dos propósitos esenciales. El primero de ellos fue la ampliación sustancial de un grupo de procesos que en función de su cuantía o de las excepciones previstas por la ley permitían manejos discrecionales de las administraciones sin sujeción a las disposiciones de transparencia y sin estar obligados a la publicación en la plataforma de compras estatales. En segundo orden, estas medidas ampliaban el alcance de los procesos competitivos para fomentar la participación de más proveedores de bienes y servicios. En la discusión sobre la evaluación de resultados de la política, se retomará este tema.

### **5.3.3. La apertura a la información y el fortalecimiento de las iniciativas previas**

En términos de recursos de información, se esperaba que con la formulación de la política el Gobierno generase nuevos canales y procedimientos para la divulgación y apertura a la información de las compras públicas. El primer paso fue el planteamiento de la Agenda Digital 2008-2010, donde se declaran las líneas, sectores y planes de desarrollo prioritarios para la etapa. La manifestación de la apuesta del ejecutivo por un paquete de reformas escalonadas por órdenes de prioridad, denota que la materialización de la estrategia gubernamental es el resultado de comprensiones multifacéticas a través de las cuales la transparencia se define como objetivo de carácter transversal. La agenda se estructura de siete líneas estratégicas entre las cuales, la segunda y la tercera se vinculaban a propuestas específicas en torno a Fortalecimiento Democrático y Transformación del Estado.<sup>175</sup>

Los objetivos 21 y 24 son especialmente elocuentes para evidenciar lo que serían los próximos pasos del Gobierno. En primera instancia se anunciaba, como parte del componente de institucionalización y marco normativo, la actualización de las disposiciones legales sobre Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información, entre ellos, la Ley de Acceso a la Información Pública y la Ley General de Comercio y Compras Electrónicas.

Por otra parte, el impulso, fortalecimiento y perfeccionamiento de los instrumentos y mecanismos de compras del Estado, se articulaba con la creación de la nueva unidad de compras y de la segunda versión del SICE. Las metas se realizarían entre los años 2009-2010

---

<sup>175</sup> Líneas estratégicas de la ADU'2008-2010 (...) 2. "Fortalecimiento Democrático": Impulsar la transparencia, dotando al sector público de los instrumentos necesarios, buscando la participación y articulación con el sector académico, privado y la sociedad civil. 3. "Transformación del Estado": Lograr una actualización tecnológica y organizacional de la Administración Pública, racionalizando y focalizando los recursos de ésta en pro de servicios electrónicos (e-servicios) orientados al ciudadano que permitan la mejora de la eficacia y eficiencia en su accionar. (...) (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento 2008, 2).

con la OPP, el MEF, la AGESIC, el parlamento y otras instituciones involucradas como actores responsables. Particularmente en 2009, queda instaurada la nueva versión del SICE con características que potenciaban la radicación de los procesos de compras por fases y su interoperabilidad con otros sistemas de información del estado (**EI1HA**) (AGESIC 2008). Con la vigencia de Agenda Digital y su plan estratégico, se da un impulso notorio al portal de compras como herramienta central de fomento a las políticas de acceso a la información en el ámbito sectorial. En este sentido, se establecería mediante el artículo 35 de la Ley No. 18 362/2008, la obligatoriedad de realizar los procesos de contratación pública en la plataforma de compras públicas del Estado uruguayo.

En 2011, ya durante el Gobierno de Mujica queda implantada la Red Interadministrativa de alta velocidad del estado uruguayo (RedUy), favoreciendo la interconexión entre todos los organismos de la administración central, la interoperabilidad del SICE y el SIIF, entre otros. Este sistema venía incubándose desde 2008 en la AGESIC, con el propósito de generar una malla de “red de interconexión de todos con todos”, que permitiera avances en la gobernanza colaborativa de las entidades del Estado a través de las TICs. Se genera de esta forma el canal de flujo de datos constantes y en tiempo real, que permite establecer el intercambio de información entre las diferentes unidades ejecutoras. De igual manera permite la integración de estos sistemas con otros vinculados a la planificación y ejecución del proceso inversionista de los grandes programas estratégicos promovidos por el gobierno (**EI2HA**).

La masificación de los procedimientos estándares de la compra a través de la interfaz del portal en línea, comenzó con las unidades ejecutoras del nivel central, teniendo un incremento exponencial con la reforma del TOCAF mediante la Ley No. 18 834 de 4 de noviembre de 2011. El texto en su Art. 50 contempla a todas las administraciones públicas estatales, e incluye las convocatorias de todos “los procesos competitivos correspondientes a obras, bienes y servicios por encima de los montos previstos para compras directas (...), así como las ampliaciones y los actos de reiteración de gastos observados por el Tribunal de Cuentas”. Según disponían los artículos 63 y 65 de la propia norma, las ofertas podrían presentarse a través de diferentes vías en función de lo dispuesto en los llamados particulares. En igual sentido, la apertura de las ofertas se realizaría en el horario, lugar y en presencia de los funcionarios designados por las administraciones licitantes. Para el caso particular de la apertura de las licitaciones electrónicas el proceso se realizaría de forma automática (**EI3HA**).

En años posteriores se avanzó de forma escalonada hacia la generalización de los procedimientos a través del canal exclusivo de interfaz [www.comprasestatales.gub.uy](http://www.comprasestatales.gub.uy). Particularmente, el Decreto 142/018 de 14 de mayo de 2018<sup>176</sup> establecería la obligatoriedad de las unidades ejecutoras de la administración central y el exhorto a otras entidades del Estado a realizar los procedimientos de apertura de ofertas en línea (APEL) en formato exclusivamente electrónico.

La creación del Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) a través de la Ley No. 18 834/2011 y su reglamentación con el Decreto 155/013<sup>177</sup> (**EI4HA**), constituyó otro de los elementos esenciales en los recursos de información contemplados en la formulación de la política de transparencia en las compras públicas. Dicho registro constituiría un detector de información valiosa de todas las entidades públicas y privadas interesadas en contratar con el Estado. A través del RUPE, se conocería la cartera de productos y servicios disponibles, la cantidad de llamados a los que cada proveedor se presenta y las adjudicaciones realizadas a su nombre, así como los historiales de los oferentes, incluidas sus sanciones y causas de inhabilitación. Todos estos elementos resultan claves para asegurar la transparencia, la evaluación en los procesos de concurrencia y el cumplimiento de estándares de competitividad.

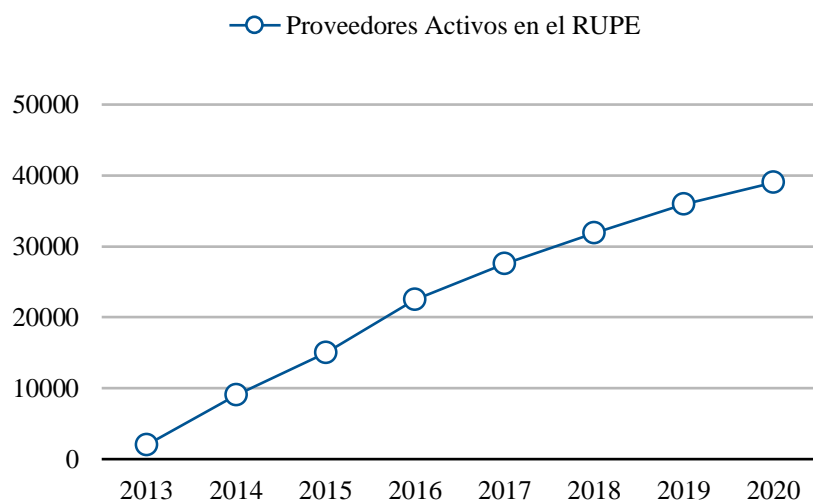
En la actualidad el registro se integra a otros sistemas como el SICE y el SIIF. Entre 2013 y 2020 el RUPE experimentó un crecimiento vertiginoso, contemplando a 38 978 entidades y sujetos activos en el sistema de compras públicas, de los cuales el 95% son oferentes nacionales.

---

<sup>176</sup> Véase en <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/142-2018>.

<sup>177</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/155-2013>.

## Gráfico 5.2. Evolución de Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) entre 2013-2020



Fuente: Portal del Observatorio de Compras Públicas.<sup>178</sup>

Las evidencias recabadas en materia de recursos de información respaldan la tesis de que el gobierno habilitó nuevos canales y procedimientos para la apertura y acceso a la información, tanto para los operadores de la administración como para otros actores no estatales. En igual sentido, es importante notar que estos canales establecieron otras formas de relacionamiento en el sector de las compras, con una mediación importante de las TICs. De esta forma, los artefactos tecnológicos creados no constituirían únicamente espacios de divulgación, sino que se anclaban a una nueva concepción de gobierno interconectado a través de una malla de redes colaborativas.

### 5.3.4. Los compromisos presupuestarios de la banca multilateral y los organismos internacionales con la política de transparencia

La renegociación de la deuda soberana contraída por Uruguay incluía un fuerte componente de recursos para la reforma del Estado donde se insertaban los ejes estratégicos de gobierno electrónico, desarrollo del clima de inversiones y mercados de capitales. En este sentido, se esperaba que las decisiones tomadas con respecto a la formulación de la política tuvieran respaldo en la asignación y gestión de recursos presupuestarios por parte del gobierno, asegurando la continuidad de los programas preexistentes bajo los nuevos objetivos planteados en la agenda. La ratificación de los programas que se encontraban en ejecución,

<sup>178</sup> Véase en <https://observatorio.arce.gub.uy/eportal/web/guest/rupe>.

sumado a la apertura de nuevas líneas de crédito, explican la composición mayoritaria que tuvieron créditos diversos frentes a los gastos corrientes asignados a esta política.

Las Leyes No. 18 046/2006 y No. 18 172/2007<sup>179</sup> sobre Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal para los años 2005 y 2006 respectivamente, evidencian las asignaciones realizadas, a través de partidas anuales con cargo a las rentas generales del Estado. El artículo 55 correspondiente a la Ley de Rendición de Cuentas del año 2005, destina al programa 007 "Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información", unidad ejecutora 010 "Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información", las partidas en pesos uruguayos de 8,4 millones para retribuciones personales, 2,4 millones para gastos de funcionamiento y 1,2 millones para inversiones (**EP1HA**). Además de las asignaciones para el sostenimiento administrativo y operacional de AGESIC, en el ejercicio de análisis de 2006, se disponen partidas presupuestarias para la cofinanciación de proyectos incubados en la agencia para los años 2008 y 2009, particularmente los referidos al portal de compras y la intranet del Estado con una asignación en pesos uruguayos de 6,7 millones y 17,2 millones para el año 2008 y cifras similares para 2009 (**EP2HA**).

Entre 2006 y 2007 Uruguay adquiere el Primer Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo y de Implementación de Reformas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), adscripto al Banco Mundial (**EP3HA**). El monto total del préstamo fue de 100 millones de dólares los cuales apoyarían a los tres ejes de reforma del Estado, 1. Reforma impositiva; 2. Clima de negocios y mercado de capitales; y 3. Sistema de protección social. Como parte del segundo eje estratégico programático se incorporaba la reforma de transparencia y divulgación de información, con el liderazgo del MEF, la OPP, así como otras acciones de fortalecimiento institucional en el Banco Central, la Auditoría Interna de la Nación, el Tribunal de Cuentas y la Comisión Permanente de Normas Contables. Con la implementación del programa se contrató asistencia técnica para lograr la articulación entre las políticas de acceso a la información, la transparencia en los sectores vinculados a la oferta y demanda de bienes y servicios en el mercado estatal y el desarrollo del ecosistema de control. Este eje en particular ejecutó el 40% del financiamiento otorgado a nivel de la administración central cuyas actividades finalizaron el 30 de junio de 2008<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18172-2007>.

<sup>180</sup> Véase Informe N.º 31804-UY y reporte de actividades financieras en <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P083927>.

Como fue referido previamente, uno de los elementos prioritarios de la agenda de Frente Amplio se concentró en las negociaciones del acuerdo *stand by* con el FMI y en la adquisición de deuda soberana de mayor calidad con el BID y el BM. De esta forma, el Gobierno suscribe una nueva Estrategia de País para el período 2005-2010, en cuyo marco se firma el Contrato de Préstamo No. 1970/OC-UR entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo. Como parte de este contrato se ejecutaría el Programa de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico (URU/08/009) teniendo al PNUD como agencia técnica implementadora<sup>181</sup> (**EP4HA**). El programa contó con un presupuesto total de 6,1 millones de dólares, destinados a varios componentes, entre ellos asistencia técnica, adquisición de equipamiento, servicios comunicacionales y de tecnologías de información, capacitación intensiva, materiales promocionales y de divulgación, desarrollo de la interfaz y mantenimiento de activos.

Con la llegada del Gobierno de Mujica se realiza una actualización de la Estrategia de País para el período 2010-2015. El marco estratégico de acción adquirió préstamos con garantía soberana por 1 797 millones de dólares, de ellos 178 millones de dólares fueron destinados al fortalecimiento institucional para la mejora efectiva de la gestión pública. Como parte de este componente se destacaron dos objetivos específicos, mayor uso y difusión de las herramientas de *e-government* y el fortalecimiento del sistema de adquisiciones del Estado. En el nuevo marco programático y los compromisos financieros derivados de este, se perseguía ampliar la cobertura de las adquisiciones y de los sujetos obligados al uso exclusivo de la plataforma de compras.

En este ámbito, el BID apuntaría hacia la evaluación del sistema de compras, utilizando la herramienta OCDE/DAC para identificar las áreas con oportunidades de mejoras<sup>182</sup>. Al propio tiempo se incorporarían nuevos subsistemas para alcanzar mejores prácticas en el sistema electrónico de compras y licitaciones abreviadas utilizando la comparación de precios. Un tercer eje de intervención en el sector, radicaba en el fortalecimiento institucional de los organismos rectores y reguladores, para aumentar la eficiencia, reducir la discrecionalidad y

---

<sup>181</sup> Véase relación de proyectos financiados por el BID en Uruguay. <https://www.iadb.org/es/paises/uruguay/unvistazo-los-proyectos>.

<sup>182</sup> El sistema estandarizado de evaluación de los sistemas de compras públicas de la OCDE/DAC se denomina Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS) y fue lanzada entre los años 2003/2004 con una importante acogida de los países miembros y aspirantes a la OCDE. Es la principal herramienta utilizada por el sistema de organismos multilaterales para asegurar la incidencia política sobre los Gobiernos en función de generar política de desarrollo al interior del sector. Véase detalles de MAPS en <https://www.mapsinitiative.org/about/>.

disminuir los tiempos de análisis y validación de los procesos de adquisición por parte de los órganos de control (BID 2005, 13).

Los gobiernos de Frente Amplio desplegaron una importante capacidad de negociación con los organismos multilaterales, de crédito y de comercio. La conducción económica de Danilo Astori durante el primer mandato de Tabaré constituyó un elemento decisivo no sólo en la renegociación de la deuda, si no en la ampliación de la cartera de oportunidades de acceso a créditos con varios actores. Particularmente durante esta etapa se intensifican las relaciones con el BID, que tradicionalmente había sido el primer agente de financiamiento del Estado uruguayo<sup>183</sup>. Entre el primer y segundo gobierno de FA la participación del banco en el total de desembolsos financieros aportados por los organismos multilaterales constituyó cerca del 50% - 60% (BID 2005).

Con independencia de que los proyectos financiados por el BID se erigieron como un motor importante de programas sociales estratégicos de los gobiernos frenteamplistas, su principal aporte financiero ha estado volcado hacia el Programa de Reforma/Modernización del Estado.

**Tabla 5.3. Proyectos de Reforma/Modernización del Estado financiados por el BID durante los Gobiernos de Frente Amplio (2005-2020)**

<b>REFORMA/MODERNIZACIÓN DEL ESTADO</b>	<b>Cantidad de Proyectos</b>	<b>Montos Totales/MMUSD</b>
Proyectos Ejecutados	33	463.7
Proyectos en Implementación	14	862.1
<b>Total (2005-2020)</b>	<b>47</b>	<b>1 325.8</b>

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en historial de proyectos BID en Uruguay.<sup>184</sup>

Además de que la política de transparencia en el ámbito de las compras públicas fue señalada por el gobierno uruguayo como parte de las prioridades de desarrollo de la gestión pública, es

<sup>183</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo ha desarrollado una relación estrecha y sostenida con el Estado uruguayo una desde la década del 60 hasta la fecha, sólo interrumpida durante el período de la dictadura militar. El primer proyecto documentado en materia de Modernización y Reforma del Estado se llevó a cabo en 1961 en el marco de la cooperación tripartita OEA- BID- CEPAL. Véase detalles en <https://www.iadb.org/es/paises/uruguay/un-vistazo-los-proyectos>.

<sup>184</sup> Véase en historial de proyectos del BID en la República Oriental del Uruguay. <https://www.iadb.org/es/paises/uruguay/un-vistazo-los-proyectos>.



importante señalar el aporte de los organismos internacionales a su consolidación institucional. Este factor está dado porque tanto el BM como el BID desarrollan políticas orientadas al acceso a la información, la integridad y la rendición de cuentas. Estas políticas se vinculan con un marco sancionador que impide la financiación de nuevos proyectos cuando se hubieren demostrado malas prácticas en el uso de los fondos asignados a los países. Por antonomasia, las políticas adoptadas por los organismos son extendidas a los proyectos que se ejecutan con sus recursos.<sup>185</sup>

#### **5.4. Conclusiones: Reflexiones sobre el rol de las ideas, en el diseño de las políticas de transparencia en las compras públicas en Uruguay**

Las ideas pueden ser concebidas como marcos institucionales, en la medida en que constituyen comprensiones inter subjetivas anidadas en las instituciones sociales que permiten o restringen el comportamiento individual (Swinkles 2020). En igual sentido, constituyen marcos interpretativos similares a los paradigmas, que especifican la naturaleza de los problemas públicos que deben ser abordados por los hacedores de políticas (Hall 1993). Los paradigmas de políticas son portados por grupos de actores que comparten valores y concepciones normativas comunes sobre los problemas y los medios para su resolución, los cuales están sujetos a potenciales conflictos con otros grupos que poseen concepciones divergentes.

Las ideas sobre la transparencia y su entrada en la agenda de FA transitaron por procesos de construcción, maduración, consenso y estabilización. Al igual en los patrones de desarrollo en el debate internacional por la transparencia, el escenario de adopción de estos objetivos estuvo caracterizado por la convergencia de un cúmulo de concepciones anidadas sobre el problema de la opacidad en el ámbito económico, político y social. Algunas de las manifestaciones más notables de este problema trascendían en la calidad de la democracia, la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, la profundización de las asimetrías de información en el mercado y la corrupción.

Dos movimientos tuvieron una particular incidencia en la construcción de la agenda de transparencia, el primero de ellos se producía a nivel internacional y el segundo fue de orden doméstico. En la arena internacional la estructuración de comunidades de políticas lideradas

---

<sup>185</sup> En el marco de las políticas de integridad y rendición de cuentas en el BID se establecen diversos mecanismos de investigación, informe y sanción para los países que incurran en prácticas fraudulentas, corruptas, colusorias, coercitivas u obstructivas. Véase detalles de estas políticas en <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/integridad-y-rendicion-de-cuentas-en-el-bid>.

por organismos internacionales y la banca multilateral incidieron en la generación del movimiento hacia la transparencia. Estas organizaciones constituyeron el centro de difusión de las políticas a través de su incidencia en los foros de concertación regional, mecanismos de integración y la incorporación gradual de condiciones vinculadas a la promoción de programas de reforma del Estado. Aparejado a ello, las comunidades epistémicas o de dominio común fueron articulando espacios de socialización de conocimiento, capitalizando las experiencias e iniciativas abanderadas, con miras a su diseminación en otros países, con un fuerte apoyo de la cooperación internacional. Estos mecanismos de difusión a nivel internacional y regional fueron abordados en el capítulo tercero de esta tesis, enfatizando en el alcance que tendrían para asegurar el rápido despliegue de los Estados en la ruta de adopción de las políticas.

En el ámbito doméstico, al cierre de la década de los 90s Uruguay entraría de forma temprana en las políticas de lucha anticorrupción con la promulgación de la “Ley Cristal” en 1998, como resultado de la conmoción generada por el escándalo de la venta del “Banco Pan de Azúcar”. La ley respondió al cuestionamiento inicial sobre el rol de los órganos de control y la transparencia en el manejo del patrimonio estatal. En función de ello, se introdujeron las primeras medidas preventivas con un fuerte anclaje a la integridad y la ética pública, concebida en términos de máxima publicidad de los procesos de adquisiciones de bienes y servicios de los órganos del Estado y la declaración jurada de bienes e ingresos personales de autoridades y funcionarios públicos.<sup>186</sup>

Durante 1999 se realizaron elecciones que desembocaron en el triunfo de Jorge Batlle frente al entonces candidato Tabaré Vazquez por la coalición EP-FA. A pesar de que la izquierda perdió en las urnas, la cercanía del triunfo se hizo patente después de ser “la fuerza política más votada de la historia de Uruguay en la primera vuelta y de encabezar todas las encuestas hasta una semana antes de las elecciones”.<sup>187</sup> Los años posteriores fueron dedicados a las negociaciones para el diseño de una agenda estratégica de gobierno consensuada entre las fracciones partidistas. Como lo afirman las evidencias, la maduración de las ideas sobre transparencia en la base programática del partido es fruto de diálogos sistemáticos con actores del mercado y la sociedad. El reconocimiento de las iniciativas comenzadas en gobiernos

---

<sup>186</sup> Véase Artículos 5 y 10 de la Ley 17 060/1998. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17060-1998>.

<sup>187</sup> Véase en nota de prensa de El País del 28 de noviembre de 1999.

[https://elpais.com/diario/1999/11/29/internacional/943830012\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1999/11/29/internacional/943830012_850215.html).

previos, los compromisos de su continuidad y fortalecimiento institucional, contribuyeron a la generación de un acuerdo tácito con las fuerzas de oposición.

Los análisis realizados a inicios de este capítulo respaldan la idea de que el gobierno desplegó varias estrategias para generar la adhesión y respaldo de actores potencialmente conflictivos o que tendrían la capacidad de ejercer el veto a las decisiones del ejecutivo. Estos procesos de deliberación, generaron aprendizajes reflexivos que permitieron concebir a la transparencia como un objetivo de amplio alcance. La disminución de la competencia política y la inexistencia de cuestionamientos de fondo sobre las ideas que configuraron estos objetivos, instauraron un contexto de estabilidad para el diseño de la política.

Como resultado, quedarían instaladas las premisas clave que definieron la orientación inicial del diseño. En primera instancia la naturaleza policéntrica de este objetivo, allanó el terreno para la realización de un conjunto de reformas integrales en varios sectores clave. Esta decisión obedeció a la necesidad de establecer sinergias con otras políticas, programas y objetivos estratégicos del gobierno. Particularmente, la formulación de la política en el sistema de compras públicas se articuló con otro paquete de modificaciones introducidas en los ámbitos de acción sustantiva del gobierno electrónico, lucha anticorrupción, desarrollo productivo y regulación del mercado, entre otros. En la misma cuerda, la apertura a la participación de los actores no estatales dentro de los procesos de transformación resultaría un aspecto crucial. El acceso a la información y su ampliación sistemática, debería garantizar la vinculación proactiva de otras instancias de la estructura descentralizada del gobierno y de organizaciones societales y de mercado.

Para ello se requerían mecanismos altamente institucionalizados que permitieran la comunicación desde y hacia el gobierno, la disminución de los conflictos inter actorales, la detección de eventos irregulares y oportunidades de mejora de la política. Los flujos de información generados a través de la estructura permitirían la retroalimentación continua sobre la marcha de los programas facilitando la adopción de medidas correctivas en el proceso. Finalmente, todo ello se concebía en un marco de gobernanza colaborativa que resaltaba la centralidad del gobierno en el impulso a estas nuevas dinámicas de interacción con los actores. Todas estas premisas circunscritas a la orientación el diseño debería tener un abordaje a nivel sustantivo y procedimental en el diseño institucional, a este aspecto dedicaremos el próximo capítulo.

## Capítulo 6. El diseño institucional y la armónica maquinaria de implementación

Institutions are not usually conceptualized as innovative but they can be designed to be so.

—Guy B. Peters

### 6.1. La armónica maquinaria de implementación y el diseño institucional

Al cierre del capítulo previo, se discutieron las implicaciones de las ideas y de los consensos que se construyen en torno a ellas, como factores que posibilitaron la estabilidad del diseño de políticas de transparencia en las compras públicas en Uruguay. Dicha estabilidad se traduce en la no confrontación de los términos subyacentes que informan la definición del problema público de la opacidad y de los medios que se pretenden utilizar para su resolución durante períodos prolongados de tiempo. Ello no quiere decir que el diseño no sea susceptible de experimentar cambios correctivos de primer y segundo orden, sino que estos cambios no alteran drásticamente la orientación de la política, con miras a la obtención de los resultados esperados. El contexto de un período “normal” no alterado por coyunturas críticas, ni conmociones nacionales e internacionales de gran impacto, aunado a la solidez de las instituciones democráticas uruguayas permitió que la formulación de la política transcurriera sin grandes oposiciones. En función de ello, la transferencia de fuerzas causales hacia la puesta en marcha de la maquinaria de implementación, constituye la consecuencia natural del proceso de la política.

En las actividades correspondientes a la maquinaria de formulación se evidenció que el diseño de la política de transparencia en compras públicas en Uruguay obedeció a un enfoque integrador que generó nexos relevantes con otras políticas. Es así, que los procesos institucionales se vieron afectados por la convergencia de objetivos comunes en la agenda estratégica de desarrollo del Estado. Los instrumentos que favorecen estas relaciones son manipulados de manera consciente por el diseñador, experimentando calibraciones y ajustes sistemáticos a través del tiempo en la búsqueda de coherencia, consistencia y congruencia. Particularmente, las políticas de gobierno electrónico y transformación del estado, la lucha contra la corrupción, el desarrollo productivo y el fomento de la competitividad, la descentralización y la participación política son algunos de los ejemplos más ilustrativos sobre los que se ubican las evidencias que serán señaladas en próximos acápite (Véase Anexo 4 y 5).

La maquinaria de implementación se circunscribe a la existencia de cierto grado de coordinación de recursos públicos y privados entre las instituciones de los diferentes niveles

de gobierno, para la consecución de los objetivos planteados (Peters 2010). En igual sentido, aborda las actividades de interacción formal e informal que se producen entre la estructura gubernamental y otros grupos, redes y agentes que se movilizan para el cumplimiento de propósitos determinados. La dinámica de estas relaciones posee una vinculación intrínseca con el sistema más general de gobernanza democrática y en cómo trasciende al ámbito sustantivo de funcionamiento de un sector de política (Peters y Pierre 2000).

Las actividades de implementación que sustentaron las políticas de transparencia en el ámbito de las compras públicas uruguayas, se caracteriza en su generalidad por el diseño *ex ante* de estructuras y mecanismos de coordinación y canales para las interacciones interinstitucionales. Las evidencias que serán presentadas en este capítulo, afianzan la tesis de que existe un esfuerzo previo, consciente y deliberado en el diseño de políticas por idear instancias predecibles e institucionalizadas de relaciones entre actores de diversa naturaleza, dentro y fuera de la estructura estatal. El desplazamiento de la concepción convencional del rol del Gobierno (estado centrismo, aislamiento y homogeneidad institucional, arreglos producidos en el marco de una institucionalidad formal) resultan contrastados por una visión de gobernanza colaborativa centrada en la potenciación de las redes actorales, la participación y la apertura a la información pública. En función de ello, las pautas de relación generadas por el diseño no sólo se producen a través de instituciones formales, sino que canalizan acciones extra institucionales para el mejoramiento continuo y flexible de los espacios de toma de decisiones.

Una premisa teórica relevante en la conducción de la discusión que en lo sucesivo se desarrollará, se vincula con la naturaleza policéntrica de las políticas de transparencia y sus nexos con la gobernanza colaborativa. En este marco, la resolución del problema público de acceso a la información aparece mediado por varios objetivos estratégicos, que recaen sobre distintos ámbitos sustantivos, donde convergen agentes, instrumentos e intereses variables. La necesidad de integrar, ampliar recursos, acogiendo innovaciones y propuestas de actores públicos y privados, constituye una condición necesaria para el procesamiento efectivo de las demandas de los sujetos del proceso político y de gobierno. Lo que acá se denomina como “funcionamiento armónico de la maquinaria de implementación” deviene de la configuración de un modo de gobernanza colaborativa a nivel horizontal, vertical y diagonal, al cual se circunscribe un modelo de coordinación mixto que integra instrumentos de jerarquía, redes y mercado y un estilo de implementación abierto y participativo. Estos rasgos característicos de

las relaciones entre las maquinarias de coordinación interinstitucional y las interacciones de políticas, serán abordados en extenso *a posteriori*.

## **6.2. Un modelo de coordinación mixto como condición necesaria de una política integral**

El punto de partida, en la presentación de las evidencias que ocupan esta sección de la investigación se vincula a que las políticas de transparencia requieren de un abordaje integral que responda a objetivos estratégicos transversales dentro y fuera del sector de la compra pública y con los actores que inciden en la demanda, la provisión y el consumo de bienes, servicios y obras estatales. En función de ello, la concepción más tradicional de la coordinación intersectorial como actividad homogeneizadora basada en la especialización, es desplazada por la naturaleza misma del diseño y sus esfuerzos por lograr la coherencia, consistencia y congruencia entre los instrumentos movilizados.

Atendiendo a estas características, la observación empírica esperada para la actividad de coordinación interinstitucional del mecanismo causal, señala que el Gobierno debería adoptar un modelo que combine instrumentos de jerarquía, mercado y redes. Esta observación esperada se traduce en expectativas de hallar dinámicas de coordinación complementarias y combinables entre estos instrumentos a nivel vertical, horizontal y de adentro hacia afuera (Bouckaert, Peters y Verhoest 2010). En igual sentido, y de manera implícita se espera observar empíricamente la prevalencia de la dimensión procedimental de los instrumentos de política, a través de la creación y/o modificación de las reglas de comportamiento e interacción entre los órganos especializados dentro del sector, otros sectores y políticas y otros agentes no estatales.

Como fue abordado en el capítulo precedente, la Agencia Reguladora de Compras del Estado, —inicialmente denominada Agencia de Compras y Contrataciones del Estado— constituye un órgano descentralizado con autonomía técnica, adscripta a la Presidencia de la República. Tiene a su cargo la propuesta de las políticas orientadas a fortalecer la gestión y la transparencia del sistema de compras y contrataciones del sector público uruguayo. La ARCE se inscribe en el modelo de tutela ejecutiva, que por una parte refuerza su posición jerárquica y transversal y por otra, evade los conflictos de intereses al no encontrarse incorporada dentro de ninguno de los otros ministerios de la administración central del Estado.

Usualmente, se asocia a las agencias que se insertan en el modelo de tutela ejecutiva, con la inestabilidad propia derivada de los cambios introducidos por las alternancias políticas. El caso uruguayo se ha logrado desmarcar de esta tendencia afianzando el rol del servicio civil

de carrera y los concursos de ascenso que incorporan la valoración de méritos, antecedentes y pruebas de oposición basados en la experiencia ramal. De esta forma, la ocupación de cargos directivos en la ARCE sigue un patrón de movilidad vertical que permite el ascenso meritocrático de funcionarios de los órganos presupuestados de la administración central.<sup>188</sup>

A pesar de que el patronazgo o reserva de cuotas políticas en los cargos de Alta Conducción del Estado, sigue siendo una premisa de comportamiento partidista en el sistema político uruguayo, la definición técnica de la ARCE ha evadido con éxito los vaivenes de los cambios de gobierno. El carácter relativamente autónomo de la agencia ha permitido la estandarización y uniformidad gradual de los procesos asociados con el mercado de la compra pública. De acuerdo con esto, la naturaleza de las interacciones entre los actores, se acoplan en un sistema de reglas de arriba hacia abajo, mediadas por normas y principios de autoridad.

La sujeción a estas reglas basadas en la jerarquía, se reflejan en múltiples agentes dependientes, obligados a la observancia de lo dispuesto por la agencia, estos son particularmente las unidades ejecutoras de gastos del sector público. Estas unidades son esencialmente variadas y abarcan un espectro amplio de sujetos de todos los organismos, órganos y agencias que intervienen en la planificación y ejecución del gasto público. Atenido a ello, el primer círculo de coordinación establecido en función de la jerarquía se produce con otras administraciones, empresas públicas, las personas públicas no estatales, los gobiernos subnacionales y el resto de poderes del Estado que se integran en la demanda de bienes y servicios.

Otro de los mecanismos de coordinación se basa en la utilización de instrumentos para regular los sistemas de reglas de intercambio mercantil entre compradores y vendedores. Varios instrumentos se insertan dentro de la coordinación con los agentes del mercado, especialmente los esquemas de precios preferenciales, reservas de mercado, requerimientos al cumplimiento de estándares de calidad y sostenibilidad, entre otros. La política de transparencia en compras públicas se erigió como un eje articulador de los programas de desarrollo productivo, en función de lo cual, varios grupos de sectores prioritarios contaron

---

<sup>188</sup> La actual directora de la ARCE, Dra. Carina Pizzinat ha tenido una trayectoria dentro la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic) desde 2009 y ha sido miembro del Consejo Directivo Honorario de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado desde 2017. En 2018 fue promovida a Directora de la ARCE, tras haber obtenido el mayor puntaje en el Concurso de Ascenso No.121 según se describe en la Resolución de Presidencia de la República P/3178 de 15 de junio de 2018. [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/resoluciones/06/presidencia\\_3178.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/resoluciones/06/presidencia_3178.pdf).

con diferentes niveles de preferencias para concurrir en el mercado público. Como se apuntará en los sucesivos, las regulaciones a los agentes de mercado no sólo incorporaban un cúmulo de medidas de acción afirmativa, sino también incentivos para la generación de procesos de perfeccionamiento de los modelos de gestión, responsabilidad social y ambiental empresarial.

El Programa de Compras Públicas Sostenibles —SPP por sus siglas en inglés— impulsó la incorporación de nuevos estándares de calidad y eficiencia del gasto en el proceso de compras. Siguiendo la tendencia del escenario internacional, la sustentabilidad de las compras públicas estatales se posiciona como un paradigma reciente que articula nuevos criterios de selección de proveedores en función del cumplimiento de estándares que persiguen asegurar la satisfacción de demandas en bienes, servicios y obras, maximizando el valor del dinero invertido en términos de beneficios tangibles para la sociedad, la economía y el medio ambiente.

Estas políticas han estado impulsadas a nivel internacional por la OCDE y a nivel regional a través de la OEA y su mecanismo RICG, con el soporte financiero del BID. La SPP ha tenido evoluciones interesantes a través del Plan de Acción Nacional en Producción y Consumo Ambientalmente Sostenible 2010-2015,<sup>189</sup> liderado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente y posteriormente el Plan Nacional de Compras Públicas Sustentables 2012-2016,<sup>190</sup> y dirigido por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

La coordinación basada en instrumentos que potencian las redes multiactorales tributan al logro de objetivos comunes a través de la cooperación horizontal alrededor de valores compartidos por los actores del sistema político y de gobierno. Los orígenes de la ARCE como uno de los programas anidados en la AGESIC, no sólo derivaron en la existencia de herencias institucionales marcadas, sino también en la proximidad de culturas organizacionales y su mutuo compromiso para la implementación de programas vinculados al gobierno abierto y transformación del Estado.

En igual sentido, el abordaje sectorial de la lucha anticorrupción también generó vínculos relevantes con la JUTEP y el resto de órganos de control, con énfasis en el Tribunal de Cuentas — en los adelante TC— y la Auditoría Interna de la Nación —en lo adelante AIN—. Por otra parte, las políticas de fomento al desarrollo económico productivo, la

---

<sup>189</sup> Véase en <http://www.fadu.edu.uy/patio/wp-content/uploads/downloads/2010/03/Plan-PCS-Uy-febrero-2010.pdf>.

<sup>190</sup> Véase en [https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/national\\_action\\_plan\\_uruguay.pdf](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/national_action_plan_uruguay.pdf).



descentralización y la participación han generado influjos permanentes en el sector de las compras públicas, de ahí que el MEF, la OPP y las Comisiones de Defensa de la Libre Competencia y el Comercio y los sistemas de información asociados a ellos, tributen de manera significativa al cumplimiento de los cometidos de la ARCE.

Las políticas de descentralización y participación ciudadana han permitido un abordaje significativo de las problemáticas asociadas con la compra pública en el segundo y tercer nivel de gobierno —departamentos y municipios—. A pesar de que las estructuras locales de proximidad, solventan de manera más eficiente los requerimientos del desarrollo local y comunitario, presentan desafíos importantes asociados con la infraestructura y capacidades para la gestión y operación de los sistemas de compra. Entre estos desafíos se encuentra la profesionalización de los compradores públicos y la generación de habilidades digitales para la gestión de plataformas online.

### **6.2.1. Estandarizando los procedimientos y mecanismos de acceso a la información sobre el proceso de compras**

Los recursos de información constituyen una muestra del entramado de relaciones de diverso alcance que logran articularse alrededor del ecosistema de compras públicas. La complejidad de lidiar con varios agentes que operan en el sistema, junto a la convergencia de varios regímenes y procedimientos de operación, amerita que el gobierno establezca la obligatoriedad de publicidad y divulgación sobre las actividades prioritarias de los procesos de compras. Estos requerimientos para la publicidad de la información se insertaban en el marco de un programa más amplio de transformación digital que suplantaba los canales tradicionales para la difusión de informes de gestión del gobierno.

A pesar de que la política de compras públicas de Frente Amplio no pretendía recentralizar un grupo de actividades que poseían regímenes y procedimientos especiales, sí tenía la voluntad explícita de promover una migración masiva al uso de las TICs. En una primera etapa, la estandarización en los mecanismos de publicidad y divulgación alcanzarían a toda la administración central —en lo concerniente a adquisiciones de considerable valor— y consolidaría otros temas conexos vinculados con los agentes de mercado. En virtud de ello, la observación empírica esperada en el ámbito de los recursos de información se enfoca en que el gobierno promueva la gestión descentralizada de compras públicas, asegurando la adopción de los objetivos de transparencia.

Mediante el Decreto 275/013,<sup>191</sup> Reglamento a la Ley 18 834/2011 relativo al régimen jurídico de las compras y contrataciones estatales, se estandarizan los mecanismos de gestión de los procedimientos de compras y contrataciones estatales a través del uso de plataformas electrónicas (**EI1HB**). En el segundo de los artículos de la norma se señala que todas las administraciones públicas utilizarían la modalidad de apertura electrónica (APEL) en sus procesos licitatorios, mientras que en el tercer artículo se establecen las condiciones formales y materiales que deberían cumplir las plataformas electrónicas a través de las cuales se implementaba esta modalidad. Dentro de las condiciones materiales establecidas, se preveía que las plataformas debían ser compatibles con las TICs de uso general, ser capaces de recepcionar y almacenar la totalidad de los contenidos de las ofertas, así como posibilitar la admisión de documentos en formatos abiertos y estándares de fácil acceso. Como parte de las condiciones formales, se requería que los sistemas digitales pudieran determinar la certeza de la hora y fecha de presentación de ofertas, la identidad del oferente y su autenticación en el RUPE. En igual sentido, se exigía la garantía de que las ofertas no pudieran conocerse ni manipularse antes de la expiración del plazo legal para la apertura, manteniendo la confidencialidad de su contenido.

Con este instrumento quedaban definidas las pautas para la estandarización y homogeneización de procesos vinculados con la APEL. Ello sería complementado con el Decreto Presidencial No. 142/018 y la Resolución No.67/2018<sup>192</sup> del Consejo Directivo Honorario de la ACCE a través de las cuales se establecía el cronograma general para la transición hacia esta modalidad (**EI2HB**). Como se apuntó previamente, las relaciones de la ARCE como agencia técnica supeditada a la Presidencia de la República ostenta un rol jerárquico privilegiado que permite el cambio en la dinámica de relaciones con otros actores del Estado. En función de ello, todos los ministerios, dependencias supeditadas a estos, y sujetos vinculados con la ejecución del gasto público, contemplados en los incisos 2 al 15 del presupuesto nacional<sup>193</sup> deberían transitar a la APEL. Previo a la vigencia de la obligatoriedad

---

<sup>191</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/275-2013>.

<sup>192</sup> Véase en <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/2018-10/Resolución%2BNº%2B67-2018.pdf>.

<sup>193</sup> Las organizaciones integradas en los incisos 2 al 15 del presupuesto nacional de 2018 son los siguientes: 002- Presidencia de la República, 003- Ministerio de Defensa Nacional, 004- Ministerio del Interior, 005- Ministerio de Economía y Finanzas, 006- Ministerio de Relaciones Exteriores, 007- Ministerio de Agricultura, ganadería y Pesca, 008- Ministerio de Industrias, Energía y Minas, 009- Ministerio de Turismo, 010- Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 011- Ministerio de Educación y Cultura, 012- Ministerio de Salud Pública, 013- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 014- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y; Ministerio de Desarrollo Social.

de adoptar esta modalidad, se avanzó en la generación de infraestructura y en la profesionalización de la figura del comprador público.

Debido a ello, la transición tuvo un carácter colaborativo inicial que se basó en la ampliación de las capacidades de coordinación y desarrollo de habilidades digitales para la gestión de entornos virtuales, proceso liderado por la AGESIC en el marco de la política de gobierno electrónico. Durante el lapso de 2013-2018 se realizaron desarrollos importantes en las plataformas virtuales de gestión de los entes gubernamentales y sus mecanismos de transparencia, a la vez que se aseguraban los niveles de interoperabilidad de los sistemas de información. Hacia 2018, ya estaban creadas las condiciones previstas en el Decreto 275/013 para una migración masiva de las administraciones hacia la modalidad APEL, que con posterioridad abarcaría el resto de niveles de gobierno con énfasis en las estructuras descentralizadas.

Otra de las transformaciones relevantes en materia de recursos de información, se genera en el marco del RUPE. A través de la Resolución No. 1/015<sup>194</sup> del Consejo Directivo Honorario de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) en su Resuelvo Primero, se conmina a las administraciones públicas estatales y personas públicas no estatales a incorporar las sanciones a proveedores, previas y vigentes al momento de entrada en vigor del registro (**EI3HB**). Con esta medida se aseguraba la máxima publicidad de la situación y status de los oferentes, evitando el incumplimiento de las reglas de competitividad y actos de corrupción en los procesos de adjudicación contractual. La publicación de los actos administrativos firmes de sanción a empresas prestadoras de bienes, servicios y obras, minimizaba los riesgos de contratos espurios y permitía, asimismo, establecer mecanismos disuasivos frente a las malas prácticas en el mercado público.

Entre los años 2014 y 2015, se institucionalizan otras alternativas y procedimientos de compra, con el propósito de estandarizar los procedimientos concursales, maximizando sus niveles de apertura y transparencia. A través del Decreto Presidencial 257/015 entra en vigor el Pliego Único de Bases y Condiciones para los Contratos de Obra Pública<sup>195</sup> (**EI4HB**). Los pliegos cumplen la función de simplificar y generar uniformidad en los procedimientos de adquisiciones y en los requerimientos solicitados para los procesos licitatorios. La elaboración

---

<sup>194</sup> Véase en <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa/resolucion-n-1015>.

<sup>195</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/257-2015>.

de estos pliegos por parte de la ARCE se produjo con la contribución de equipos técnicos multidisciplinarios integrados por los principales contratantes de obras del país.

Este se convierte en un instrumento valioso para las administraciones públicas que deberían cumplir de forma obligatoria con lo dispuesto en las bases para cada fase de la compra.

Dentro de los requerimientos generales se encuentran las condiciones para realización de llamados, los procesos de aclaración de los pliegos solicitados por los oferentes, los requerimientos formales para la presentación de ofertas, su apertura, validez y las solicitudes de prórrogas, los dictados de adjudicación, planes de ejecución de obras, normas de calidad y normalización, cláusulas de responsabilidad laboral y ambiental, recepción de obras, entre otros temas. Posteriormente se emite a través del Decreto 171/016<sup>196</sup> el referencial de precios para la contratación de mano de obra estableciendo como tope las pautas establecidas para cada actividad ramal dispuestas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Mediante el Decreto No. 196/015<sup>197</sup> se establece la reglamentación del Procedimiento de Pregón o Puja a la Baja establecida en la Ley No. 18 834/2011. Esta modalidad electrónica se basa en la adquisición de bienes, servicios y obras a partir de la puja entre proveedores, quienes cotizan precios decrecientes en función de la publicación de una especificación técnica detallada en los plazos establecidos por los contratistas (Art. 1). Dicho procedimiento maximiza la publicidad de la información referida a los contratos que interesan a las administraciones públicas estatales, con la pretensión de que la mayor cantidad de oferentes conozcan del llamado y de sus requerimientos. Más adelante, a través de la Ley No. 19 889/2020 de Urgente Consideración se incorpora el concurso de precios como otro de los procedimientos competitivos específicos que amplían las modalidades de compra existentes en Uruguay. Dentro de este nuevo procedimiento se establecía la obligatoriedad de publicar en el portal de compras y de la APEL, así como de la presentación de los pliegos preceptivos por objeto a contratar.

Las evidencias señaladas como parte de los recursos de información apuntan a la institucionalización de los procedimientos y modalidades de contratación, con un fuerte énfasis en la disminución de los márgenes de discrecionalidad de las administraciones, particularmente en el aparato central del Estado. Estos mecanismos aseguran que un número elevado de procesos se desarrollen a través de las interfaces de compras online, en tiempo real

---

<sup>196</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/171-2016>.

<sup>197</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/196-2015>.

y bajo el escrutinio público, siendo recursos detectores de información sobre las dinámicas de comportamiento del mercado estatal. Por otra parte, las disposiciones en cuanto a las tipologías de compras constituyen generadores de efectos importantes en el reporte estandarizado de la información por parte de los oferentes.

### **6.2.2 La integralidad de las regulaciones a la transparencia en las compras públicas.**

#### **Marcos de actuación dentro y fuera del sector**

Todo el proceso de implementación de las modalidades de compra previstas, se encontrarían en ejecución durante el fin del Gobierno de Mujica y el comienzo del segundo mandato de Tabaré. Sin embargo, es importante resaltar el carácter precedente de los instrumentos de autoridad que ya apuntaban a la coordinación como parte de una estrategia de diseño *ex ante*, concebida en etapas previas. De esta forma, la observación empírica esperada para los instrumentos de autoridad se basa en que el gobierno regule que la estructura descentralizada territorialmente y otros sectores intervinientes en el sistema de compras públicas acojan los estándares de transparencia.

Como se apuntó previamente, el sistema de compra pública descentralizada se integra por una variedad de regímenes que difieren en función de los niveles de gobierno y la naturaleza de las personas jurídicas que intervienen en estos procesos. De esta manera ya en el Decreto Presidencial No. 232/010 Reglamento de la Ley de Acceso a la Información, se establece en el artículo 17, la obligatoriedad de todas las unidades ejecutoras de publicar en el sitio de compras del estado, “todos los pliegos de bases y condiciones particulares de los procedimientos licitatorios que representen gastos de funcionamiento o de inversión” **(ER1HB)**. A pesar de que en 2015 se dispuso la homogeneización de los pliegos generales para la obra pública, un quinquenio antes se había establecido la obligatoriedad de proveer información activa sobre pliegos, adjudicaciones, llamados desiertos, contratos, ejecución, penalidades, gastos observados por el TC e informes de la AIN.

La naturaleza de los instrumentos de mercado se refuerza y se hacen patentes en las actividades de coordinación. El sector de las compras públicas dispone un régimen especial de concurrencia, precios preferenciales y acceso al mercado de acuerdo con otros objetivos estratégicos del gobierno. A través del Decreto No.13/2009 Reglamentación del Régimen de preferencia en los precios de bienes, servicios y obras públicas en los contratos y

adquisiciones realizados por el Estado<sup>198</sup> (**ER2HB**). En el primer artículo del mentado Decreto, se establece la preferencia en el precio de los bienes, servicios y obras públicas, cuando exista comparación de precios entre la oferta nacional y extranjera. Esta preferencia de precios se define en 8% sobre el precio de los bienes, los servicios, la mano de obra y las materias primas nacionales. Se exceptúan de este régimen los entes autónomos y servicios descentralizados que se encuentren de hecho o de derecho en regímenes de libre competencia.<sup>199</sup>

En la misma cuerda, el Decreto 371/010 reglamenta el “Programa de fortalecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas”,<sup>200</sup> en cuyos artículos 2, 4 y 11 se enuncia que las MIPYMEs insertas en el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, tendría una preferencia en el precio a los bienes, servicios y obras públicas, así como beneficios de reservas de mercado, en cumplimiento de determinadas condiciones (**ER3HB**). Uno de los aspectos relevantes de este reglamento se define en el cuarto artículo, inciso c.) donde se señala como condición, que las MIPYMEs se encontraran realizando o hayan culminado procesos de mejora de gestión. Dentro de los componentes de la mejora de gestión se encontraba el cumplimiento de estándares de acceso a la información, transparencia, homologación de normas contables y de otras formas de responsabilidad empresarial. De esta forma el cumplimiento de los estándares de transparencia empresarial se convierte en un incentivo para acceder a programas gubernamentales que incrementan las ventajas competitivas de acceso al mercado.

Con la Ley No. 18 834/ 2011 y la Ley No. 18 362/2008 en sus artículos 80 y 81 se dan los primeros pasos para la adopción de la Política de Compras Públicas Sostenibles. Con posterioridad, el Decreto No. 402/2018<sup>201</sup> reglamenta entre otros temas, los ejes estratégicos en los que se enmarca dicha política, dentro de ellos la coordinación interinstitucional para el fomento de “la adaptación gradual de los mecanismos de adquisición de los organismos públicos a las mejores prácticas en términos de sustentabilidad”<sup>202</sup> (**ER4HB**). Las compras públicas sostenibles dependen por su naturaleza de las capacidades de coordinación de los

---

<sup>198</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/13-2009>

<sup>199</sup> Véase Artículo 41 de la Ley No 18 382/2008 Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2007. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp966508.htm>.

<sup>200</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/371-2010>.

<sup>201</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/402-2018>.

<sup>202</sup> Véase Artículo 4 del Decreto No. 402/2018 “Reglamentación del Art. 23 De la Ley 18.834 y Arts. 81 y 82 de la Ley 18.362, relativas a la Política de Compras Públicas Sostenibles. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/402-2018>.

organismos rectores en materia de sustentabilidad económica, social y ambiental, así como de procesos de diálogo con los sectores productivos y de demanda. La ARCE como agencia rectora de las compras estatales, tendría a su cargo la coordinación e implementación de esta política a través de la creación de un Consejo Asesor integrado por varios ministerios<sup>203</sup> y sus lineamientos para cada plan de acción.

Otro de los mecanismos de coordinación revelados a través de las evidencias, se circunscriben a las disposiciones emanadas de la aprobación de la Ley No. 18 159/2007 de Defensa de la Libre Competencia en el Comercio<sup>204</sup> y su reglamentación posterior a través del Decreto No. 404/2007<sup>205</sup>. La rectoría de la política de Defensa de la Libre Competencia se encuentra en el Ministerio de Economía y Finanzas y extiende al mercado estatal, los principios y reglas generales de competitividad en el mercado. En el segundo de los preceptos de la ley, señala la prohibición de “ (...) todas las prácticas, conductas o recomendaciones, individuales o concertadas, que tengan por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante”.<sup>206</sup> En el Decreto No. 404/2007 se establecen las prohibiciones en los procesos competitivos de concurrencia en el mercado, disponiéndose el carácter contravencional de las diferentes prácticas, conductas o recomendaciones concertadas entre competidores que establezcan o coordinen la presentación o abstención de ofertas.

La detección de prácticas anticompetitivas constituye un aspecto esencial de las compras públicas, en función de ello, varias decisiones de política instrumentadas detentan una especial connotación. El primero de ellos es la regulación expresa y taxativa de las excepciones que generan preferencias competitivas para ciertos actores en detrimento de otros. Previamente se señalaron los programas y políticas que generan preferencias en precios,

---

<sup>203</sup> Los ministerios integrantes del Consejo Asesor en Compras Públicas Sostenibles son: el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático. Véase artículo 5 del Decreto No. 402/2018 “Reglamentación del Art. 23 De la Ley 18.834 y Arts. 81 y 82 de la Ley 18.362, relativas a la Política de Compras Públicas Sostenibles.

<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/402-2018>.

<sup>204</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18159-2007>.

<sup>205</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/404-2007>.

<sup>206</sup> Véase artículos 2 y 4 de la Ley No. 18 159/2007 de Defensa de la Libre Competencia en el Comercio. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18159-2007>.

reservas de mercado y ventajas competitivas para sujetos clave con incidencia en la matriz de desarrollo productivo nacional.

En otro orden, las modalidades de compra y los topes referenciales de precios para la ejecución de cada procedimiento concreto impiden la manipulación deliberada de la estructura de compras evitando su fraccionamiento y los riesgos en términos de pre otorgamiento de contratos y procesos atados a un solo proveedor o grupo de proveedores. En última instancia, el incremento en los topes de compra directa y la incorporación de la modalidad de concurso de precios, amplía de manera significativa la existencia de procesos competitivos no sujetos a las cláusulas de excepcionalidad previstas en el TOCAF. La vigilancia de los principios y reglas de competencia en el mercado, constituye un recurso de utilización extendida en el sector empresarial, considerando que la mayor fuente de denuncias vinculadas con las compras públicas en Uruguay no se reputa directamente al fenómeno de la corrupción, sino al acato de la Ley No. 18 159/2007.

### **6.2.3. Fortalecimiento de asignaciones presupuestarias para la creación de capacidades de implementación y control de la política**

Afianzando el patrón identificado a través de las evidencias que previamente se analizaron, se esperaría observar que el gobierno asigne y gestione recursos para garantizar la coordinación de la política de transparencia en las compras públicas en las diferentes instancias. Una de las constantes del caso uruguayo que se anticiparon en el capítulo anterior, estriba en la contribución de los programas de créditos blandos para la modernización del Estado, impulsados por organismos como el BID, el FMI, el BIRF y el BM. Las evidencias recabadas para los instrumentos de tesoro contribuyen a respaldar esta aseveración. La implementación de las actividades de coordinación, fueron igualmente apalancadas con los créditos adquiridos con cargo a la deuda soberana contraída con los organismos internacionales.

En este sentido, se aprueba en 2008, el Proyecto UR-L1031 "Programa de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria" entre el BID y el gobierno uruguayo, con el objetivo de mejorar la eficiencia y calidad de las prácticas administrativas, la transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno hacia la Sociedad (**EP1HB**). Entre los objetivos específicos del programa se apuntaba a la mejora del control en la gestión pública en los organismos centrales del estado con énfasis en el Tribunal de Cuentas, la Contaduría General de la Nación, la Auditoría Interna de la Nación y la Unidad de Presupuesto Nacional. La asignación presupuestaria inicial disponía de un monto total de 2,2



millones de dólares, con una contribución local de 200 mil pesos uruguayos, para el fortalecimiento de capacidades humanas y materiales y la coordinación intersectorial de los actores vinculados con la planificación, ejecución y control del gasto público.

Como parte de la implementación del programa se preveía dentro de los componentes de acción para cada órgano, la actualización de manuales operativos y otras disposiciones legales, estudios de capacidad institucional para el cumplimiento de funciones, adquisición de *software* y el desarrollo de circuitos de conectividad e interacción de los sistemas de información en la estructura organizacional de los entes de control. Estas acciones estarían orientadas a fortalecer el sistema de contrapartidas en las unidades ejecutoras, garantes del control *ex ante* y externo de los procesos de compra pública y la observación de gastos no sujetos al cumplimiento de la ley. En el mismo sentido, se potenciaba la utilización del SIIF, la homogeneización de normas contables y la formulación de estados contables en base a los regímenes de información.

Por otra parte, se intensifican los procesos de fortalecimiento institucional orientados al control *ex post* e interno, con el perfeccionamiento de los roles, atribuciones y competencias de la AIN. Dentro de este componente, los objetivos se orientaban a la adopción de los procedimientos hacia las Normas Internacionales de Auditoría Interna, el diseño del Plan Estratégico de Desarrollo y Sostenibilidad Institucional, así como el desarrollo de un sistema informático de gestión para la administración y el control de auditorías, que permitiría el establecimiento de los cronogramas de acciones de control y su seguimiento. El proyecto en cuestión se enfocó en la coordinación orientada al control de procesos y ejecución de gastos, donde el sistema de adquisiciones detenta un papel preponderante.

Otro de los proyectos implementados en el marco del fortalecimiento de los sistemas de transparencia e interoperabilidad de sistemas fue el UR-L1074 “Programa para la ampliación de la capacidad institucional del Ministerio de Economía y Finanzas” (**EP2HB**). Dentro de los cometidos esenciales de este proyecto se encontraba el fortalecimiento de capacidades institucionales del MEF para el manejo adecuado de la deuda, la intervención sobre los procesos de formulación y contratación de proyectos de inversiones con participación público privada (PPP) y la supervisión eficaz del financiamiento de los organismos multilaterales. El programa contó con una asignación de 3 millones de dólares.

En el marco de la aprobación de la Ley 18 786/2011 “Régimen de contratos de participación público privada”, se creó la unidad de proyectos de Participación Público Privada en el MEF

que, de conjunto con la Corporación Nacional de Desarrollo, tendrían a su cargo, la elaboración y divulgación de metodologías aplicables a PPP, así como la asesoría a los organismos contratantes del Estado en la formulación, evaluación, licitación y seguimiento a estos proyectos. Atendiendo a que las alianzas público privadas constituyen el principal soporte de los grandes proyectos de inversión de infraestructura (vialidad, puertos, aeropuertos, vías férreas, entre otros) y que su fuente de financiación esencial se concentraba en la adquisición de pasivos, el manejo eficiente de los recursos financieros y obtención de valor por unidades de tiempo y dinero invertido, constituyeron elementos medulares para la disminución de los riesgos fiscales asociados.

A pesar de que Uruguay contaba con experiencia previa en las modalidades contractuales de colaboración público privada para la prestación de servicios públicos, durante el Gobierno de Frente Amplio adquieren mayor impulso. El proyecto entre el BID y el MEF apuntaba a la generación de disposiciones técnicas, procedimentales y operacionales para la vigencia de PPP basado en análisis de factibilidad económica y la institucionalización de su funcionamiento de manera que quedaran sujetas a las disposiciones generales y específicas de la compra pública.

A través del proyecto UR-L1089/2014 suscrito entre el BID y el Gobierno de Uruguay, continúa la tendencia al fortalecimiento de los sistemas de información con el “Programa de Modernización de la Gestión Financiera Pública” (**EP3HB**) cuyo monto total fue de 14,3 millones de dólares. El objetivo central de las intervenciones contempladas en el programa, se ubicaban en la instalación de los sistemas de información financiera oportunas como vía para el monitoreo, seguimiento y control en la evolución y eficacia del gasto público. Este objetivo se lograría a través del desarrollo, implementación y optimización del SIIF, la generación de capacidades en el MEF y las unidades administrativas, con miras a la generación de reportes de gastos en tiempo real. Este elemento constituyó un pilar esencial de la triangulación de la información entre el SIIF, el SICE y el RUPE, así como de la detección de irregularidades en la ejecución de gastos extra presupuestales y observaciones realizadas por las entidades de control contable.

El Proyecto UR-L1151/2018 (**EP4HB**), da continuidad a estas acciones definiendo una etapa posterior de intervenciones en la coordinación intersectorial vinculada con la utilización de la información como fuente de apoyo a la toma de decisiones en el ámbito de la gestión pública. El UR-L1151 destinó 17 millones de dólares a potenciar el uso de la información por los

organismos estatales. La entrada del Uruguay al desarrollo de la inteligencia de datos, tiene como principal resultado que el mayor beneficiario y usuario de la información generada a través de los sistemas creados sea el propio gobierno.

#### **6.2.4. La participación y la cooperación desde el funcionamiento organizacional**

En cuanto a la instrumentación organizacional de la coordinación interinstitucional, las evidencias señalan la relevancia de la generación de estructuras multinivel y de concertación con actores relevantes del sector. En función de ello, la observación empírica trazada sugiere que el gobierno debía cambiar la estructura organizativa del sector de las compras públicas para facilitar la coordinación interinstitucional.

En el marco de las citadas previamente, Ley 18 159/2007 de Defensa de la Libre Competencia en el Comercio y su Decreto No. 404/2007 se crea la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (**EO1HB**), que funcionaría como órgano desconcentrado en el ámbito del MEF. Frente a las diferentes políticas de incentivos a los actores del mercado insertos en programas especiales del gobierno, este órgano constituía un fiel de la balanza que ejercía una importante función de contrapeso y garantía de las buenas prácticas en el comercio. Posiblemente sea uno de los entes que menor visibilidad ostentan en el ecosistema de órganos de control administrativo en Uruguay, sin embargo, su rol en la rectoría del régimen contravencional vinculado con las prácticas anticompetitivas, le ubican como un actor clave para el normal desarrollo de las políticas de transparencia en compras del estado.

Previamente fue señalado que la mayor parte de las denuncias asociadas al sector no se adscriben directamente al fenómeno de la corrupción sino a la imputación entre competidores cuando se han violado las normas que rigen los procesos de la compra pública. Ello implica que cuando no se reúnen las condiciones para que las denuncias sean tipificadas como delitos o infracciones administrativas, corresponde a esta comisión la investigación, sustanciación y sanción de los casos. La posible aplicación de sanciones que incluyen penalidades administrativas de restricción de acceso al mercado público representa un importante desincentivo frente a las malas prácticas y la corrupción. Estas sanciones se incorporan en el RUPE y limitan de manera ostensible la participación de agentes de mercado en los procesos competitivos.

La comisión está integrada por tres miembros nombrados por el poder ejecutivo cuyos “antecedentes personales, profesionales y conocimiento de la materia, aseguren

independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño”.<sup>207</sup>

Además de estas funciones, el ente desempeña un importante rol asesor para los organismos gubernamentales, poderes estatales y actores privados, emitiendo informes y dictámenes sobre procesos de contratación y concurrencia competitiva. Dos características de esta institución resultan notables. La primera es que constituye un instrumento que asegura la congruencia funcional entre la política de compras públicas y la política de promoción y defensa de la competencia. La segunda, es que incide de forma propositiva en la calibración de instrumentos de la política de compras con la finalidad de proveer bienes públicos con mayor eficiencia y transparencia, a través de procesos competitivos. En particular, la participación de esta comisión en el parlamento uruguayo a propósito de las reformas al TOCAF y de la implementación de las diferentes modalidades de contratación, ha sido un punto importante para asegurar el adecuado funcionamiento del mercado público. En el capítulo correspondiente al análisis de evidencias vinculadas con el resultado de mejoramiento de los controles democráticos se expondrá esta relación en mayor detalle.

Con la reforma al TOCAF implementada a través de la Ley No. 18 834/2011 se dispuso la creación de las comisiones asesoras en adjudicaciones para procesos de más de más de 1,5 millones de pesos uruguayos en cada entidad de la administración pública con independencia del sector al que pertenezca (**EO2HB**). Estas comisiones estarían integradas por especialistas técnicos designados por las autoridades superiores de las administraciones con la misión de dictaminar sobre la admisibilidad y conveniencia de las ofertas, en apego a los principios de efectividad, eficiencia y transparencia de procesos. Con esta disposición se genera un paso de avance importante en la configuración del sistema descentralizado de la compra pública con entidades de base en las unidades ejecutoras de gastos, que sirven de contrapartes a la ARCE en los procedimientos competitivos de considerable valor. La generación de capacidades técnicas en las comisiones asesoras constituye un proceso gradual, que posteriormente resultó apuntalado con intervenciones orientadas a la capacitación continua del personal, liderados por la propia ARCE, la AGESIC, la ONSC y la Escuela Nacional de Administración Pública.

Otra de las evidencias vinculadas con la coordinación intersectorial se produce en la propia estructura de dirección de la ARCE con la finalidad de garantizar la representación de los sectores de mayor demanda en las instancias de toma de decisiones de este órgano. Desde la

---

<sup>207</sup> Véase artículos 21 y 22 de la Ley 18 159/2007 de Defensa de la Libre Competencia en el Comercio. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18159-2007>.

creación de la agencia a través del artículo 81 de la Ley No. 18 362 de 6 de octubre de 2008, se dispuso la creación del Consejo Directivo Honorario, integrado por seis miembros designados por el presidente de la República. Entre 2008 y 2012, se produjo el proceso de institucionalización del órgano colegiado, estando integrado por un grupo de funcionarios *ad hoc* que mantenían una estrecha relación con el surgimiento de la agencia y su proyecto de incubación en la AGESIC. A través de la Resolución No. 182/012<sup>208</sup> del presidente de la República (**EO3HB**) se designan oficialmente a los integrantes del Consejo Directivo Honorario, quienes representaban a la OPP, MEF, MIEM, AGESIC y las empresas públicas. La movilidad de los funcionarios que ejercen la representación de estos organismos en la ARCE se produce cada dos años evidenciándose a través las resoluciones de la presidencia sobre la rotación y nombramientos en los períodos previstos.<sup>209</sup>

Una vez generada la arquitectura organizativa fundamental que sostendría la coordinación intersectorial en los principales ramales de demanda, los actores vinculados a la oferta de bienes, servicios y obras también se incorporarían en las principales instancias de toma de decisiones de la compra pública. A través de la Resolución No. 91/013<sup>210</sup> el Poder Ejecutivo actuando a través del Consejo de Ministros, dispuso la Creación del Consejo Honorario de Proveedores en la órbita de la ARCE (**EO4HB**). El Consejo estaba integrado por representantes de varias instituciones vinculadas al sector empresarial como la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, la Cámara de Industrias, la Cámara de la Construcción, la Liga de la Construcción y la Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa (ANMYPE).<sup>211</sup> Esta incorporación servía al propósito de incrementar la capacidad de compra y la articulación con los programas de fomento productivo.

El escenario de toma de decisiones de ARCE se configura bajo este esquema organizativo como un articulador de decisiones concertadas entre los actores de mayor relevancia en el ámbito de la compra pública, estableciendo una dinámica de contrapesos en cuanto a los intereses de los actores vinculados con la demanda y la oferta en el mercado estatal. El equilibrio en las dinámicas de estas relaciones se encuentra apalancado por la cooperación, la

---

<sup>208</sup> Véase en <https://www.gub.uy/presidencia/institucional/normativa/resolucion-n-182012>.

<sup>209</sup> Véase en disposiciones legales de la ARCE, resoluciones de nombramiento de autoridades para integrar el Consejo Directivo Honorario. <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa>.

<sup>210</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-originales/91-2013>.

<sup>211</sup> Véase Resolución 91/013 de la Creación del Consejo Honorario de Proveedores. <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-originales/91-2013>.

mutua dependencia e interconexión, entre esta y otras políticas estratégicas del Estado uruguayo.

### **6.3. Las interacciones políticas, el proceso de descentralización y la participación de la sociedad civil frente a los cambios**

La observación empírica esperada para las actividades de interacciones políticas, asumen como punto de partida que el Gobierno adopta un estilo de implementación participativo que dinamiza las relaciones entre actores estatales y no estatales para el procesamiento de los conflictos y divergencias. Esta hipótesis inicial contiene varios elementos que precisan ser profundizados a la luz de los análisis precedentes en materia de coordinación interinstitucional. La generación de un modelo de coordinación mixto propició un esquema de redes colaborativas con agentes de diversa naturaleza dentro y fuera del Estado, cuyas interacciones no están mediadas en lo principal por la jerarquía. En función de ello, y atendiendo al patrón implícito en el diseño, la adopción de un estilo de implementación participativo, constituyó la consecuencia lógica y necesaria en la cadena causal de las decisiones gubernamentales.

La participación o “lo participativo” en contexto de estilos de implementación, alude a la promoción de relaciones colaborativas ínter actor en la actividad organizacional del Estado (Howlett 2011; Considine 2012). Dichas interacciones se producen a través de canales institucionales y extra institucionales que establecen diferentes modos de operación y comportamiento de los agentes en el marco de la política. La creación de un conjunto de arreglos institucionales que viabilizan la participación, permite al gobierno la cooptación de agentes disidentes cuyas posturas son divergentes con las del oficialismo y al propio tiempo habilita espacios para la presentación de propuestas, denuncias y otros asuntos temáticos.

Este mecanismo de comunicación de doble vía, posibilita que los cambios en el diseño se produzcan en base a una negociación consensuada y al ajuste mutuo de preferencias de los actores del proceso político y de gobierno (Richardson 2018; Dunlop y Radaelli 2021). En este sentido, los cambios producidos en el marco de estilos de implementación participativos deberían contar con amplios niveles de legitimidad y resistencia a modificaciones regresivas, permitiendo la institucionalización progresiva de la política.

Las transformaciones en el sector de las compras públicas se producen de manera concomitante con el avance de la política de descentralización del Estado y participación ciudadana impulsada por el FA. De esta manera, tanto las estructuras generadas para facilitar

la coordinación interinstitucional en las compras públicas, como la nueva institucionalidad vinculada a la descentralización del Estado —particularmente, el tercer nivel de gobierno—, constituirían los canales a través de los cuales se procesan y sustancian los conflictos con actores no estatales.

Como fue señalado en el capítulo previo, las organizaciones de la sociedad civil uruguaya desempeñaron un rol activo en el diseño, presentación, discusión y aprobación de la LAI y sus modificaciones posteriores. En consonancia con esto, la generación de redes actorales orientadas a la incidencia política y social para la exigencia de estos derechos, ha constituido un importante catalizador en la generación de mayores aperturas en los procesos de toma de decisiones vinculadas a la gestión de los recursos públicos. Otro de los elementos de particular connotación son las diversas funciones y posturas que asumen estas organizaciones en sus interacciones con actores estatales, abarcando el monitoreo y seguimiento de la información, su procesamiento y análisis, la elaboración de contenidos y su visibilización ante la opinión pública, así como la toma de acción a través de la presentación de denuncias en diferentes instancias de control político, administrativo y jurisdiccional.

En igual sentido, la habilitación permanente de canales para la identificación de espacios de oportunidades de mejora en la política, se erigió como una de las principales estrategias del ejecutivo para potenciar la participación. Las consultas ciudadanas para la elaboración de los planes y compromisos del país en la AGA, han constituido el principal mecanismo de convergencia entre las agencias estatales y actores no gubernamentales. La conformación del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto, bajo el liderazgo de la AGESIC aglutina a un conjunto de organizaciones del estado, la sociedad civil, formas asociativas y la academia. Este grupo tiene la misión de propiciar la coordinación para canalizar de forma institucionalizada las propuestas provenientes de varios sectores y áreas especializadas de acción en el marco de la AGA. Entre 2016 y 2017 se conformaron los Grupos de Trabajo de Datos Abiertos con la misión de promocionar y adoptar nuevas metodologías para la difusión de la información de acuerdo con los estándares *e-data* para cada sector.

Otro de los elementos de interés circunscritos al caso, se centra en el fomento de nuevos arreglos institucionales para la cooperación con actores del mercado. En este orden, los proyectos de participación público privada se insertan como una nueva modalidad de gestión de los servicios públicos. A pesar de que Uruguay contaba con una vasta experiencia previa en alianzas público privadas, durante los gobiernos de Frente Amplio experimentan un

cambio paradigmático en su conceptualización y modos de operación. La irrupción de los proyectos de participación pública y privada en el mercado de lo público es parte de una estrategia de ensamble con diferentes objetivos sustantivos perseguidos por el gobierno. En atención a ello, las interacciones de políticas que se produjeron en este ámbito se caracterizan por su multilateralidad (gobierno, empresas, organizaciones societales y sindicales y academia).

### **6.3.1. Compartiendo los recursos de información**

En materia de los recursos de información concernientes a las actividades que propician las interacciones políticas, la observación empírica esperada se vincula a la generación de mecanismos de divulgación y acceso a la información pública orientada a los actores no estatales. El segundo Plan de Acción de Uruguay para el Gobierno Abierto (2014-2016),<sup>212</sup> trazó ocho compromisos de los cuales, tres establecen directamente la promoción del derecho de acceso a la información pública, el tránsito hacia el estándar de datos abiertos y la transparencia en las compras y gestión de los recursos públicos.<sup>213</sup> Del desarrollo de este marco programático surgen las primeras evidencias que tomamos en consideración en esta sección.

La creación del Observatorio de Compras Públicas de la ARCE<sup>214</sup> (**EIHC**) representó un hito importante en la transparencia de la gestión de las contrataciones realizadas por el Estado (Entes Autónomos, Gobiernos Departamentales, Poder ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, servicios descentralizados y órganos con autonomía funcional). A través de este observatorio se publican los resultados de monitoreo y análisis del mercado público, así como el estado de convocatorias, adjudicaciones, productos, proveedores e instrumentos de contratación. Dicha iniciativa formó parte del compromiso 5.1 de las Metas Nacionales en el Plan de Gobierno Abierto 2014-2016 y hacia 2015 ya se encontraba en funcionamiento parcial.

En igual sentido, con la creación del Observatorio Territorio Uruguay<sup>215</sup> perteneciente a la Dirección de Descentralización e Inversión Pública adscrito a la OPP, se avanzó en los objetivos de generar canales de difusión para la comprensión de los contextos de los

---

<sup>212</sup> Véase en <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/node/600>.

<sup>213</sup> Véase Alianza para el Gobierno Abierto. 2do Plan de Acción. Uruguay 2014-2016.

[https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2019-02/plan\\_accion\\_uruguay\\_2014-2016\\_f\\_0.pdf](https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2019-02/plan_accion_uruguay_2014-2016_f_0.pdf).

<sup>214</sup> Véase Observatorio de Compras Públicas en <https://observatorio.arce.gub.uy/eportal/>.

<sup>215</sup> Véase Observatorio Territorio Uruguay en <https://otu.opp.gub.uy>.



territorios con la finalidad de contribuir a la política pública orientada hacia los intereses locales. Este observatorio emite reportes periódicos con rendiciones de cuentas, ejecución de presupuestos quinquenales, transferencias del Gobierno, indicadores de desempeño financiero y obra pública en articulación con el Fondo de Desarrollo del Interior. El fondo es un instrumento de transferencias hacia las instancias descentralizadas previstas en la Constitución de 1996 en sus artículos 214 y 298. El mecanismo en cuestión, cuenta con un Mirador Ciudadano desde el cual se monitorean los proyectos de desarrollo local a nivel departamental y municipal. La correspondencia entre los proyectos contemplados en el sistema de inversiones, sus asignaciones presupuestarias y mecanismos de adquisiciones, constituye una evidencia que pone de manifiesto la interacción de sistemas y el acceso interconectado de las informaciones que se producen en cada uno de ellos.

La característica asociada a la transparencia desde la entrada del siglo XXI es su alto grado de sofisticación, interconexión y el volumen de los datos generados por los sistemas de información. Esta característica demanda la intermediación de actores altamente especializados en el análisis y procesamiento de datos y además de ello, que se generen los mecanismos para la descodificación y traducción del lenguaje en que estos se presentan, de manera que cualquier sujeto pueda acceder, comprender y utilizar la información que se provee. El cometido esencial de un observatorio es el de hacer asequibles y utilizables los datos para el ciudadano común. La constatación de su existencia apunta a la voluntad del gobierno por garantizar la transparencia focalizada sobre indicadores que se consideran de interés público. A pesar de ello, los observatorios no están concebidos para presentar una información sistemática y completa sobre el universo de operaciones que se realizan en el sistema.

La adopción del estándar de contrataciones abiertas (**EI2HC**) se produce como parte de los compromisos del Tercer Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto (2016-2018),<sup>216</sup> a pesar de que este asunto ya había sido planteado en el plan que le antecedió. Con este estándar se adoptaba un formato de lenguaje de la data de las compras públicas internacionalmente reconocido, promoviendo el consumo y uso de la información por diferentes actores a nivel nacional e internacional y por varias organizaciones del mercado y de la sociedad civil. Como resultado, se adopta el estándar de contrataciones abiertas para las fases de Llamados y Adjudicación de Compras, en una primera etapa que incorporaba adecuaciones en los

---

<sup>216</sup> Véase en <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/node/598>.

formatos de publicación, la publicación de la lista de organismos del estado que alcanzan el nivel de madurez 4 del estándar, así como actividades de difusión y apoyo a través de talleres. Todas las acciones fueron completadas para el año 2017 y hacia 2021 existían 7 conjuntos de datos abiertos gestionados a través del portal de compras públicas.

A partir del segundo período de la presidencia de Tabaré Vazquez se realiza una ofensiva por el avance en la implementación de la política de descentralización a nivel municipal. En este marco, se realizaron los procesos de pilotaje, diseño e implementación de las Agendas Municipales para el Desarrollo Territorial —AMDT (2015-2019)— (**EI3HC**). Los objetivos de estas agendas se centran en el fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión de los municipios, con participación ciudadana y coordinación interinstitucional. Durante este proceso participativo, las organizaciones académicas y de la sociedad civil adquirieron un notable liderazgo. En materia de compras del estado, define los planes de inversiones prioritarios en el territorio con dos destinos esenciales: Gran Obra Pública (Sistema de Inversiones del Estado) y los proyectos de iniciativa local (Programa Uruguay más cerca y Programa Uruguay Integra).

Esta evidencia es relevante por dos cuestiones principales. La primera de ellas es que el carácter altamente centralizado de la actividad económica en Uruguay contribuye a que el mayor volumen de la demanda pública se concentre en instancias del primer nivel gobierno. En consecuencia, el mercado de oferta se caracteriza por la prevalencia de grandes empresas de mayor eficiencia, que concurren en los procesos competitivos en condiciones más favorables. La estandarización de procedimientos en el sistema de compras públicas ha generado conflictos y movimientos de oposición que abogan por regímenes especiales de contratación en el segundo y tercer nivel de gobierno. Las causas de estos conflictos son disímiles, pero se circunscriben básicamente a la necesidad de dinamizar las economías locales, privilegiando el acceso al mercado de pequeñas y medianas empresas territoriales de menor eficiencia.

En segundo orden, el movimiento generado a través de las AMDT permitió visibilizar las proyecciones de la demanda territorial, allanando el camino para establecer otras lógicas de relacionamiento con los agentes del mercado local. Ello permitió, la incorporación ulterior de estos agentes a programas de fortalecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas, con la consiguiente adopción y acreditación de sus modelos de gestión, en función de la oferta de bienes y servicios territoriales. Estas dinámicas de interacción basadas en el acceso a la

información, generaron reacciones de los agentes de control social y su aporte propositivo a la realización de cambios al interior de la política. En el capítulo correspondiente al análisis de resultados, se evaluarán dos evidencias que guardan una relación intrínseca con este asunto. Los eventos a los que se circunscriben estas evidencias son la presentación del informe del movimiento ciudadano #UnSoloUruguay al parlamento y su impacto en las modificaciones incorporadas en los procedimientos de compra con la Ley 19 889 de Urgente Consideración promulgada en julio de 2020.

Otra de las evidencias en término de apertura a la información tiene que ver con la habilitación de canales de consulta permanente con la población, esto incluye la creación de portales para la recepción de reclamaciones y denuncias. En el año 2019, la JUTEP se incorpora a la Red de Gobierno Abierto con un compromiso específico dentro del cuarto plan nacional a la AGA, la implementación de un sistema de denuncias ciudadanas (**EI4HC**). El portal quedó activado definitivamente en 2020 recepcionando denuncias provenientes de funcionarios públicos y la ciudadanía en general, a título nominado o anónimo.

Estas decisiones constituyeron un avance notable sobre lo previsto en la Ley No. 19 355/2015 "Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2015-2019"<sup>217</sup> que en su artículo 76, establece la simplificación de trámites administrativos, con procedimientos sencillos y expeditos, donde se exigiera únicamente el cumplimiento de requisitos y etapas indispensables. Posteriormente este mecanismo se reglamentó a través del Sistema de Notificaciones y Comunicaciones Electrónicas en el ámbito de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (Decreto 30/017<sup>218</sup>). La introducción de la posibilidad del anonimato en la realización de denuncias vinculadas a presuntos actos de corrupción se erige como un incentivo importante para que funcionarios y otros agentes del servicio público soliciten a la JUTEP y otros órganos de control, la indagación de asuntos sin que existan posibilidades de represalia ulterior.

Las compras públicas constituyen una de las áreas sustantivas clave de la lucha anticorrupción. La facilitación de los procesos de denuncia anónima, constituyó un factor importante en las dinámicas de interacción con los actores. Las posibilidades de detección de irregularidades a través de estos sistemas de recepción de la información, permite al gobierno la identificación de fases de riesgo crítico o de bandera roja durante los procesos de compra,

---

<sup>217</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015>.

<sup>218</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/30-2017>.

así como los principales agentes que intervienen en presuntos eventos irregulares. Más allá de los efectos que ello genera para los agentes comisores de los actos, permite identificar las etapas del proceso de adquisiciones que requieren intervenciones para el reforzamiento de controles. A pesar de que los eventos de corrupción en el ámbito de las compras públicas no resultan cuantiosos o de alto impacto patrimonial para el Estado uruguayo, señalan a las fases de adjudicación y ejecución de contratos como dos momentos cruciales de alto riesgo.

Las principales evidencias que han sido abordadas en este acápite, señalan que la apertura a los datos emanados de las operaciones realizadas por el Estado permite la observación consciente, deliberada y selectiva de procesos vinculados con el gasto público. El acceso a la información permite que la participación permee los entornos de toma de decisiones, a través de mecanismos de control que trascienden en acciones propositivas, de denuncia o reivindicación de derechos. En igual sentido, permite al gobierno detectar comportamientos indeseados, identificando oportunidades de mejora en etapas críticas de alta conflictividad, sobre las que es preciso establecer reformas a nivel de los instrumentos movilizados.

### **6.3.2. Institucionalizando los escenarios de la participación y sus consecuencias para los actores del proceso político y de gobierno**

El comportamiento de los recursos de autoridad en un estilo de implementación participativo está orientado a la generación de arreglos institucionales para promover dinámicas formalizadas de interacción con actores no estatales. Esto implica que el gobierno regula los mecanismos de relación con los agentes, estableciendo no sólo las formas, contenido y alcances de estas relaciones, sino sus efectos ulteriores. De acuerdo con estas premisas, las expectativas de observación empírica apuntan a que el gobierno institucionalice la participación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones, control y ejecución de las compras públicas. Siguiendo la lógica expositiva del presente capítulo, las transformaciones enmarcadas en otras políticas del estado propiciaron reformas relevantes en el funcionamiento del sistema de compras estatales. Dos de estas políticas guardan una especial relación con la reforma de los instrumentos de autoridad en el marco de las interacciones entre actores estatales y no estatales. La primera de ellas se vincula con la descentralización y participación ciudadana y la segunda con el fomento a la participación público privada.

Mediante la Ley No. 18 567/ 13 de septiembre de 2009 de “Descentralización Política y Participación Ciudadana”<sup>219</sup> (**ER1HC**), se impulsa la creación de los municipios como tercera instancia de gobierno. En el quinto artículo de la ley se establece que dichas instancias “instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del gobierno local”. Cada municipio estaría encargado de la creación de los ámbitos de participación para que la población activara los mecanismos de información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia ante el gobierno departamental, para lo cual se requería un mínimo del 15% de los ciudadanos inscriptos en la localidad o circunscripción. Con el texto autorizante, las poblaciones locales tendrían a su cargo la presentación de agendas de desarrollo, proyectos de iniciativa comunitaria, con sus respectivos esquemas para la realización de inversiones.

Como parte de la estrategia gubernamental, la municipalización debería contribuir al establecimiento de un gobierno de proximidad, que articulara a las problemáticas locales bajo un nuevo mecanismo institucional de gestión territorial enmarcado en la descentralización del Estado. A la vez, los municipios se erigían como interlocutores directos de otros actores del espectro social, económico y estatal, maximizando la capacidad de autodeterminación de la ciudadanía. Los procesos de interlocución municipal constituirían, además, canales para el ejercicio de los derechos políticos, propiciando dinámicas de expresión y comunicación de doble vía.

Durante el proceso de institucionalización de la municipalización, se han registrado varias reformas relacionadas con aspectos instrumentales no declarados en la norma inicial, así como a la necesidad de establecer calibraciones en función del avance óptimo de la implementación. A través de la Ley No. 19 272 de 18 de septiembre de 2014 sobre “Descentralización y Participación Ciudadana”<sup>220</sup> (**ER2HC**) se instauran modificaciones sustanciales de la norma previa, específicamente en el ámbito de competencias del nivel municipal. En el séptimo artículo de la ley se declara que constituye competencia municipal, la administración de los recursos previstos en sus programas presupuestales, la articulación y priorización de iniciativas vecinales, la relación con las organizaciones de la sociedad civil enclavadas en el territorio, la realización de convenios, el conocimiento y seguimiento de las obras públicas a realizarse en la jurisdicción y los proyectos de cooperación a los que

---

<sup>219</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18567-2009>.

<sup>220</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014>.

hubieren tenido acceso con el respaldo en moneda local que no comprometan el presupuesto quinquenal del gobierno departamental<sup>221</sup>. En función de estas competencias, la participación del tercer nivel de gobierno en los procesos de adquisición de bienes, obras y servicios con destino a la inversión local, constituirían parte del espectro de nuevas intervenciones del sistema de contratación.

El desarrollo de las políticas de transparencia y las vinculadas a la descentralización se manifiestan de manera concomitante, aunque sus resultados han tendido a variar de acuerdo con las prioridades de cada gobierno. Si bien es cierto que en el marco de la descentralización se hacen patentes las desigualdades territoriales vinculadas a las capacidades de gestión organizacional, los municipios figuran como el eslabón fundamental de contacto con las comunidades, constituyendo espacios para el procesamiento de demandas y conflictos.

Otra de las políticas en cuyo marco se establecen interacciones relevantes entre actores son los proyectos de participación público privada —en lo adelante PPP—, cuyo diseño institucional fue en inicio de los más innovadores en la región. Como se apuntó en secciones previas de este capítulo, la voluntad política de ampliar la cobertura y alcance de los PPP respondió a los objetivos de generar un clima seguro y atractivo para las inversiones, que apoyaran el mejoramiento de la infraestructura requerida como resultado del crecimiento sostenido de la economía durante los diez primeros años de gobierno frenteamplista. El contexto de revitalización económica y de incremento del comercio interno, contribuyó a la elevación de las demandas en los sectores de la construcción y viales. En este escenario se produjo una transición paradigmática en cuanto a la finalidad de los PPP.

Si bien la tendencia inicial se concentraba para la construcción y entrega de obra terminada, el nuevo enfoque apuntaba a la gestión de servicios y al pago por disponibilidad. Las administraciones contratantes serían capaces de generar incentivos que permitirían al sector privado vincularse a diferentes etapas del proceso como el diseño, financiación, construcción, mantenimiento y operación de algunos servicios no prohibidos expresamente en la ley. De esta forma, se producirían condiciones más favorables de distribución de riesgos y mejor aprovechamiento en los recursos presupuestarios en función de maximizar los beneficios sociales.

---

<sup>221</sup> Véase artículos 5, 7 y 16 (numerales 3, 5, 6,7, 8, 14) la Ley No. 19 272/014 Descentralización y Participación Ciudadana. <http://www.ci.gub.uy/index.php/congreso/documentos/315-ley-n-19-272-descentralizacion-y-participacion-ciudadana>.

El peso de los PPP en la inversión en infraestructura no es marginal en una economía tan pequeña como la uruguaya, siendo los proyectos viales los que mayor proporción ocupan dentro de los montos totales previstos y ejecutados en proyectos hasta el año 2021.

**Tabla 6.1. Proyectos del Programa de participación público privada en inversiones de infraestructura durante los Gobiernos de Frente Amplio y hasta 2021**

<b>Año de Inicio de Obra</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Estado Actual del Proyecto</b>	<b>Monto de Inversión (MMUSD)</b>
<b>2015</b>	Unidad de personas privadas de la libertad	En operación	93
<b>2017</b>	Proyectos viales	En construcción	85
<b>2019</b>	Primer proyecto de infraestructura educativa	En construcción	67
	Ferrocarril Central	En construcción	839
	Proyectos Viales	En construcción	103
	Proyectos Viales	En construcción	166
<b>2020</b>	Segundo proyecto de infraestructura educativa	Contrato Firmado	72
	Tercer proyecto de infraestructura educativa	Adjudicado Provisional	37
	Proyectos Viales	Adjudicado Provisional	80
	Proyectos Viales	Adjudicado Provisional	108
	Proyectos Viales	Adjudicado Provisional	83
	Proyectos Viales	Adjudicado Provisional	67
<b>2021</b>	Infraestructura en Vivienda	En fase de estructuración	35

Año de Inicio de Obra	Proyecto	Estado Actual del Proyecto	Monto de Inversión (MMUSD)
<b>Total</b>	<b>1 835 MMUSD</b>		

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2020).<sup>222</sup>

Con la adopción de la Ley No. 18 786/2011 “Contratos de participación Público Privada para la realización de Obras de infraestructura y prestación de servicios conexos” (**ER3HC**), queda institucionalizada esta actividad dotando de certeza y seguridad jurídica a todas las actuaciones del estado con la colaboración de los actores privados. *A priori* las actividades de PPP se circunscribieron a diferentes áreas como: infraestructura económica (vialidad para el transporte comercial de cargas, centros de salud y educación, centros penitenciarios, complejos deportivos, obras de desarrollo urbano y vivienda social). Dentro de los principios y orientaciones generales incorporados en el artículo 3 de la ley, se establece que todas las actuaciones desarrolladas en el marco de la PPP serán divulgadas y sujetas a mecanismos de control, en virtud de las premisas de máxima transparencia y publicidad.

En igual sentido, se determina la sujeción al principio de ecuanimidad a través del cual la selección de contratantes “se llevará a cabo observando criterios de transparencia, ecuanimidad y no discriminación” (Art. 3). Este principio se encuentra vinculado a la promoción de la competencia entre oferentes como un presupuesto para asegurar la eficiencia y eficacia de los procesos de selección de propuestas desde los intereses públicos.

Los procesos de concurrencia para la contratación de PPP se caracterizan por afiliarse a un régimen especial en cuanto a que los organismos que lideran e intervienen en su sistema de aprobación —administración pública contratante, Corporación Nacional para el Desarrollo, OPP, Unidad de Participación Público Privada del MEF y el TC— y en cuanto a los mecanismos de compra y contratación regentados por este sistema, según lo prevé el artículo 33 del TOCAF. A pesar de ello, los principios de transparencia en el marco de estos grandes proyectos se hace patente en su vinculación con las disposiciones emanadas para la compra pública en el país.

El Decreto N° 17/012 “Reglamentación de la Ley de Participación Público-Privada” (**ER4HC**) reconoce este régimen especial e institucionaliza las instancias técnicas de toma de

<sup>222</sup> Véase en <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/presentacion-institucional>.



decisiones. En el artículo 2 del reglamento, se contempla que por cada PPP existirá una comisión técnica que brindará asesoramiento en todas las etapas de los procedimientos de contratación. La conformación de estas comisiones se designa de forma previa a la realización de los llamados públicos a la presentación de ofertas. Cada ente de asesoramiento técnico se integra por tres a cinco miembros, siendo al menos dos de sus funcionarios, miembros de la administración pública contratante con experiencia acreditada en los mecanismos de contratación estatal e idoneidad técnica en las materias objeto de las compras.<sup>223</sup>

Estas últimas evidencias destacan varios elementos que son relevantes a los efectos de la investigación. El primero de ellos está dado por la intencionalidad de ampliar el alcance y la naturaleza de la colaboración entre el gobierno y los actores del mercado, con la finalidad de incrementar el aprovechamiento de recursos presupuestarios en función de la disponibilidad y calidad de los servicios públicos. Esta dinámica de interacción con agentes privados se basa en estrategias de incentivos para la generación de bienes públicos, en el marco de una institucionalidad sólida que articula a las alianzas público privadas, con políticas y programas de desarrollo estratégico del gobierno.

La comprensión de la naturaleza de estas interacciones viaja a través de consultas amplias sobre el programa de desarrollo económico a nivel nacional y local, y a través de la activación de dispositivos para la cooperación en función del cumplimiento de compromisos específicos. La transparencia en los procedimientos que implementan las administraciones contratantes minimiza los riesgos de cooptación y captura de las entidades gubernamentales por el sector privado y en la misma medida, se traducen en un pacto que potencializa la generación de empleo y la realización de obras de amplio impacto económico y social. De esta forma los PPP no sólo concentran relaciones con actores del estado y del mercado, sino que establecen otras dinámicas de interacción con formas asociativas, sindicales y de la academia.

### **6.3.3. Gobernanza colaborativa “desde el centro” y el rol de las estructuras del gobierno en la participación**

Atendiendo a lo anterior, la dinámica organizacional para la rectoría de estos procesos de interacción política en el marco de la descentralización del sistema de compras adquiere particular importancia. Como fue acotado previamente, muchas de estas interacciones viajan a

---

<sup>223</sup> Véase artículo 2 del Decreto N° 17/012 “Reglamentación de la Ley de Participación Público-Privada”. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/17-2012>.

través de las estructuras de coordinación interinstitucional, aunque cabe resaltar que fueron dotadas de una institucionalidad propia con un régimen especial de operación. De esta forma, la observación empírica planteada en cuanto a los recursos de organización se vinculó con la desconcentración de competencias hacia los gobiernos locales y otros actores de la administración con regímenes especiales en materia de compras públicas.

La primera de las evidencias evaluadas marcha a tono con las disposiciones emanadas de la mentada Ley No. 18 567/2009. La creación de los municipios constituye la primera decisión de políticas tendente al procesamiento de las demandas, conflictos y requerimientos que se producen a nivel local y comunitario. Dentro de estas demandas la inversión en obra pública y los proyectos de desarrollo le ubican en el centro de los procesos de planificación, asignación y ejecución presupuestal en base a sus agendas de desarrollo. En el artículo 12 de la ley se alude a las atribuciones de las instancias de gobierno municipal, comprendiendo la ordenación de gastos o inversiones en función sus presupuestos quinquenales, sus modificaciones, planes financieros y demás disposiciones legales vigentes<sup>224</sup> (**EO1HC**). Con este artículo se reconoce a los municipios como un nuevo sujeto en el sistema de ordenación de gastos, en virtud de lo cual se inserta en los diferentes regímenes de la política de compras públicas a nivel nacional, a través de las instancias departamentales.

Con posterioridad y a través del Decreto No. 277/011 "Integración del Gabinete Social" se crean las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS)<sup>225</sup> (**EO2HC**) como escenarios de "intercambio, articulación y coordinación de las políticas, planes y programas sociales a nivel territorial". Entre los principales cometidos de estas mesas, se encontraba la definición de las agendas de desarrollo social a nivel local o departamental, la elaboración de los planes quinquenales departamentales, la coordinación y articulación de la planificación y la implementación de las políticas sociales nacionales a nivel departamental y local en apego a los principios de eficacia, eficiencia, transparencia e integralidad en la gestión. Las mesas podrían crear grupos especializados en diferentes temas con participación de entidades públicas y privadas.<sup>226</sup>

---

<sup>224</sup> Véase artículo 12 de Ley No. 18 567 de 13 de septiembre de 2009 sobre "Descentralización Política y Participación Ciudadana". <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9692295.htm>.

<sup>225</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/277-2011/1>.

<sup>226</sup> Véase artículos 1, 2 y 6 del Decreto No. 277/011 "Integración del Gabinete Social". <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/277-2011>.

La creación de estas estructuras organizativas y de gestión de lo local, permitió la territorialización de las políticas a través de una concepción de gobernanza transversal, intersectorial, multinivel y colaborativa entre lo público, privado y público no estatal.<sup>227</sup> Las MIPS son redes actorales estatales que potencian la acción concertada para la respuesta a las problemáticas territoriales optimizando los recursos públicos. Constituyen, asimismo, un dispositivo que propicia las interacciones con otras mesas de trabajo intersectorial y con la sociedad civil permitiendo un flujo de retroalimentación permanente entre las demandas sociales y de otros sectores y su canalización a instancias superiores en los niveles de gobierno. De esta forma, y como se afirma en la tendencia general evidenciada en el caso, la naturaleza de estas organizaciones locales sirve a los efectos de establecer la coordinación interinstitucional y al propio tiempo constituyen entes de dinamización de las interacciones entre los diversos actores.

Las políticas de compras públicas son por su esencia, transversales y como se ha enfatizado previamente, se vinculan con otros muchos objetivos estratégicos de Estado. En función de ello, las MIPS inciden en la planificación de obras e inversiones sociales que transitan a través de los sistemas de contratación y compras estatales a través de sus procedimientos generales y especiales. La previsión de convenios marco como una de las modalidades de compra dispuestas en el TOCAF, permite el ajuste entre la demanda local, las reservas productivas y de oferta presentes en los territorios. De esta forma, el sistema posibilita la articulación de la economía territorial, la generación de empleos y el cumplimiento de los objetivos de las políticas sociales en cuanto a la prestación de bienes, servicios y obras para los grupos de atención prioritaria.

En el ámbito de la PPP, la Ley N° 18.786/2011 “Contratos de participación Público-Privada para la realización de Obras de infraestructura y prestación de servicios conexos” dispone la creación de la Unidad de Proyectos de Participación Público Privada (UPPP), subordinada al MEF (**EO3HC**). Como parte de los cometidos organizacionales de la UPPP se dispuso el seguimiento a los aspectos económico financieros de los proyectos, la verificación de cumplimiento presupuestario con énfasis en la evaluación de riesgos presupuestarios, así

---

<sup>227</sup> Véase Ministerio de Desarrollo Social. Programa de Seguimiento y fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales. [http://archivo.mides.gub.uy/innovaportal/file/12224/1/programa\\_mesas\\_resumen\\_1.pdf](http://archivo.mides.gub.uy/innovaportal/file/12224/1/programa_mesas_resumen_1.pdf).

como la realización de los análisis y registros que se soliciten al MEF en este ámbito.<sup>228</sup> Con posterioridad, a través de la reglamentación a la ley, instrumentada por el Decreto No. 17/012 (EO4HC) se introducen nuevos cometidos como la aprobación de estos proyectos previo informe de la OPP, la emisión de los lineamientos técnicos aplicables a los PPP, la emisión de guías de mejores prácticas recomendadas, la homogeneización de instrumentos procedimentales para el diseño y ejecución de proyectos, la evaluación de factibilidad de riesgos fiscales, entre otros.

El propio Decreto dispuso la creación de los principales entes organizativos de la PPP en el país. De esta forma, se crean los Comités Coordinadores de Evaluación de Contratos de Participación Público Privada con la finalidad de fomentar la actuación concertada entre la OPP y el MEF. En igual sentido, se creó el Registro de Proyectos de PPP regido por la UPPP, en el cual se integran secciones de proyectos, contratos y auditores, además de establecer las directrices para la realización de inscripciones con sus respectivas formalidades. Otro de los instrumentos de organización que se movilizan en el marco del citado Decreto, es la creación del registro de auditores a través de la incorporación de profesionales independientes y de firmas de auditoría externa. Este registro se divide en cuatro secciones según las categorías de auditorías (técnico y/o operativo, legales, económica, financieras y/o contables y ambientales).<sup>229</sup> Todas las administraciones contratantes deberían verificar en dicho registro la debida inscripción e información de los auditores acreditados para la realización de las actividades de control interno.

#### **6.3.4. La descentralización de los recursos y los esquemas de transparencia sobre compras públicas en el escenario local**

En cuanto a los instrumentos de presupuesto vinculados a la implementación de esquemas para favorecer las interacciones de políticas se esperaba observar la asignación de recursos para la implementación de proyectos descentralizados de desarrollo local que adopten los estándares de transparencia en el sistema de compras públicas. Como fue referido previamente, la convergencia de objetivos vinculados con otras políticas sectoriales y su anclaje a nuevas formas de gestión descentralizada de las compras públicas constituyen los

---

<sup>228</sup> Véase artículo 13 de la Ley N° 18.786/2011 “Contratos de participación Público-Privada para la realización de Obras de infraestructura y prestación de servicios conexos”.

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4332162.htm>.

<sup>229</sup> Véase artículos 4, 8 y 9 del Decreto N° 17/012 “Reglamentación de la Ley de Participación Público-Privada”. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/17-2012>.

rasgos definitorios de las actividades vinculadas a las interacciones de política. De esta forma las evidencias encontradas son abundantes e incluso precedentes a la puesta en vigor de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana en 2009. En la década de los 90s se realizaron intentos por institucionalizar la instancia municipal, pero es con los gobiernos de FA que la política logra un despegue sustancial.

En 2006 se firma el préstamo con el BID para la continuidad del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV), cuyo objetivo se concentraba en mejorar la calidad y eficiencia en la prestación de servicios municipales. El monto global de las intervenciones concebidas en este proyecto fue de 75 millones de dólares dedicados a la creación de infraestructura y mejora en los sistemas de gestión. Estas intervenciones orientadas al fortalecimiento de la gestión municipal tenían antecedentes que se remontan a la década del 80 con el Programa Nacional de Obras Municipales (POM-I) y que tuvieron continuidad en 1990, 1997 y 2003 con una segunda, tercera y cuarta etapa cuyo financiamiento se mantuvo a través del tiempo. Con el cambio de gobierno en el 2005 se reconfiguró el escenario político en Uruguay y en 2006 se ratifica el programa hasta 2011 en que sufre modificaciones, atendiendo a las nuevas políticas de gobierno en materia de descentralización.

En 2008 se implementa el Programa Uruguay Integra, con un aporte de 21 millones de euros, enmarcados en el Acuerdo de Cooperación Internacional entre la Unión Europea y Uruguay. Dicho programa tenía por objetivo incrementar la equidad territorial en los ámbitos de desarrollo social y económico, la transformación democrática del Estado, así como la descentralización y participación ciudadana. Ambas experiencias constituyen valiosos precedentes sobre las intenciones del gobierno de dar un impulso definitivo a la descentralización con el protagonismo de los municipios como nueva instancia de gestión.

El Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS-I) suscrito en 2012 (**EP1HC**) respondía a los objetivos de mejorar la autonomía financiera de los gobiernos departamentales respecto del gobierno nacional, así como mejorar la prestación de servicios básicos. Dicho programa surge con posterioridad a la promulgación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 2009, cuando ya se encontraban creados y en funcionamiento los municipios. El monto total de estas operaciones fue de 85 millones de dólares de los cuales, 70 millones se financiaron con un préstamo del BID y 15 millones con contribución local.<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Véase en Estudio de Caso de los Programas de Desarrollo y Gestión Subnacional en Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dirección de descentralización e inversión pública. 2020. <https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/6793f83f90c01223e2aabde14ee60485dba6a560.pdf>.

La ejecución preveía tener continuidad hasta 2017, sin embargo, fue prorrogada hasta febrero de 2020.

Durante el año 2011, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas —por sus siglas MTOP— puso en vigor el Programa “Realizar” (**EP2HC**), una iniciativa conjunta con las Intendencias Departamentales. El programa en cuestión, proponía el aporte de 2 millones de pesos uruguayos para cada uno de los municipios, el que debería ser complementado con la contrapartida de un mínimo de 500 mil pesos por las respectivas intendencias departamentales. El objetivo de “realizar” se concentraba en la ejecución de obras de interés local y comunitario a nivel de todo el territorio nacional. De esta forma, las instancias vecinales deberían presentar las propuestas de obras públicas para su localidad en el sitio web <http://www.realizar.gub.uy/>.

El programa tuvo como propósitos mejorar la calidad de vida de la comunidad, promover la participación ciudadana y apoyar el proceso de descentralización y consolidación de los municipios como tercer nivel. En este sentido, la ciudadanía y las MIPS alcanzarían parte del apalancamiento presupuestario necesario para complementar otras intervenciones de alcance nacional llevadas a cabo en los territorios y con ello, el nivel de la toma de decisiones para ejecución de obras y contrataciones tendría un carácter contextualizado.

Este tipo de intervenciones serían complementadas posteriormente con otros programas de mayor envergadura como el de Obras por Convenios Sociales lanzado en 2016 (**EP3HC**). Dentro de las principales reformas incorporadas en este programa se encontraba que las solicitudes de financiamiento para estas obras dependerían de su naturaleza, alcance y de la disponibilidad presupuestaria del MTOP y de las instituciones promoventes, las cuales deberían aportar entre 30% y 50% del monto total. Al igual que en el programa Realizar, las obras por convenios sociales acompañaban las iniciativas ciudadanas canalizadas a través de comisiones locales e instituciones públicas y privadas.

Las evidencias anteriores, no sólo dan cuenta de la asignación de cuantiosos recursos presupuestarios para el fortalecimiento de la autonomía territorial, sino que aparejado a ello se generan procesos continuos y sistemáticos de ampliación de capacidades institucionales en la administración. La integración de los municipios al esquema de ordenación de gastos con las obligaciones generales establecidas en el TOCAF, requieren de procesos específicos de

capacitación técnica para compradores públicos y el desarrollo de habilidades digitales. Estas constituyen una de las principales problemáticas y oportunidades de mejora que requiere la descentralización en la actualidad.<sup>231</sup>

En función del argumento previo, los proyectos de fortalecimiento de capacidades han acompañado a los programas de descentralización y desarrollo local con un fuerte apoyo de la cooperación internacional. Dentro de las evidencias encontradas para la confirmación de observaciones esperadas en materia de recursos presupuestarios, se encuentra el Proyecto entre el Programas Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Uruguay (2012-2021) URU/12/001 “Mejora de gestión, seguimiento y evaluación del Fondo de Desarrollo del Interior dentro de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública” (**EP4HC**) con un monto ascendente a 15 millones de dólares. El proyecto proponía el fortalecimiento de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública en la gestión de proyectos territoriales, el apoyo a la implantación del Sistema Nacional de Inversión Pública y el Programa de Caminería Rural, así como el mejoramiento de diagnósticos, seguimientos y evaluación de los programas de Electrificación Rural y Alumbrado Público.

En la misma línea, el Proyecto PNUD URU/08/010 “Desarrollo Humano y Gobernabilidad a escala local” planteó como ejes estratégicos de desarrollo, la gestión integrada del desarrollo territorial en función de los objetivos de las políticas de desarrollo a nivel nacional, la concertación de los procesos de toma de decisiones, la colaboración tripartita entre actores públicos, privados y la sociedad civil, el incremento de los procesos de competitividad territorial, entre otros. Estas intervenciones contaron con una asignación de 1,8 millones de dólares. Con la adopción de la Ley No. 18 719/2010 “Presupuesto Nacional de Sueldos, gastos e inversiones (Ejercicio 2010-2014)”, se crea la dotación presupuestal del Fondo de Incentivo a la Gestión a los Municipios a través del artículo 760. Este artículo instrumentaba el artículo 19 de la Ley No. 18.567, de 13 de septiembre de 2009 con una partida anual para 2010 de 49 millones de pesos uruguayos. Las partidas de asignación de estos fondos se ajustaría anualmente en base al índice de precios al consumo y se distribuiría entre los

---

<sup>231</sup> Véase acciones de capacitación de la ARCE orientadas a los municipios.  
<https://municipios.gub.uy/content/introducción-las-compras-estatales-para-municipios>.

gobiernos departamentales en forma proporcional a la cantidad de municipios que le correspondan.<sup>232</sup>

Las evidencias presentadas en este acápite verifican las asignaciones realizadas para la consecución de los objetivos vinculados con la descentralización de la gestión e iniciativa local. Además de ello, patentiza la idea de que la voluntad política del gobierno de impulsar estas políticas estuvo acompañada de un proceso profundo de generación de capacidades en las instancias municipales para su acople al resto de los sistemas de gestión de lo público.

Con el surgimiento del municipio y sus competencias como entes de ordenación de gastos y ejecución de inversiones, se incluyó un nuevo actor al sistema de compras y contrataciones del Estado asumiendo todos los requerimientos establecidos en los procedimientos ordinarios y especiales dispuestos en la legislación. Más allá de esto, en cada acción desarrollada en pro del municipio como principal instancia de interacciones entre actores estatales y no estatales, hay un esfuerzo por concatenar las potencialidades de la compra pública, con los objetivos de desarrollo social y económico local.

#### **6.4. Conclusiones. El diseño institucional: coordinación estratégica de políticas e institucionalización de la participación desde “el centro”**

Las reflexiones finales de este capítulo obedecen a la necesidad de establecer una discusión sobre el patrón de diseño institucional generado en el marco de la política de transparencia en compras públicas. Para promover estas reflexiones, se parte de entender que un patrón de diseño institucional constituye una sucesión de actividades concatenadas causalmente —de forma diacrónica y no lineal—, que se producen en base a ciertas reglas y de manera relativamente predecible. Ello opera, según la naturaleza del problema público abordado, los medios utilizados para su resolución y del contexto más general de calidad de la gobernanza proporcionada por el sistema político y de gobierno (Peters 2010).

El problema de la opacidad puede ser considerado como especialmente complejo por la coexistencia de múltiples factores involucrados, la presencia de diferentes objetivos con relaciones conflictivas entre sí, diversos patrones de interacción y bajos niveles de predictibilidad de acuerdo con sus desarrollos dinámicos a través del tiempo (Peters 2018a). En igual sentido, los efectos de este problema pueden ser diferidos temporalmente, afectando una pluralidad de dimensiones del proceso político y de gobierno como la emergencia de

---

<sup>232</sup> Véase artículo 760 de la Ley No. 18 719/2010 “Presupuesto Nacional de Sueldos, gastos e inversiones (Ejercicio 2010-2014)”. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010>.



culturas burocráticas opacas, el aumento exacerbado de los niveles de discrecionalidad, el incremento de la corrupción, la ineficiencia estatal en la provisión de bienes y servicios, los déficits de representación y control democrático, entre otras posibles manifestaciones.

La transparencia como objetivo estratégico o de primer orden detenta una naturaleza policéntrica que requiere de un entorno de gobernanza colaborativa. Esto debido a las múltiples intersecciones que se generan entre los sectores de política y por la convergencia de actores de naturaleza, valores, ideas e intereses diferentes. De esta forma, el abordaje sectorial en las compras públicas amerita una interacción sostenida con otros objetivos estratégicos, otros órganos de gobierno y sus programas, y otros actores estatales, sociales y de mercado. Estas relaciones complejas generan un ecosistema de instituciones anidadas dentro del campo específico de acción sustantiva, que están orientadas “idealmente” por la integración y coherencia. Atendiendo a estas características “todas las políticas que se influyen las unas a las otras, deberían estar diseñadas de modo que produzcan sinergia o que al mínimo reduzcan los conflictos derivados de su implementación” (Peters 2018b, 1).

La formulación de la política de transparencia en el sector de las compras públicas en Uruguay, es resultado de un amplio consenso nacional de fuerzas políticas y sociales en torno a la necesidad del combate al problema de opacidad y sus efectos. En el capítulo previo se enfatizó en la centralidad y liderazgo del gobierno en la conducción de este proceso, atendiendo a las demandas de otros sectores políticos, organizaciones de la sociedad civil y de mercado. La construcción amplia del problema público, la existencia de iniciativas previas adoptadas en varios sectores de política, y la definición de actores clave que tendrían un rol determinante en su impulso, contribuyó a resaltar la centralidad gubernamental en la institucionalización de la política.

Los procesos previos en la generación de la agenda, contribuyeron de forma especial a fomentar un esquema de gobernanza colaborativa retomando el rol del gobierno en el centro de la conducción de la política. Este modo de gobernanza desde el centro, convive con amplias transformaciones en materia de descentralización, así como la participación cada vez más creciente de organizaciones gubernamentales multinivel y actores no estatales en los escenarios de toma de decisiones. La centralidad de la cúpula gubernamental en la conducción política no genera automatismos en cuanto a la adopción de un estilo de implementación jerárquico o mediado por la excesiva carga regulatoria, sino en la capitalización de una visión común basada en ideas y valores compartidos (Peters 2007).

En función de estos elementos, el diseño de mecanismos de coordinación *ex ante* se basó en una concepción de integración estratégica de políticas (Peters 2007; Bouckaert, Peters y Verhoest 2010, 2022). Como se abordó a través de las evidencias presentadas en acápite previos, este nivel de coordinación, responde a la existencia de subsistemas organizativos dentro del gobierno que se articulan transversalmente para el cumplimiento de los objetivos de la política. Esta multiplicidad de intervenciones complejas, requieren de un alto nivel de formalización institucional y del diseño de un modelo de coordinación mixto a nivel instrumental, que garantice sinergias entre las políticas y los agentes que inciden en la generación de bienes y servicios públicos (Bouckaert, Peters y Verhoest 2022). En ese orden, las evidencias apuntan a la adopción de instrumentos de jerarquía, redes y mercado que propician la colaboración horizontal, vertical y diagonal, generando oportunidades de participación de estructuras organizativas y agentes a los que la política afecta e interesa. Esta dinámica contribuye a minimizar los espacios de conflicto, produciendo un efecto de compatibilización de objetivos de nivel estratégico, programático y operacional.

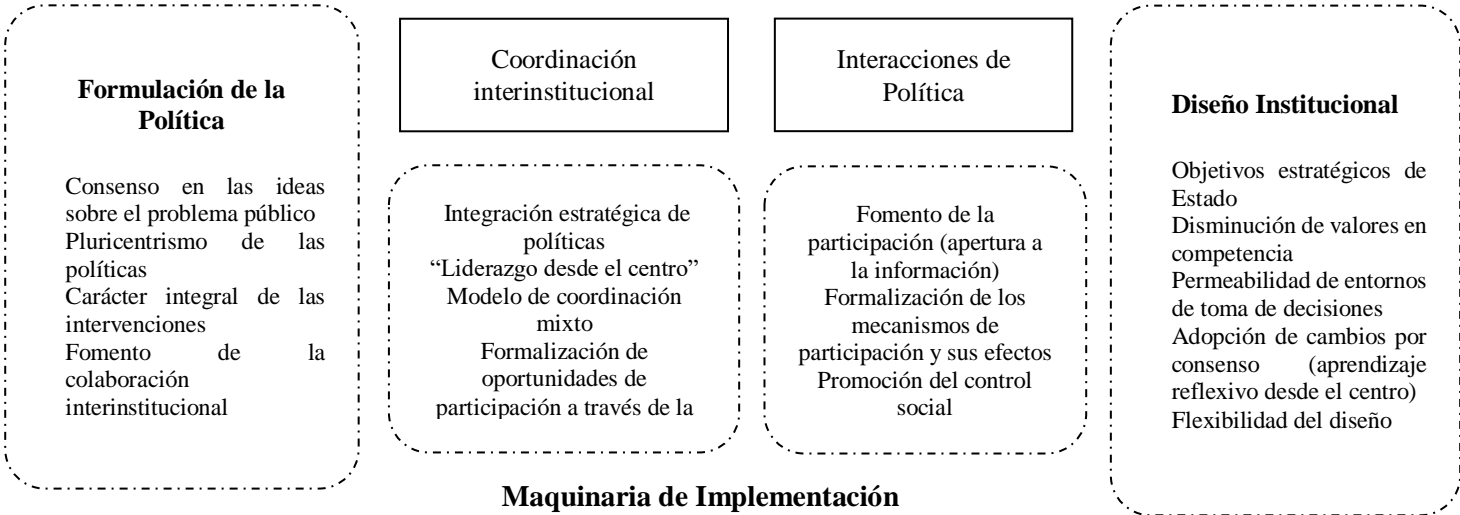
El modelo de coordinación diseñado, hace inviable la adopción de un estilo de implementación basado en la jerarquía. La inviabilidad deriva de la imposibilidad de asegurar la coherencia, consistencia y congruencia entre los instrumentos movilizados, sus objetivos, programas y dinámicas de relación con otras políticas (Howlett y Rayner 2007). En función de esto, los mecanismos de interacciones entre agentes estatales y no estatales se producen en el marco de un estilo de implementación participativo. La centralidad y liderazgo gubernamental es un elemento recurrente dentro del patrón identificado en el caso uruguayo. En las actividades de interacción con actores no estatales, el gobierno figura como un impulsor de nuevos arreglos institucionales que formalizan los mecanismos de participación en diferentes niveles. Además de ello, genera espacios de fomento a la participación ciudadana con un fuerte énfasis en el control social y en la co-creación de nuevos objetivos programáticos que tributen al mejoramiento de los sistemas de acceso a la información pública en sectores estratégicos.

Las evidencias que avalan estas observaciones empíricas se circunscriben a la formalización de espacios deliberativos (redes actorales, grupos de trabajo, representación de actores no estatales en la estructura organizativa del gobierno, programas e iniciativas de desarrollo local), la ampliación de canales para el acceso a la información en diferentes formatos de lenguaje (observatorios, estándares de datos abiertos, canales de denuncia ciudadana, entre otros) y la previsión de consecuencias derivadas de la participación. Este último elemento, se

articula de manera consistente con la pretensión de fomentar el control social con miras al señalamiento de comportamientos indeseados y a la generación de canales de recepción y detección de señales de irregularidad en el aparato administrativo.

El Gráfico 6.1. muestra la relación entre las características del proceso de formulación de políticas y cómo las decisiones tomadas en el marco de estas actividades, generan un patrón de comportamiento definido a través del diseño institucional. La maquinaria de implementación constituye la expresión de las reglas que definen: quiénes participan en la ejecución de la política, cómo, a través de qué vías lo hacen y de qué manera inciden en la toma de decisiones (Colomer 2008; Peters 2020).

**Gráfico 6.1. Orientación del diseño institucional desde la formulación de la política**



Fuente: Elaborado por la autora.

A través de las evidencias que soportan las observaciones esperadas en cuanto a la maquinaria de implementación se aprecian los principales rasgos característicos del diseño institucional. La generación de un marco de interacciones complejas que tributan al logro de objetivos estratégicos de Estado bajo el liderazgo central del gobierno, contribuyó a la disminución de valores en competencia. Si bien la competencia política no es anulada, se afianza una visión compartida de futuro de las instituciones de transparencia, no existiendo un cuestionamiento de fondo en los fines que persigue el diseño sino en los medios utilizados para el incremento de su efectividad. Este elemento constituiría uno de los factores tendentes a la estabilidad institucional, incluso en períodos de alternancia política en el gobierno.

Otro de los rasgos del diseño institucional se vincula a la alta permeabilidad de los entornos de toma de decisiones. Los mecanismos que crean oportunidades de participación y los arreglos institucionales que la formalizan, permiten identificar nuevos problemas en la implementación de la política y encontrar soluciones que emergen de los participantes de las redes colaborativas (Ostrom 2005). Los procesos de negociación directa con el gobierno no siempre son conducentes a la deposición de sus intenciones iniciales. A pesar de que la evidencia señala altos niveles de receptividad gubernamental a las propuestas de otros actores, cuando no se logran las transformaciones deseadas por los agentes, deberían generarse otros canales de discusión para el logro de consensos. En este sentido el rol de los órganos de control político es indispensable para dirimir los conflictos, incidir en la calibración de los instrumentos dispuestos inicialmente y generar modificaciones posteriores.

En función de ello, los cambios experimentados por el diseño a través del tiempo son el resultado de la construcción de consensos en diferentes instancias, del ajuste mutuo de las preferencias de los actores y del aprendizaje reflexivo que ocurre como resultado de este proceso (Dunlop y Radaelli 2021). El carácter flexible del diseño institucional, puede ser entendido como la asimilación de cambios consensuados de segundo y tercer orden que permiten la adaptación continua al entorno y proveen respuestas más efectivas a los problemas derivados de la implementación.

Estos rasgos del diseño institucional, expresados a través de las evidencias recabadas en las actividades de coordinación interinstitucional e interacciones políticas sugiere un funcionamiento armónico de la maquinaria de implementación. La referencia a la armonía, está dada por el equilibrio y la correspondencia entre los instrumentos movilizados para la producción de los efectos deseados. Ello no implica que no existan conflictos o contradicciones derivados de la implementación, sino que la estructura creada posee capacidades para detectar anomalías, procesar propuestas de solución y realizar cambios en base a consensos. La discusión de cierre del capítulo ha pretendido visibilizar un patrón de diseño institucional que debería propiciar el logro de los resultados aspirados por la política. Con base en ello, han sido planteadas algunas premisas que esperarían ser confirmadas en el próximo capítulo de análisis de los resultados.

## **Capítulo 7. La relación positiva entre la Transparencia y los Controles Democráticos.**

### **Las claves del “éxito” uruguayo**

Trust is the residue that remains after the propensity to distrust has turned out to be unfounded.

—Claus Offe

#### **7.1. Evaluando los resultados. El diseño institucional y sus capacidades para la detección y reacción frente a las amenazas**

El diseño institucional estabilizado a través del diseño de la política de transparencia en el sector de compras públicas ha generado modificaciones sustanciales orientadas a la mejora del sistema de controles democráticos. Dicha aseveración constituye el punto de partida para observar la variación positiva experimentada a través de las evidencias que se presentan en este capítulo, las cuales serán puestas en contexto y contrastadas a través de información primaria y datos complementarios. Una nota vinculada a la evaluación de los resultados producidos por el diseño, estriban en su carácter sistemático, continuo, enfocado en los procesos y los impactos generados por la política. De esta forma, el análisis que se realiza, considera un período de tiempo (2015-2020) que se corresponde con la etapa final de los gobiernos de FA donde se esperaría observar con mayor intensidad las variaciones positivas generadas por las políticas durante la década previa.

El quinquenio 2015-2020, marcó el fin del segundo mandato de Tabaré Vazquez en medio de un proceso acumulativo de desgaste, una crisis de seguridad pública sin precedentes y un fuerte cuestionamiento a la conducción económica del país. Este contexto marcó el preámbulo de la alternancia política producida en las elecciones de 2019 donde una coalición de fuerzas de centro derecha lideradas por el Partido Nacional logró el triunfo con su candidato Luis Lacalle Pou. De esta forma, el cierre del mandato representa el momento idóneo para observar las variaciones introducidas por la política en el ámbito de los sistemas de controles democráticos y cómo estos cambios logran institucionalizarse tendiendo a la irreversibilidad, la estabilización y la producción de mejoras a través de elementos de rediseño.

La discusión de cierre del capítulo anterior, constituye el preámbulo del debate sobre los resultados de mejoramiento de controles democráticos introducidos por las políticas de transparencia en el ámbito de las compras públicas. Las dinámicas de relación entre las estructuras de la coordinación interinstitucional y las interacciones de política que se producen entre actores estatales y no estatales, contribuyen de manera notoria al establecimiento de un diseño institucional de carácter preventivo con un alto grado de

permeabilidad para el procesamiento de demandas y conflictos. El sistema de detección temprana que se evidencia en el caso uruguayo, opera en base a una configuración de factores claves: 1. canales de comunicación permanente con otros actores dentro y fuera del sistema de control estatal; 2. la existencia de un ecosistema institucional amplio y variado de receptores y efectores, con posibilidades variables para la aplicación de medidas coercitivas; y 3. mecanismos legales que aseguran la independencia de las actuaciones de agencias de auditoría y control.

El primero de los factores señalados alude a que los instrumentos de información que son generados como parte de la política de transparencia, no sólo derivan en efectos para los agentes auto interesados de la sociedad y el mercado, sino que también capturan las percepciones, reclamos, demandas y denuncias de la población en torno a la gestión de lo público. La habilitación de canales de denuncia —nominadas y anónimas— en los órganos estatales y agencias gubernamentales de control permite que el sistema opere como “detector de humo” y “cortafuegos”. Cuando se hace referencia a que las instituciones se desempeñan como “detectores de humo”, se hace alusión a los mecanismos a través de los cuales reciben, procesan y priorizan la información que reciben. Además de los dispositivos para la realización de denuncias y reclamos de la población, los espacios en medios de prensa y las consultas realizadas en torno a las actuaciones de varias instancias de gobierno contribuyen a la activación del sistema de alerta temprana.

No todas las señales detectadas son capaces de detonar la acción de los órganos de control. Sin embargo, cuando se presentan evidencias o indicios fehacientes de irregularidades, actos delictivos y/o de corrupción, el órgano receptor de la denuncia se encuentra en la obligación de ejecutar el encendido de alarmas. Esta forma de moderar la interacción con los diferentes actores halla su fuente principal de canalización en una estrategia de coordinación interinstitucional descentralizada. Una vez que la agencia de control detectó la amenaza e identificó su naturaleza, puede asumir dos posiciones diferentes. Si la amenaza se encuentra enmarcada dentro de sus competencias administrativas y/o jurisdiccionales, los casos serán investigados de oficio (escándalos trascendidos en los medios de prensa, actos flagrantes o por iniciativa de los órganos de control) o a instancia de partes (denuncias, consultas y solicitudes de investigaciones). Si, por otra parte, las amenazas se encuentran fuera del espectro de competencias del órgano, entonces será remitido *ipso jure* al ente que corresponda. Esta dinámica de alta permeabilidad institucional para detectar amenazas,

garantizar su análisis y remisión a los órganos de control, constituye un aspecto notable de las relaciones de colaboración entre agencias en el caso de estudio.

El segundo de los factores aludidos, se encuentra asociado con la variedad de agencias y entes que bajo diferentes competencias, cometidos y ámbitos de jurisdicción ejercen funciones de control *ex ante* y *ex post*, interno y externo, horizontal y vertical. A pesar de que no todos tienen iguales capacidades de acción o incidencia en cuanto a las repercusiones generadas en términos de sancionabilidad (efectores) en ocasiones su propósito inmediato se centra en la detección de actos o hechos irregulares (detectores). En varios de estos órganos confluye la capacidad de detectar y sancionar irregularidades o prácticas de presunta corrupción en el sistema de compras con efectos de doble vía. Estos efectos incluyen, la posibilidad de establecer medidas sancionadoras tanto a proveedores de bienes, servicios y obras, como a las administraciones, funcionarios y servidores públicos que intervienen en dichos procesos.

El tercer factor se vincula con el carácter autónomo de las actuaciones de las agencias de control y sus facultades regladas para producir efectos jurídicos de diversa índole. En Uruguay la mayor parte de agencias designadas para el control de los procesos de compra pública obedecen al modelo de tutela ejecutiva.<sup>233</sup> Ello implica que su estructura organizacional permanece adscripta a Organismos de la Administración Central del Estado o a la Presidencia de la República. A pesar de esta cualidad, la integración de la estructura de estos organismos, la presencia de órganos representativos de varios sectores con incidencia en la toma de decisiones, así como los criterios de ascenso meritocrático del funcionariado que integra el cuerpo directivo de dichas agencias, garantizan la autonomía técnica en sus actuaciones.

Más allá de las tradicionales agencias de balance que garantizan el control político sobre las decisiones del ejecutivo, en el ámbito de controles administrativos y sociales es donde se han producido la mayor cantidad de innovaciones que generan nuevas dinámicas de relaciones en el ecosistema de controles democráticos. El Gráfico 7.1. establece algunos de los principales organismos y órganos que se insertan en el ecosistema de controles vinculados a las compras públicas. Es necesario señalar que las reconfiguraciones presentadas en el caso uruguayo, han

---

<sup>233</sup> Se excluyen las agencias de balance vinculadas al resto de poderes del Estado, entre ellas la Asamblea General, Tribunal de Cuentas, la Fiscalía General de la Nación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. También poseen independencia organizacional y funcional del poder ejecutivo la Junta de Transparencia y Ética Pública y la Oficina Nacional del Servicio Civil.

tenido como precedente un diseño institucional tendente a la formalización de mecanismos multidimensionales de participación societal y ciudadana en el espacio público.

El fortalecimiento de la sociedad civil y el activismo de las comunidades de dominio común —o epistémicas (academia, redes de profesionales, proyectos e iniciativas locales)— en el sector de las compras públicas, constituye un catalizador de la apertura y de la interacción fluida con los entes de control intraestatal. La institucionalidad contralora posee altos niveles de sensibilidad a las propuestas, denuncias y señalamientos provenientes de la sociedad civil. Se puede afirmar con cierta discrecionalidad, que la participación ciudadana en el ámbito de compras públicas está ceñida esencialmente a un *clúster* de actores altamente especializados que, bajo diferentes formas de asociación cívica, poseen una incidencia notoria en la toma de decisiones. Ello deriva de los procesos de socialización en el marco de un movimiento regional por la transparencia con una fuerte incidencia de organismos y agentes de la cooperación internacional, la adhesión gubernamental a iniciativas globales y los avances en materia de modernización del Estado.

La multiplicación de los controles horizontales intraestatales ha tenido su máxima expresión en el despliegue de un conjunto de agencias de control administrativo que ostentan un perfil variable y ejercen competencias diferenciadas. Los órganos superiores del control administrativo desarrollan actividades de control de legalidad y ejecución del gasto público, así como la declaración de nulidad de los actos realizados por la administración.

**Gráfico 7.1. Ecosistema de controles vinculados a las compras públicas**





Fuente: Elaborado por la autora.

El Tribunal de Cuentas, detenta la función constitucional de certificar, dictaminar e informar en materia de presupuestos<sup>234</sup>. Esta modalidad de control *ex ante* se vincula con la certificación de la legalidad de las actuaciones que llevan a cabo los sujetos ordenadores de gastos. Las decisiones alrededor de los procedimientos para la ejecución presupuestaria no ajustadas a la legalidad vigente, serán observadas por el Tribunal, mientras que las unidades ordenadoras pudieran subsanar los motivos que causaron la observación o insistir en los procedimientos observados comunicando a este órgano los fundamentos que sustentan dichas reiteraciones. A pesar de ello, el TC ostenta la facultad de remitir nota circunstanciada a la Asamblea General del parlamento uruguayo para la realización de los controles sobre los gastos con observaciones reiterados.

Durante el desarrollo de esta investigación se constató una acumulación de observaciones reiteradas remitidas a la Asamblea General durante cada año fiscal. Particularmente entre enero de 2015 y enero de 2020 se radicaron 4714 asuntos procedentes del TC, de los cuales el 85,1% se refieren a observaciones sobre reiteraciones de gastos y el 14,9% concierne a auditorías realizadas.

**Tabla 7.1. Asuntos radicados en la Asamblea General procedentes del Tribunal de Cuentas (enero de 2015 y enero de 2020)**

<b>Año</b>	<b>Informes de Auditoría</b>	<b>Gastos Observados Reiterados</b>	<b>Total de Asuntos radicados en la Asamblea General</b>
2015	130	877	1007
2016	170	1033	1203
2017	130	948	1078
2018	124	715	839
2019	122	381	503

<sup>234</sup> Véase Sección XIII Del Tribunal de Cuentas. Constitución de la República Oriental del Uruguay. [https://www.tcr.gub.uy/archivos/nor\\_63\\_Constitución%20de%20la%20República%20Oriental%20del%20Uruguay.pdf](https://www.tcr.gub.uy/archivos/nor_63_Constitución%20de%20la%20República%20Oriental%20del%20Uruguay.pdf).

<b>Año</b>	<b>Informes de Auditoría</b>	<b>Gastos Observados Reiterados</b>	<b>Total de Asuntos radicados en la Asamblea General</b>
2020	27	57	84
<b>Total</b>	<b>703</b>	<b>4011</b>	<b>4714</b>

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en los datos del parlamento uruguayo (2020).<sup>235</sup>

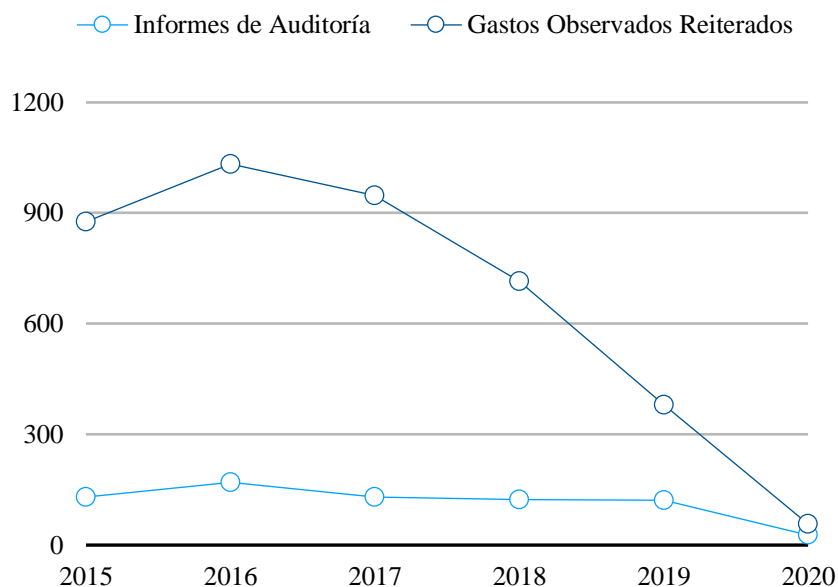
Si se analiza el panel de tiempo en que se produce la radicación de estos asuntos, se constata que en la composición general, las observaciones por gastos reiterados representan una notable mayoría, con una tendencia decreciente en el tiempo. En igual sentido, se aprecia un pico para los dos componentes durante el año 2016, lo cual está relacionado con la implementación de la Ley No. 19 355<sup>236</sup> del “Presupuesto Nacional para el período 2015-2019” aprobada en diciembre de 2015. La dilatada aprobación del presupuesto para el segundo período de gobierno de Tabaré Vazquez produjo una arrancada tardía del proceso inversionista vinculado a los programas estratégicos del gobierno con el consiguiente incremento y concentración de las operaciones de ejecución sujetas a las intervenciones del TC durante 2016. A pesar de ello, las auditorías externas realizadas por el TC se mantienen en rango relativamente constante hasta la finalización del período.

<sup>235</sup> Véase Observaciones del Tribunal de Cuentas.

[https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/observaciones-tc?Ast\\_FechaDeEntradaAlCuerpo%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2015&Ast\\_FechaDeEntradaAlCuerpo%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2020&Otdc\\_oficio=&Texto=.](https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/observaciones-tc?Ast_FechaDeEntradaAlCuerpo%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2015&Ast_FechaDeEntradaAlCuerpo%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2020&Otdc_oficio=&Texto=)

<sup>236</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015#:~:text=Autor%C3%ADzase%20al%20Poder%20Ejecutivo%20a,Planeamiento%20y%20Presupuesto%20para%20inversiones.>

**Gráfico 7.2. Comportamiento anual de asuntos remitidos a la Asamblea General por el Tribunal de Cuentas (enero de 2015 y enero de 2020)**



*Fuente:* Elaborado por la autora con base en los datos del Parlamento uruguayo (2020).<sup>237</sup>

Otro de los elementos que amerita una consideración particular, es la evolución en el comportamiento de este tipo de asuntos radicados en la Asamblea General, a través de los tres períodos de gobierno de FA. Según sugiere el Gráfico 7.3., durante la presidencia de Pepe Mujica es donde se experimenta un incremento notorio del total de cuestiones vinculadas con la intervención del TC. Este incremento pudiera estar ceñido a la temporalidad en la ejecución de las principales políticas sociales de la agenda frenteamplista, que tuvo lugar durante el gobierno de Mujica, lo cual supuso el aumento de las inversiones y operaciones de ejecución de gastos.<sup>238</sup> En igual sentido, con la institucionalización de esta política, se profundizan los cambios en instrumentos de regulación que devienen en el reforzamiento de las funciones de control administrativo y jurisdiccional. La variación introducida con el cambio en los instrumentos movilizados con la política, da cuenta del incremento sostenido de las

<sup>237</sup> Véase Observaciones del Tribunal de Cuentas.

[https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/observaciones-tc?Ast\\_FechaDeEntradaAlCuerpo%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2015&Ast\\_FechaDeEntradaAlCuerpo%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2020&Otdc\\_oficio=&Texto=](https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/observaciones-tc?Ast_FechaDeEntradaAlCuerpo%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2015&Ast_FechaDeEntradaAlCuerpo%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2020&Otdc_oficio=&Texto=)

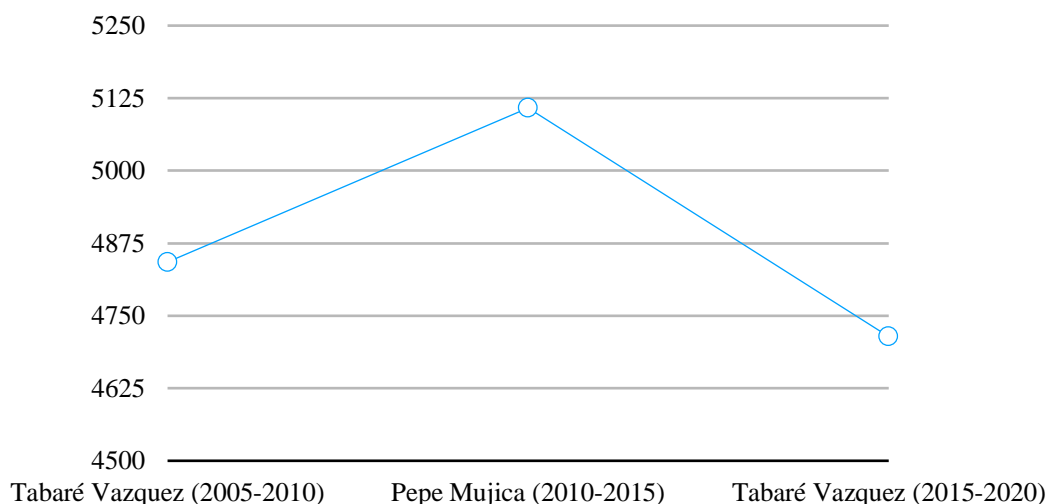
<sup>238</sup> Según fuentes oficiales entre 2005 y 2018 el gasto público social se incrementó en 136% particularmente en los sectores de educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios, deporte y cultura. Véase en sitio web de la presidencia de Uruguay.

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/gasto-publico-social-uruguay-aumento-136-terminos-reales-entre-2005-2018>.

capacidades institucionales para el reforzamiento de controles y no necesariamente de la mayor ocurrencia de eventos irregulares.

### Gráfico 7.3. Comportamiento de asuntos remitidos a la Asamblea General por el Tribunal de Cuentas entre períodos de gobierno de Frente Amplio (enero 2005 - enero de 2020)

○ Asuntos radicados en la Asamblea Nacional procedentes de actuaciones del Tribunal de Cuentas



*Fuente:* Elaborado por la autora con base en los datos del Parlamento uruguayo (2020).<sup>239</sup>

Durante el segundo período de gobierno de Tabaré la cantidad de observaciones por gastos reiterados decrece tendiendo a la estabilización, a pesar de que no hubo una contracción significativa del gasto público. Esta dinámica guarda una relación intrínseca con los cambios en la rectoría y conducción de la economía interna que se produjeron entre ambos gobiernos, incluso en las dinámicas de comportamiento al interior de los órganos rectores y sus cercanías ideológicas con el presidente.<sup>240</sup>

<sup>239</sup> Véase Observaciones del Tribunal de Cuentas.

[https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/observaciones-tc?Ast\\_FechaDeEntradaAlCuerpo%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2015&Ast\\_FechaDeEntradaAlCuerpo%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2020&Otdc\\_oficio=&Texto=](https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/observaciones-tc?Ast_FechaDeEntradaAlCuerpo%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2015&Ast_FechaDeEntradaAlCuerpo%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2020&Otdc_oficio=&Texto=)

<sup>240</sup> Las tensiones en la conducción económica del país se hicieron particularmente notables durante el Gobierno de Mujica, cuando llegó incluso a hablarse de la existencia de dos equipos de dirección de la economía. El primero de ellos liderado por Fernando Lorenzo al frente del MEF respaldado por el ex ministro Astori y otro equipo paralelo liderado por Gabriel Frugoni, entonces director de la OPP con el apoyo del presidente Mujica. Ambos equipos con visiones diferentes sobre la conducción económica del país, pudieron generar situaciones de vulneración legal del proceso presupuestario que repercutieron en la elevación de observaciones por parte del Tribunal de Cuentas. Véase Nota de Prensa "Lo que el Frente nos dejó" del día 21 de agosto de 2020 en <https://www.cronicas.com.uy/contratapa/lo-que-el-frente-nos-dejo/>.

A pesar de la profusión de asuntos radicados en la Asamblea General procedentes del TC y sus actuaciones, no se encontraron evidencias de ningún trámite posterior versado sobre estos asuntos. La ausencia de estas evidencias no apunta automáticamente a la carencia de controles parlamentarios, sino a la inacción de la Asamblea General frente a los requerimientos del TC por motivos de observación de gastos reiterados. Tres posibles explicaciones pueden estar circunscritas a este asunto. El primero de ellos es la saturación técnica de cuestiones vinculadas a gastos observados reiterados, que no necesariamente apuntan a indicios de actos delictuosos o que impliquen un grave perjuicio para el normal funcionamiento de las operaciones vinculadas al gasto público. En ocasiones la reiteración de gastos observados se encuentra vinculada a decisiones operacionales basadas en criterios de factibilidad, efectividad, eficiencia y oportunidad que no se encuentran ajustadas a las normativas legales vigentes.

Por otra parte, las disposiciones en materia de actuaciones del TC no obedecen a criterios de priorización que permitan indicar del cúmulo de asuntos sometidos a consideración de la Asamblea General, cuáles detentan connotaciones de particular relevancia para detonar el control parlamentario. Este asunto se encuentra en revisión por parte del TC y entre las alternativas de solución se evalúa elevar las notas circunstanciadas relativas a casos de irregularidades o actos expuestos a la corrupción a informes de “Urgente Consideración” por parte de la Asamblea.<sup>241</sup> Otra de las alternativas en análisis pone sobre la mesa una eventual ampliación de las facultades y capacidades de sanción de este órgano.<sup>242</sup>

Un tercer factor vinculado a la inacción de la Asamblea se circunscribe a los principios de competencia y duplicidad. Entendidos como la incapacidad que tiene este órgano para declarar la ineficacia de las actuaciones administrativas —competencia asignada al Tribunal de lo Contencioso Administrativo—, así como para efectuar la valoración de asuntos que ya se encuentran en proceso de fiscalización por parte de otros órganos especializados. Los vínculos notorios entre el TC con otros entes de control y la remisión de asuntos según los ámbitos de competencia de cada uno de estos, constituye un aspecto notable de la cooperación entre agencias. De esta forma, muchas de las observaciones vinculadas con actos no ajustados

---

<sup>241</sup> Entrevista a Dr. Jorge Rodríguez Pereira. Sub Director Jurídico del Tribunal de Cuentas de Uruguay realizada el 18 de junio de 2021 vía zoom.

<sup>242</sup> En junio de 2021, el Tribunal de Cuentas elevó un proyecto de Ley a la Asamblea General del Uruguay incorporando la introducción de propuestas para la eventual generación de capacidades sancionadoras de este órgano frente a las entidades que reiteren gastos observados por este órgano.  
<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/tribunal-cuentas-plantear-sancionar-quienes-reiteren-gastos.html>.

a los regímenes y procedimientos para la ejecución de gastos, terminan teniendo como asidero a otros órganos de control a través de remisiones, consultas y actuaciones sujetas a convenios interinstitucionales.

No obstante, el legislativo como ente de balance detenta una preferencia explícita e institucionalizada, hacia un control *ex post* del gasto público, de carácter macro y reactivo que se traduce en los procesos de rendición de cuentas y balances de ejecución presupuestaria que dan cierre a cada año fiscal. En la presente investigación se ha dado cuenta de la abundante evidencia que soporta esta aseveración, siendo las leyes de rendición de cuentas y balances de ejecución presupuestal, el principal instrumento de control hacia el accionar del ejecutivo. Al propio tiempo constituyen el mecanismo privilegiado de expresión de las dinámicas de cambio y evolución de las políticas públicas. Durante el desarrollo del capítulo se desarrollará esta idea en mayor detalle.

Otro de los órganos superiores de control administrativo es la AIN que encabeza el sistema de control interno gubernamental, así como de otros agentes de mercado con participación estatal dentro de los que figuran las sociedades anónimas, cooperativas y otras entidades. A través de su Norma Técnica No. 4/2014<sup>243</sup> “Matriz de riesgos, controles y procedimientos de auditoría para el proceso de compras” la AIN regla las actuaciones de las unidades de auditoría interna sobre la base de la identificación de riesgos a los que se encuentran sujetas las organizaciones como parte de los procesos de compra y contrataciones que realizan. En virtud de ello, se dispone que cada entidad que interviene en procesos de compra pública diseñe la matriz de riesgos asociados, sobre los cuales se establecen a posteriori los objetos de control auditables sobre los que recae la acción fiscalizadora.

El rol de la auditoría es particularmente relevante en este contexto y a pesar de encontrarse adscripta organizativamente al Ministerio de Economía y Finanzas, detenta autonomía técnica sobre sus actuaciones. El carácter autónomo de las actuaciones de la auditoría se constata a través de las evidencias que indican que la remisión de casos de irregularidad y/o que sugieren la comisión de delitos contra la administración pública se producen sin que medien criterios selectivos o discrecionales. En este sentido, en la sección posterior se presentan casos notorios remitidos por AIN a la Fiscalía General del Estado que involucran a altos cargos de

---

<sup>243</sup> Véase en <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/4-2014-norma-tecnica.pdf>.

conducción política y de la cúpula militar. Ambos sectores han sido considerados tradicionalmente como “intocables”, sin embargo, el señalamiento y persecución de hechos de corrupción en estas instancias, hacen notar la independencia y autonomía en las actuaciones de los entes de control en Uruguay. Al igual que en el caso del TC, las posibilidades de sanción directa a infractores por parte de la AIN, son inexistentes y en igual sentido este órgano se caracteriza por ser un detector de comportamientos irregulares que deriva a entes especializados con altas capacidades coercitivas.

Por último, como parte de las entidades de fiscalización superior que intervienen en los procesos de control de la administración del Estado y sus agentes, se encuentra el Tribunal de lo Contencioso Administrativo —por sus siglas TCA—. Este organismo, se vincula el ejercicio de la función jurisdiccional administrativa y a su cargo son sometidos los asuntos derivados de las solicitudes de nulidad de los actos de la administración cuando estos tengan carácter definitivo. A pesar de su vocación natural para realizar un contrapeso efectivo sobre el accionar de las administraciones, su rol en el ecosistema de control es relativamente marginal. Varias problemáticas estructurales inciden en que la actuación del TCA tenga un bajo perfil en relación con el resto de órganos superiores que integran el ecosistema de control. En particular, las problemáticas derivadas de la ejecutoria de resoluciones contra las administraciones constituyen una de las principales limitaciones, aspecto que será abordado nuevamente al cierre del capítulo.

Los órganos de control horizontal administrativo de nivel superior, poseen escasas posibilidades de sanción efectiva y directa frente a actos irregulares. En sentido contrario, la nueva gama de otras agencias surgidas en el ámbito sectorial y de políticas estratégicas del Estado contribuyen a la implementación de medidas coercitivas a través de regímenes de infracciones y contravenciones. Por sus características intrínsecas y la naturaleza de los actores que intervienen en el sistema de las compras públicas, dichas agencias generan engranajes entre sí y con otros organismos de control de jerarquía superior.

La ARCE constituye el órgano rector del sistema descentralizado de compras, en consecuencia, rige la política de ordenamiento del mercado público de bienes, servicios y obras. Entre sus cometidos funcionales contempla la “supervisión de la correcta ejecución de los contratos celebrados por la administración central”, así como la imposición de sanciones de advertencia, multa, ejecución de garantía de mantenimiento de la oferta o de fiel

cumplimiento del contrato y suspensión.<sup>244</sup> Estos mecanismos de control y sanción administrativa son susceptibles de ejecución en contra de los proveedores que incumplan con los términos y condiciones de los contratos suscritos con la administración pública. Uno de los principales efectos de este régimen de sanciones es la incorporación de incidencias y medidas administrativas en el RUPE, aspecto que deriva en la restricción de participación en el mercado público o en la supresión de proveedores del mentado registro.

Este mecanismo posee connotaciones relevantes para el control a pesar de que la mayor carga coercitiva se encuentra en el sector de la provisión de bienes, servicios y obras. En primera instancia porque la manipulación deliberada de los pliegos, bases de ofertas y contratos suscritos con la administración puede ser considerada una “bandera roja” o señal de alerta dentro de estos procesos, encendiendo las alarmas para la actividad fiscalizadora de entes como el TC y la AIN. En segundo lugar, porque este marco sancionador desincentiva la comisión de actos irregulares por parte de los oferentes quienes son disuadidos de realizar comportamientos indeseados como la oferta de sobornos y otros actos de corrupción. En tercer lugar, porque impide a la administración la contratación de quienes hayan sido sancionados en base a estos comportamientos. Un botón analítico interesante se configura por la convivencia en el sector de la oferta de empresas privadas, públicas y de capital mixto, tanto nacionales como extranjeras y las implicaciones de este régimen de infracciones para todos los sujetos concurrentes en el mercado de lo público.

En igual sentido, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia adscripta al MEF se erige como un órgano de control focalizado, que abarca tanto el comportamiento de los proveedores, como de las administraciones y sus prácticas de operación en el mercado. Dicho ente no sólo tiene potestades para disponer la aplicación de medidas preparatorias, el cese preventivo de actividades y la ejecución de medidas cautelares, sino que dispone del marco sancionador establecido en la Ley de Defensa de la Libre Competencia en el Comercio.<sup>245</sup> Dentro de las principales modalidades de sanción prevista en la ley se encuentran los apercibimientos y sanciones pecuniarias de diferente alcance. Los mecanismos de coordinación de esta comisión con otros órganos, agencias y poderes del Estado generan que no sólo se disponga la investigación y aplicación de sanciones a infractores, sino también,

---

<sup>244</sup> Esta nueva función fue introducida a través del artículo 332 de la Ley 19889 de Urgente Consideración emitida en 2020. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>.

<sup>245</sup> Véase Artículos 11, 13, 15 y 17 de la Ley 18159 de “Defensa de la Libre Competencia en el Comercio” de 2007. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18159-2007>.



recomendaciones para el diseño de la política pública de compras estatales orientadas a generar un escenario de prácticas competitivas en el sector público.

Los principales actores que intervienen en los mecanismos de consulta, son el TC, los diferentes niveles de gobierno, en particular las intendencias departamentales, y otros agentes de mercado, de naturaleza pública o privada. Esta comisión desempeña un rol particularmente activo, aunque tiende a invisibilizarse por su ubicación estructural en un organismo de tan amplio alcance como el MEF. Como parte del análisis de las evidencias que con posterioridad se realizará, se pondrán de manifiesto varios puntos argumentales relevantes para este estudio. Entre ellos, que la mayor cantidad de denuncias radicadas en materia de compras públicas tienen que ver precisamente con las condiciones de competitividad en el mercado y no con el fenómeno de la corrupción pública *per sé*. Por otra parte, en el quehacer de este ente se aprecian las tensiones entre las políticas de acceso preferencial al mercado público, frente a las de fomento de la competitividad empresarial.

Por su parte, la JUTEP como órgano de control superior descentralizado en las políticas de lucha anticorrupción se encarga de investigar, obtener y sistematizar toda la información referida a las denuncias vinculadas a delitos o presuntos delitos que atenten contra la administración y la ética pública<sup>246</sup>. Los dictámenes emitidos a través de los informes de investigación generados de oficio o a instancias de parte —fundamentalmente a través de denuncias—, sirven a los efectos de detonar la acción de los órganos capaces de generar efectos en el control *ex post* como la AIN, la FGE o el TCA. Este órgano de control se caracterizó por el establecimiento de vínculos de proximidad con la ARCE, el TC y las intendencias departamentales durante el período abordado en esta investigación.

Particularmente con el protagonismo que alcanzó el órgano durante el proceso que culminó en la renuncia del ex vicepresidente Raúl Sendic,<sup>247</sup> se amplió su notoriedad social

---

<sup>246</sup> Véase Arts. 2 y 3 de la Ley 19340 de creación de la Junta de Transparencia y Ética Pública de 2015. <http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19340-2015>.

<sup>247</sup> El 9 de septiembre de 2017, el entonces vicepresidente Raúl Sendic presentó su renuncia indeclinable al cargo que habría ejercido durante el segundo período de Gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020). Estos hechos se generan como resultado del análisis que llevara a cabo el Tribunal de Conducta Política, máximo órgano de control partidista de Frente Amplio en torno gastos ejecutados desde una tarjeta corporativa cuando estuvo al frente de ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland), empresa estatal de la que fue vicepresidente entre 2005 y 2009 y presidente entre 2009 y 2013. Como resultado de las investigaciones efectuadas, se identificó un monto de fondos públicos ascendentes a aproximadamente USD 4500, que fueron utilizados de manera inapropiada y que salieron a la luz pública luego de que periodistas solicitaran acceso a la información sobre el uso de las tarjetas corporativas en varias empresas estatales entre 2016 y 2017. A partir de 2018 comenzó el procedimiento judicial de substanciación de la causa por peculado, abuso de funciones y malversación de fondos públicos, proceso que culminó con sentencia condenatoria de 18 meses de prisión, cuatro años de inhabilitación para ejercer cargos públicos y una multa de 500 unidades reajustables (unos

experimentando un incremento vertiginoso de los asuntos sometidos a su consideración a través de los canales de denuncia ciudadana.

Los otros componentes de este ecosistema de control se vinculan con las agencias designadas para garantizar el desarrollo de los derechos de acceso a la información. Entre ellos, la UAIP que tiene a su cargo la denuncia ante las autoridades competentes de todos los actos vinculados a la violación y/o restricción de los derechos consagrados en la Ley No. 18 381/2008, así como la desclasificación de información que hubiere sido considerada como tal, sin apego a los procedimientos contemplados en la normativa vigente. A pesar de ello, los peticionarios cuya acción de acceso a la información no hubiese sido solventada por el sistema de control administrativo pueden acudir a la vía judicial para ejercer ese derecho.

La UAIP recepciona las denuncias, consultas y solicitudes ciudadanas o de otros actores vinculadas con la negativa de los sujetos obligados de entregar la información que se les solicita (tanto de forma parcial o total), o hacerlo de forma extemporánea.<sup>248</sup> Entre 2016 y 2019 se habrían producido como promedio 3 465 solicitudes de acceso a la información, de las cuales 3 397 (98%) fueron respondidas. Según muestra la Tabla No. 7.2., la calidad en la respuesta (respuestas con acceso total) es también alta, en proporción con las solicitudes denegadas o con respuestas múltiples. Sobre los asuntos vinculados a denuncias recepcionados en la UAIP se evidencia un incremento sostenido, que deriva de acciones intencionadas de socialización, visibilización y sensibilización en torno a los derechos humanos de acceso a la información a través de proyectos como Queremos Saber,<sup>249</sup> las Movidas Ciudadanas por el Día Internacional de la Transparencia y el accionar directo de organizaciones de la sociedad civil.<sup>250</sup>

---

669.000 pesos uruguayos). Véase información completa en <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/5/la-justicia-condeno-a-raul-sendic-por-abuso-de-funciones-y-malversacion-de-fondos-publicos/>.

<sup>248</sup> Véase requisitos de denuncias ante la UAIP en <https://www.gub.uy/tramites/denuncias-unidad-acceso-informacion-publica-uaip>.

<sup>249</sup> Véase proyecto Queremos Saber en <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/campanas/queremos-saber>.

<sup>250</sup> Las organizaciones de la Sociedad Civil uruguaya desempeñan un rol relevante para la promoción y difusión de los derechos de acceso a la información y la incidencia sobre la rendición de cuentas en la gestión gubernamental. De manera notoria proyectos como CIVICO, DATA y organizaciones como CAinfo, Uruguay Transparente y la Red Nacional de Gobierno Abierto promueven tanto acciones de capacitación directa a nivel comunitario, como veedurías ciudadanas sobre el alcance y calidad de la información pública. En el marco de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y la regresión experimentada en materia de acceso a información de calidad sobre los manejos del gobierno en cuanto a la gestión de la adquisición de vacunas, 16 organizaciones de la sociedad civil uruguaya emitieron una carta abierta condenando la vulneración de los derechos humanos por parte del Estado uruguayo. Estas acciones no sólo han generado efectos declarativos, sino que se encuentran siendo ventiladas en vía judicial. <http://www.mapeosociedadcivil.uy/oportunidad/declaracion-por-la-transparencia-en-el-manejo-de-la-informacion-sobre-la-pandemia/>.

**Tabla 7.2. Reportes anuales de la UAIP. Solicitudes de acceso a la información y denuncias (2016-2019)**

<b>Reportes anuales UAIP</b>	<b>2015-2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Solicitudes recibidas</b>	<b>3084</b>	<b>4323</b>	<b>4512</b>	<b>1942</b>
<b>Solicitudes respondidas</b>	<b>3039</b>	<b>4216</b>	<b>4452</b>	<b>1882</b>
Total de solicitudes a las que se dio acceso total	2738	3857	4089	1637
Total de solicitudes denegadas	206	290	242	129
Total de solicitudes con respuestas múltiples	90	832	722	658
<b>Expedientes de Denuncias Diligenciados</b>	<b>24</b>	<b>60</b>	<b>75</b>	<b>81</b>

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en los Informes Anuales de la UIAP (2019).<sup>251</sup>

En igual sentido, el monitoreo a las obligaciones de transparencia activa y pasiva, constituye otro de los cometidos funcionales de mayor relevancia según lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 232/2010<sup>252</sup> y las disposiciones posteriores en materia de transparencia activa en formato de datos abiertos previstas en el Decreto 54/2017.<sup>253</sup> De esta forma, se creó a fines de 2019 la metodología estandarizada para el Índice Nacional de Acceso a la Información (INTAI), con la finalidad de medir el desempeño institucional de los sujetos obligados en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, sin embargo, los ejercicios de medición se han venido ejecutando desde el surgimiento de la LAI. La progresión de avances en este sentido, dan cuenta de un mejoramiento gradual de la respuesta

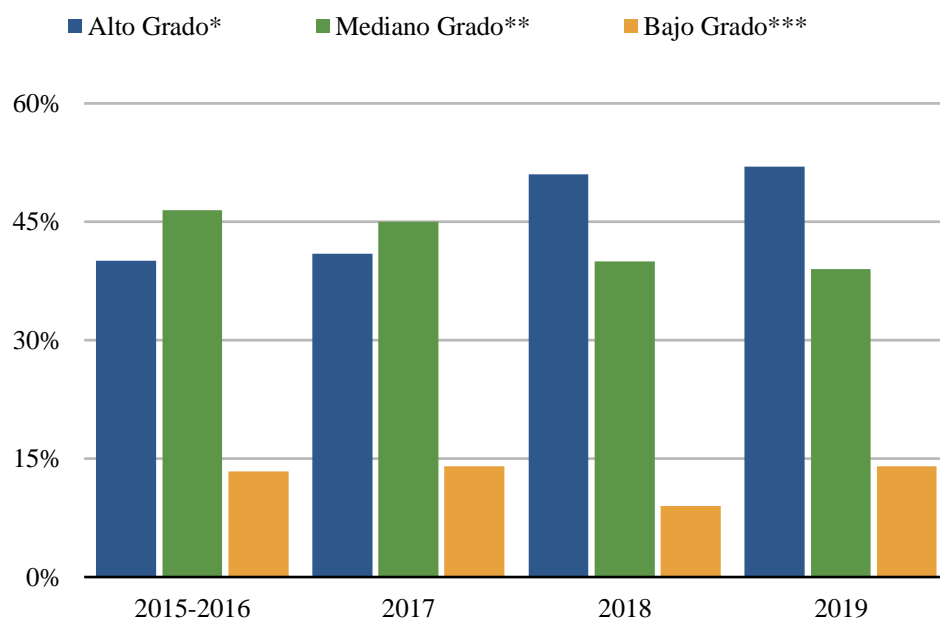
<sup>251</sup> Véase Informes Anuales de la UAIP. [https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/publicaciones?field\\_tipo\\_de\\_publicacion\\_target\\_id=157&year=all&month=all&field\\_tematica\\_target\\_id=All&field\\_publico\\_target\\_id=All](https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/publicaciones?field_tipo_de_publicacion_target_id=157&year=all&month=all&field_tematica_target_id=All&field_publico_target_id=All).

<sup>252</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010>.

<sup>253</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/54-2017>.

institucional, así como de la ampliación de sujetos obligados con los requerimientos de la transparencia activa.

**Gráfico 7.4. Calidad de la transparencia activa (sujetos obligados-2016-2019)**



*Fuente:* Elaborado por la autora con base en Informes Anuales de la UAIP (2019).<sup>254</sup>

*Nota:* \* + de 80% de cumplimiento, \*\* entre 60%-79% de cumplimiento, \*\*\* - de 59% de cumplimiento.

En relación con los asuntos vinculados al acceso a la información pública en el ámbito de las compras del Estado, se señala su escasez de acuerdo con el total de actos administrativos emitidos por la UAIP para el periodo de tiempo que abarca esta investigación. Las causas se circunscriben al incremento sostenido de la apertura (interfaz de compras, repositorio de datos, estándar de datos abiertos, observatorio de compras) y la gestión autónoma del sistema de acceso a la información del sector. No obstante, según se indica en el Anexo 7, 6 actos administrativos fueron llevados a cabo entre 2016-2020 vinculados con estos temas, de ellos 3 constituyeron denuncias ciudadanas o del sector empresarial y 3 se corresponden con consultas de agentes estatales.

Como se ha reseñado a breves rasgos, el ecosistema de órganos de control se caracteriza por la convergencia de múltiples agencias con relación mediata o inmediata con los procesos de

<sup>254</sup> Véase Informes Anuales de la UAIP. [https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/publicaciones?field\\_tipo\\_de\\_publicacion\\_target\\_id=157&year=all&month=all&field\\_tematica\\_target\\_id=All&field\\_publico\\_target\\_id=All](https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/publicaciones?field_tipo_de_publicacion_target_id=157&year=all&month=all&field_tematica_target_id=All&field_publico_target_id=All).

compra pública. Estas instituciones se distinguen por su naturaleza, los tipos de control que realizan, así como por su incidencia variable en la producción de efectos para los sujetos. La capacidad de las agencias para detectar actos irregulares y combatir la corrupción en Uruguay, se relaciona de manera estrecha con la multiplicidad de actores y acciones de control, la capacidad y autonomía legal, el carácter de la democracia y de las instituciones políticas, así como de las relaciones entre las instituciones públicas con la sociedad civil y los medios de comunicación.<sup>255</sup> A continuación, la valoración de las evidencias recopiladas en función de las observaciones empíricas esperadas, las cuales se presentan de manera detallada en el Anexo 6.

### **7.1.1. El incremento sostenido del acceso a la información pública como catalizador de la acción del ecosistema de control**

Como parte de las observaciones empíricas vinculadas con el desempeño de los instrumentos de información se esperaba que la variación experimentada se traduzca en una mejora de los mecanismos de acceso a información veraz, oportuna y con reservas administrativas regladas con carácter excepcional. Como fue señalado en el epígrafe previo, las solicitudes de acceso a la información en el ámbito de la compra pública resultan escasas. Ello constituye un efecto derivado de la masiva apertura y la publicación en tiempo real de los datos vinculados a los procesos a través de la interfaz de compras, el SICE, la publicación de paquetes de datos en el estándar de contrataciones abiertas, la habilitación del Observatorio de Compra Pública, así como el repositorio de transparencia activa (presupuestos, memorias, actas, informes, auditorías, sanciones y recursos, etc.) visibles en el portal *web* institucional.

En función de ello, la primera de las evidencias recabadas pone de relieve que la ARCE recibió entre 2016-2020, 9 solicitudes de transparencia pasiva de las cuales respondió dando acceso total a 8 de los requerimientos. Sólo en un caso, la solicitud fue declarada en reserva temporal por inexistencia de los datos completos al momento de recepcionar el requerimiento.<sup>256</sup> En relación con las consultas vinculadas con el asesoramiento normativo a

---

<sup>255</sup> En 2021 el país ocupó por segundo año consecutivo el primer lugar de la región en el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción elaborado por Americas Society/Council of the Americas y la compañía global Control Risk. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/indice-de-capacidad-para-combatir-la-corrupcion-ccc-2021/>.

<sup>256</sup> El requerimiento de acceso a la información se encontraba vinculado a la gestión institucional y a un documento de trabajo interno que aún no había sido concluido. En función de ello se realizó la reserva temporal de la información hasta el completamiento del proceso. Solicitud de Acceso a la Información a la ARCE, contestada el 29 de mayo de 2021.

distintos actores del sistema estatal, particularmente con los oficios generados para dar respuesta a solicitudes del poder judicial, se sustanciaron 650 asuntos durante 2020 (EIIHR).

Esta evidencia resulta altamente consistente con la evolución de la política de gobierno abierto en el Uruguay y sus radicales transformaciones durante el período, que le han colocado como el primer país de la región y el vigésimo sexto en el ranking mundial en el Índice de Desarrollo del Gobierno Abierto —EGDI, por sus siglas en inglés—, de las Naciones Unidas.<sup>257</sup> Como sugiere la Tabla 7.3., la variación en términos de desempeño del gobierno abierto en Uruguay ha experimentado una tendencia positiva desde 2005 hasta 2020. Ello se ha traducido en el incremento de 3 puntos porcentuales en el período de vigencia de la política según el índice compuesto de EGDI que muestra el promedio ponderado de las puntuaciones normalizadas en las dimensiones de gobierno abierto, estas son 1. el alcance y calidad de los servicios en línea; 2. el estado de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones; y 3. el capital humano inherente a las actividades de gobierno abierto. El sistema de medición se elabora sobre la base de una encuesta exhaustiva de la presencia en línea de los 193 Estados que integran las Naciones Unidas, evaluando el desarrollo de los sitios *web* nacionales y como se aplican las políticas de gobierno electrónico en general y en sectores específicos para la prestación de servicios esenciales orientados a la población.<sup>258</sup>

**Tabla 7.3. Variación del desempeño del Gobierno Electrónico en Uruguay (2005-2020)**

<b>Año</b>	<b>EGDI</b>	<b>Rank</b>
2005	0.5387	49
2008	0.5645	48
2010	0.5848	36
2012	0.6315	50
2014	0.7420	26
2016	0.7237	34

<sup>257</sup> Véase más información en la Base de Conocimientos Interactiva sobre gobierno electrónico (UNeGovKB) de la División de Instituciones Públicas y Gobierno Digital de las Naciones Unidas. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>.

<sup>258</sup> Véase Nota metodológica en <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Methodology>.

<b>Año</b>	<b>EGDI</b>	<b>Rank</b>
2018	0.7858	34
2020	0.8500	26
<b>Variación durante el período</b>	<b>0.3113</b>	<b>23</b>

*Fuente:* EGDI/ONU (2021).<sup>259</sup>

La ponderación de este dato complementario en función del análisis de la evidencia indicada, muestra el alcance y calidad de las reformas introducidas con la política de gobierno electrónico que han constituido una verdadera transformación en la gestión de lo público y en la masificación del acceso a la información sin que medien canales de solicitud directa a la institucionalidad formal.

Otras de las evidencias encontradas se vinculan en gran medida con las dinámicas de relación de la ARCE con los operadores del mercado estatal de bienes, servicios y obras. En igual sentido, durante el año 2020 se implementó un modelo de atención a las unidades de compra para brindar asesoramiento e información a los usuarios del sistema, siendo solventadas 28 674 consultas, de ellas: 6 660 correspondientes a consultas de compradores y 22 014 provinieron de proveedores (**EI2HR**). En Uruguay la figura del gestor de adquisiciones o comprador público se encuentra incorporada dentro de las diferentes ocupaciones vinculadas con procesos de soporte a la administración central. A pesar de ello, la profesionalización de esta figura constituye uno de los mayores retos que enfrenta el sistema de gestión de la compra pública, fundamentalmente en el segundo y tercer nivel de gobierno. En función de ello, la ARCE ha generado el modelo de atención a unidades de compra y trabaja junto a la Escuela Nacional de Administración Pública y la ONSC para la ampliación de la oferta de cursos de capacitación vinculados a los procesos de adquisiciones.

Entre 2016 y 2020 fueron publicados de manera ininterrumpida y en tiempo real, todos los llamados y adjudicaciones sobre los diferentes procedimientos de compra pública en el sitio [www.comprasestatales.gob.uy](http://www.comprasestatales.gob.uy) (**EI3HR**). La Tabla 7.4. muestra los procesos adjudicados según cada procedimiento establecido en el TOCAF. Dentro de la composición general, las

<sup>259</sup> Véase en <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>.

compras directas tienen una proporción abrumadora en relación con el resto de procedimientos competitivos, asunto que suscita la preocupación de varios actores dentro del sistema político y de gobierno. Este particular amerita una consideración especial teniendo en cuenta que el procedimiento de licitación pública debería constituir la regla y la compra directa, la excepción. El porcentaje que representan ambos procedimientos en el total de procesos adjudicados son apenas en el primer caso el 1% y en el segundo el 87%.

**Tabla 7.4. Procesos adjudicados según los diferentes procedimientos de compra (2016-2020)**

Procedimientos de Compra	Procesos Adjudicados (2016-2020)						%
	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
<b>Compra directa</b>	53.100	57.167	67.541	69.405	58.864	<b>306.077</b>	<b>87</b>
<b>Compra por excepción</b>	2.657	3.081	3.604	4.370	5.429	<b>19.141</b>	<b>5</b>
<b>Arrendamiento de Obra</b>			1	6	27	<b>34</b>	<b>0</b>
<b>Convenio Marco</b>	1	1	3	8	1	<b>14</b>	<b>0</b>
<b>Concurso de Precios</b>					1.003	<b>1.003</b>	<b>0</b>
<b>Licitación Abreviada</b>	4.068	4.085	4.081	4.685	3.634	<b>20.553</b>	<b>6</b>
<b>Licitación Pública</b>	507	588	632	641	423	<b>2.791</b>	<b>1</b>
<b>Procedimiento Especial</b>	45	27	18	24	10	<b>124</b>	<b>0</b>
<b>Pregón</b>	11	13	17	21	17	<b>79</b>	<b>0</b>
<b>Comparación de Precios</b>		15	93	120	54	<b>282</b>	<b>0</b>
<b>Contratación directa</b>			26	34	12	<b>72</b>	<b>0</b>
<b>Licitación Pública Internacional</b>		1	13	10	4	<b>28</b>	<b>0</b>
<b>Licitación Pública Nacional</b>			2	13	9	<b>24</b>	<b>0</b>



	<b>Procesos Adjudicados (2016-2020)</b>						
<b>Total Adjudicado</b>	60.389	64.978	76.031	79.337	69.487	<b>350.222</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en el Observatorio de Compras Públicas (2020).

Las explicaciones frente a la abrumadora mayoría de adquisiciones realizadas a través de la compra directa derivan de la propia configuración de la norma. En primera instancia porque los topes de montos límites para la realización de este procedimiento han sido sistemáticamente ampliados hasta 2019 de acuerdo con la variación del índice de precios al consumo. En 2020 con la Ley 19 889 de Urgente Consideración se produjo una baja considerable de los mismos a 200 mil pesos uruguayos —equivalentes a aproximadamente 4,5 mil dólares a enero de 2021—. En virtud de ello, el principio de celeridad y eficiencia en los procesos de adquisiciones ubican a las compras directas como pauta general en los procesos de ínfima cuantía. Sin embargo, en el artículo 33 inciso c, numerales del 1 al 36 del TOCAF se establece un controvertido régimen de excepciones bajo el cual las unidades ejecutoras podrían realizar este tipo de procedimientos. La realidad es que la excepción se ha convertido en la regla, frustrando el sano ejercicio de la competencia. A pesar de ello, la compra directa por excepción no evade los requerimientos de transparencia ni aquellos vinculados al control previo de las actuaciones a través del TC y sus delegados. Como se apuntará posteriormente, la mayor parte de las denuncias, demandas y sanciones sobre procesos de adquisiciones no se encuentran vinculados con la compra directa sino con procesos de naturaleza competitiva de considerable valor.

Como parte del Tercer Plan de Acción Nacional al Gobierno Abierto (2016-2018), Uruguay adoptó el estándar de contrataciones abiertas. Hasta la fecha se encuentran publicadas series históricas de compras y contrataciones públicas en formato OCDS —Open Contracting Data Standard— en 7 conjuntos de datos que abarcan desde 2012 hasta 2020 en las fases de llamado y adjudicaciones. Con la adopción del estándar, Uruguay se inserta en el meta lenguaje estandarizado de datos en las compras, que permite mayores niveles de consumo y uso de la información a escala global (**EI4HR**).

En este punto, es relevante visibilizar a quiénes interesa la información generada por el sistema de compras públicas en el país, siendo el propio Estado el principal usuario, seguido por el sector empresarial y el clúster de organizaciones de la sociedad civil especializadas en

análisis del comportamiento del mercado de compra pública.<sup>260</sup> En igual medida, los organismos internacionales constituyen un consumidor habitual de los datos generados por el sistema, para la elaboración de índices y proyecciones sobre el comportamiento de la economía nacional y de sectores estratégicos. Estos agentes disponen de modelos de inteligencia de datos que procesan, analizan y generan contenidos basados en la disponibilidad de información publicada en formato de datos abiertos. En función de ello, el acceso a la información se encuentra cada vez menos mediado por el contacto con la institucionalidad pública y al propio tiempo, cada vez más intermediado por otros agentes.<sup>261</sup>

### **7.1.2. Cumplimiento del debido proceso, procesamiento de los conflictos y divergencias, canales de denuncia y sus repercusiones**

En lo respectivo a los instrumentos de regulación que dan cuenta del cambio experimentado en los regímenes de controles democráticos, la observación empírica esperada refiere al mejoramiento del respeto al debido proceso, frente a las disputas y conflictos suscitados en el ámbito de compras públicas en los que intervienen agencias estatales y de la sociedad civil. Esta hipótesis no sólo se vincula con los mecanismos a través de los cuales se dirimen los conflictos entre el gobierno y otros actores no estatales, sino con la forma en que las agencias del Estado y el gobierno interactúan para reducir las posibilidades de impunidad frente a hechos de corrupción.

Como fue indicado en lo concerniente a las evidencias que remiten a la variación positiva en términos de apertura y acceso a la información, se anticipó que la visibilización de la composición de los procedimientos de compra directa en los volúmenes de adquisiciones del Estado, generó diferentes reacciones por parte de los actores del sistema político y de gobierno. En este sentido, el temprano Informe No 15/015 de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia<sup>262</sup> (**ER1HR**) presentado ante el parlamento uruguayo constituyó

---

<sup>260</sup> Información recabada en entrevistas a Daniel Carranza (DATA) realizada el 28 de junio de 2021, Eliana Alvarez (Proyecto CIVICO) realizada el 18 de junio de 2021 y Fabrizio Scrollini (ILDA) realizada el 7 de junio de 2021 via zoom.

<sup>261</sup> La plataforma de monitoreo y seguimiento a las contrataciones en Uruguay, INFOSICOES constituye un ejemplo de cómo la evaluación de los patrones de comportamiento de la información sobre mercado público permite alertar a actores interesados sobre los procesos de contrataciones y compras de próxima apertura a través de notificaciones personalizadas (consultorías, licitaciones y otros procedimientos de la compra). <https://www.contratacionesuruguay.com>.

<sup>262</sup> Véase Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia “Estudio sobre normativa en compras públicas”. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/informe\\_15\\_15\\_estudio\\_sobre\\_normativa\\_en\\_compras\\_publicas.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/informe_15_15_estudio_sobre_normativa_en_compras_publicas.pdf).

un punto de inflexión relevante para la ampliación de la discusión en torno al sistema de compras públicas. El informe técnico en cuestión, establecía la problemática del volumen de adquisiciones tramitadas a través de compras directas de acuerdo con el régimen de excepciones dispuesto en el TOCAF. A pesar de que la norma establecía de forma rigurosa y taxativa los supuestos de excepcionalidad para estos procedimientos, estos son concebidos de hecho y de derecho, como una restricción a la competencia.

Técnicamente, los procedimientos de compra directa pueden beneficiar o perjudicar a los operadores del sistema de adquisiciones, ya que por una parte los costos de transacción se reducen, pero al propio tiempo pueden redundar en la pérdida de la eficiencia en las compras. Este problema es aún más complejo si se analiza las características de las adquisiciones según los niveles de gobierno, en una economía fuertemente centralizada como la uruguaya.

A finales de 2017, comenzaron los debates de rendición de cuentas y de aprobación del presupuesto para 2018. Como parte del artículo 19 de la propuesta legislativa remitida por el ejecutivo, se eliminaba la obligación establecida en el TOCAF de publicar las convocatorias a precios circunscritas a compras directas que superan el 20% de los topes establecidos —esto es aproximadamente 2,9 mil dólares para la administración pública y 8,7 mil para empresas públicas—. La organización Uruguay Transparente cuestionó la inclusión de este artículo en el proyecto de ley como una medida que atentaba contra el principio de transparencia, generando brechas para la realización de actos de corrupción. El cuestionamiento público de UT fue acogido por la Comisión Integrada de Hacienda y Presupuestos, eliminándose este artículo en el cuerpo legal aprobado<sup>263</sup> **(ER2HR)**.

En el mes de julio de 2018, el movimiento de debate público #UnSoloUruguay presentó ante la Comisión Integrada de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados, el Informe “Compras estatales: Un factor clave en la dinamización de las economías locales” **(ER3HR)**. En dicho informe se establecían las limitaciones que enfrentaban los niveles de gobierno territorial para impulsar el desarrollo de las MYPEs y la economía social y solidaria a través del sistema de compras del estado. A pesar de que desde 2017 se trabajaba en la política de fomento a la economía social y solidaria a través de instrumentos de incentivos y preferencias

---

<sup>263</sup> Véase detalles en página oficial de Uruguay Transparente. <http://uruguaytransparente.uy/agenda-anti-corrupcion/46-compras-mas-transparentes>.

de acceso y precios al mercado, las limitaciones para el ejercicio de la compra directa en territorio constituían un factor que obstaculizaba los objetivos de desarrollo local.

En función de esto la solicitud elevada al parlamento, consistía en flexibilizar los regímenes de compras en intendencias y municipios. Esta acción del movimiento ciudadano también conocido como “Autoconvocados” motivó valoraciones sobre la flexibilización de los montos de contrataciones directas locales, que tuvieron efectos posteriores en la elevación de los topes máximos de compra directa regular. En igual sentido, estos debates contribuyeron a la búsqueda de otras alternativas y procedimientos que viabilizaran la satisfacción de la demanda territorial en el mercado local. La reglamentación de los Convenios Marco a través del Decreto 367/2018<sup>264</sup> y la implementación de la Tienda Virtual de productos, se suman a los esfuerzos en este sentido. A pesar de ello, las obligaciones de transparencia sobre procedimientos de alcance local se mantuvieron y reforzaron.

Las dos evidencias planteadas previamente sugieren varias cuestiones de interés. El carácter activo y vigilante de los agentes de control social sobre las decisiones del ejecutivo, propician reacciones variables que inhiben las posibilidades de transgresiones a la agenda de derechos de acceso a la información. La sensibilidad del legislativo hacia estas reacciones se manifiesta a través de la receptividad a propuestas y denuncias de organizaciones de la sociedad civil, introduciéndolas en el debate político parlamentario. Esta relación entre la actuación *extra* institucional del control social y su formalización posterior al interior de las dinámicas institucionalizadas de control político,<sup>265</sup> apunta a un alto nivel de sensibilidad del parlamento hacia las demandas de la sociedad civil.

En otro orden y vinculado a la estructura interna del control administrativo y su regulación, resulta notoria la entrada en vigor de la Ley No. 19 823<sup>266</sup> de 18 de septiembre de 2019

---

<sup>264</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/367-2018#:~:text=Las%20Administraciones%20P%C3%ABlicas%20Estatales%20podr%C3%A1n,a%20bienes%20C%20servicios%20u%20obras.>

<sup>265</sup> “...creo que la mayor fortaleza que tenemos como sociedad civil es la política de puertas abiertas del estado uruguayo. En las organizaciones, hay posiciones muy diversas y en ocasiones somos contradictorios con lo que decimos y hacemos. Yo no soy triunfalista y acá gusta mucho el discurso de que somos los más transparentes y los menos corruptos, pero en la realidad falta mucho por hacer. Si tú me preguntas cuál es el denominador común, yo te diría que la institucionalidad del parlamento al más alto nivel siempre es receptiva, con independencia del gobierno que esté. Con Frente Amplio este diálogo se profundizó porque es un partido muy popular, muy de calle y si tuvo algún mérito fue fortalecer la relación con la sociedad civil” Entrevista a Mariana Labastie. Líder del Proyecto Observatorio de la Corrupción en Uruguay- Iniciativa del MESISIC/OEA realizada el 14 de junio de 2021 vía zoom.

<sup>266</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19823-2019#:~:text=%2D%20Queda%20prohibido%20a%20los%20funcionarios,inter%C3%A9s%20p%C3%ABlico%20y%20el%20privado.>

“Declaración de Interés General del Código de Ética en la función pública” (**ER4HR**). Esta legislación incorpora importantes modificaciones en las pautas de comportamiento en la administración pública. Una de las primeras notas relevantes del texto legal es precisamente la conceptualización del funcionario público como “toda persona que (...) desempeñe función pública, a título oneroso o gratuito, permanente o temporaria, en cualquier persona de derecho público estatal y no estatal”.<sup>267</sup> Dicha concepción, amplía notablemente el espectro de sujetos contemplados en la categoría de funcionarios que previamente se definía en razón de los procedimientos legales de captación y los vínculos con los organismos de la administración central del Estado.<sup>268</sup>

Algunos de los elementos más notables, introducidos por la Ley se circunscriben a la regla de rotación cada 30 meses de los servidores públicos vinculados al sistema de compras del Estado,<sup>269</sup> la expresa prohibición de contratar, intervenir por razones de parentesco, y/o a favor de terceros, la prohibición de relaciones con actividad vinculada que puedan derivar en conflictos de intereses públicos o privados, así como la prohibición de recibir regalos y otros beneficios<sup>270</sup>. En igual sentido, establece la obligatoriedad de denunciar irregularidades y prácticas corruptas, denunciar delitos, así como la implantación del régimen de protección de testigos para los funcionarios públicos que denuncien actos de corrupción.<sup>271</sup>

En la misma cuerda y en el propio año, se aprueba la Ley No. 19 797/2019<sup>272</sup>

“Modificaciones al régimen de declaraciones juradas de bienes e ingresos de las autoridades y funcionarios públicos”. Los principales cambios introducidos por la norma se circunscriben a la ampliación considerable de los sujetos obligados a presentar declaraciones juradas, según lo dispuesto en la Ley Cristal de 1998.<sup>273</sup> En adición a esto se generan mecanismos de publicidad de estas declaraciones, que previamente eran archivadas en la JUTEP y únicamente eran divulgadas en caso de solicitud de autoridad judicial competente. De esta

---

<sup>267</sup> Véase Artículo 2 de la Ley 19823 de 2019. “Declaración de Interés General del Código de Ética en la función pública”. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19823-2019>.

<sup>268</sup> Véase Artículo 3 de la Ley 19 121/2013 “Regulación del estatuto del funcionario público en la administración central”. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19121-2013>.

<sup>269</sup> Véase Artículo 26 de la Ley 19823 de 2019. “Declaración de Interés General del Código de Ética en la función pública”. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19823-2019>.

<sup>270</sup> Véase artículos del 30 al 37 de la Ley 19823 de 2019. “Declaración de Interés General del Código de Ética en la función pública”. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19823-2019>.

<sup>271</sup> Véase artículos del 40 al 42 de la Ley 19823 de 2019. “Declaración de Interés General del Código de Ética en la función pública”. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19823-2019>.

<sup>272</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19797-2019>.

<sup>273</sup> Véase artículos 10 y 11 de la Ley 17060/ 1998 “Ley Cristal. Funcionarios Públicos”. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17060-1998>.

forma, a partir de 2019 aparecen publicadas *online* todas las declaraciones de sujetos al frente de cargos de alta conducción política y de ordenadores de gastos de diferente nivel y competencia.

Si los funcionarios omiten la presentación de declaraciones juradas se someten a diferentes medidas sancionadoras que van desde la publicación en rotativos de circulación nacional, la retención de haberes o la comunicación a los organismos para la adopción de medidas disciplinarias<sup>274</sup>. Las normas de restricción orientadas al control del servicio público vinculado al sistema de compras y su cadena de decisión y ejecución, constituyen importantes elementos de disuasión para la comisión de actos ligados a la corrupción en el sector. Con ambos instrumentos normativos se refuerzan los mecanismos preventivos que inhiben la posible demanda de sobornos por parte de servidores de la administración pública.

No es la pretensión de este estudio abordar de forma exhaustiva las características del servicio civil uruguayo, ni realizar un análisis pormenorizado de la incidencia del funcionariado público en actos de corrupción. A pesar de ello, las evidencias presentadas en la siguiente sección y el esfuerzo de su triangulación con datos complementarios, sugieren algunos elementos clave de especial consideración. La baja prevalencia de eventos asociados con delitos e irregularidades en la administración pública se vincula a la consolidación de mecanismos preventivos (obligatoriedad de la denuncia, canales de denuncia, protección de informantes, etc.) y al establecimiento de un perfil muy amplio de los sujetos concebidos como funcionarios públicos.

Esto último implica que el rango de actores obligados al cumplimiento de las normas éticas de la administración es amplio y variado. Por otra parte, las capacidades de reacción de los agentes de control son aumentadas por un cúmulo de interacciones con otras agencias con capacidades coercitivas variables que minimizan las posibilidades de impunidad. Finalmente, y aún a nivel especulativo, el tema de los valores y los imaginarios en torno a la figura de los servidores públicos y su función social, son dimensiones relevantes que garantizan bajos niveles de tolerancia a malas prácticas en la gestión de lo público vinculadas o no con la corrupción. A este tema dedicaremos algunas reflexiones hacia el final de la tesis.

---

<sup>274</sup> Véase artículos 16 y 17 de la Ley 17060/ 1998 “Ley Cristal. Funcionarios Públicos”. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17060-1998>.

### **7.1.3. Los efectos de los controles sobre la comisión de irregularidades y/o delitos**

Las reformas en los recursos de autoridad orientadas al reforzamiento de los controles democráticos —particularmente controles administrativos y sociales— contribuyen a la generación de un marco institucional propicio para la actuación de los agentes insertos en el ecosistema de control. Las capacidades y autonomía organizacional de dichos actores para la ejecución de actividades de fiscalización y para garantizar la sancionabilidad de actos ilegales, constituye un factor decisivo de la efectividad del sistema contralor. Como parte de las variaciones generadas al cierre de la etapa de estudio, se esperaría observar que las agencias gubernamentales y órganos de control del Estado posean autonomía y mecanismos efectivos para asegurar la sanción ante delitos, infracciones y contravenciones en compras públicas.

En 2019, la ARCE publicó el Informe de Autoevaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas de Uruguay utilizando la metodología MAPS de la OCDE/DAC (**EO1HR**). En el documento se sistematizan los procesos, demandas y sanciones vinculados al funcionamiento del sistema de compras públicas en períodos que abarcan de 2010 a 2014, de manera indistinta. Durante 2013-2014 habían sido radicados 11 asuntos en la Suprema Corte de Justicia, de los cuales 7 se encontraban pendientes de sentencia y 4 se encontraban en fase de pre sumarios reservados. Por otra parte, el TCA declaraba que entre 2010-2014 se habían presentado 68 acciones, de las cuales 53 fueron confirmadas, 14 anuladas y 1 anulada parcialmente<sup>275</sup>. Por último, el informe refiere que para el período 2013-2014 no se realizaron procesos sumarios vinculados a compras irregulares en la ONSC. La relativa carencia de casos denunciados y efectivamente sancionados en vía administrativa y/o judicial contribuyen a evidenciar de manera notoria, el bajo nivel de ocurrencia de actos de corrupción dentro del sector.

Dos estudios de procesos disciplinarios en la administración pública uruguaya fueron llevados a cabo por la ONSC para el período 2013-2014 y 2017-2018. Según la estadística arrojada en ambos estudios se muestra que para el 2017-2018 los procesos disciplinarios iniciados en esa instancia se incrementaron a más del doble que en el período precedente en funcionarios de la Administración Central, Poder Judicial, Servicios Descentralizados y Entes Autónomos. En

---

<sup>275</sup> Véase Informe detallado en <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/2021-01/Autoevaluación%20del%20SNCP%20metodolog%C3%ADa%20MAPS.pdf>.

igual medida crecen de forma abrumadora los sumarios iniciados por presunción de delitos y condenas ejecutoriadas, de los cuales aproximadamente el 22% se relaciona con delitos contra la administración pública como utilización indebida de información privilegiada y abuso de funciones. Las cifras de comisión de irregularidades decrecen entre ambos períodos.

**Tabla 7.5. Procesos disciplinarios en la Administración Pública. (2013-2014; 2017-2018)**

	<b>2013-2014</b>	<b>2017-2018</b>
Inicio de procesos disciplinarios en la Oficina Nacional del Servicio Civil	1534	3981
Irregularidades	250	90
Sumarios iniciados por presunción de delitos y condenas ejecutoriadas	347	539
De ellos contra la Administración Pública	56	118

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en ONSC (2014<sup>276</sup>, 2018<sup>277</sup>).

A pesar de que en estos estudios no existe una alusión expresa a irregularidades vinculadas con las compras estatales, en la autoevaluación realizada en 2019 por la ARCE según la metodología MAPS/OCDE, se declara que ninguno de estos eventos entre 2013-2014 tuvieron relación directa con el sector. Posiblemente el análisis más sustancial de estos datos, es que los niveles de recurrencia de este tipo de incidencias (presunción de delitos y condenas ejecutoriadas) en la administración pública uruguaya no llegan al 0.2%<sup>278</sup> del total de funcionarios empleados por el Estado en todos los niveles.

Los datos de la JUTEP en materia de denuncias y solicitudes del sistema judicial vinculados a las actuaciones de los funcionarios públicos en los procesos de compra, son consistentes con

<sup>276</sup> Véase “Estudios de procesos disciplinarios en la administración pública uruguaya. (2013-2014)”. <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/estudios-procesos-disciplinarios-administracion-publica-uruguay-2017>.

<sup>277</sup> Véase “Estudios de procesos disciplinarios en la administración central. (2017-2018)”. <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/estudio-sobre-sumarios-administracion-central-2013-2014>.

<sup>278</sup> Al cierre de 2014 se estimaba que existían 307 000 funcionarios públicos. Según EL PAÍS las cifras han fluctuado con una tendencia al crecimiento, que en 2017 había incrementado a 310 126. En función de estos datos el promedio de recurrencia de eventos delictivos sancionados a través de sentencia firme no supera el 0.2%. Véase datos en “Más funcionarios públicos (I)”, publicado el 6/08/18 en diario EL PAIS. <https://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/funcionarios-publicos.html>.



la escasez de eventos de esta naturaleza. Entre 2017 y 2020 se emitieron apenas dos informes, uno de ellos sobre la comisión de presuntos hechos de corrupción en la Junta Departamental de Artigas y otro que dictamina irregularidades con posibles responsabilidades administrativas en el Departamento de Flores (Anexo 8) (EO2HR). Ambos casos se sustancian a instancias de consultas realizadas por los entes de control de nivel local, en el primer caso por un edil departamental de Artigas y en el segundo por el fiscal departamental de Flores. En cuanto a la trascendencia jurídica de ambos dictámenes en el caso Artigas, la JUTEP resolvió emitir comunicado público sobre la comisión de presuntos hechos de corrupción a la Junta Departamental de Artigas, TC, ARCE, Fiscalía General de la Nación y Poder Ejecutivo. En el caso Flores se dictaminaron irregularidades administrativas no constitutivas de delito que fueron encauzadas a la AIN.

Las fuentes primarias consultadas a través de las entrevistas realizadas confirman este particular, indicando que la mayor parte de denuncias recibidas por los órganos de control en el sistema de compras públicas se corresponden con prácticas anti competitivas. En función de ello, la siguiente evidencia recabada muestra cómo a través de la CPDC se dirimen asuntos vinculados a denuncias de los agentes de mercado sobre otros competidores y sobre las unidades ejecutoras de los procesos vinculados a la compra (EO3HR).

La Tabla 7.6. muestra de forma resumida el total de asuntos sobre los que se pronunció el órgano a través de resoluciones fundadas. En Anexo 9 se encuentra la versión ampliada y detallada de esta información.

**Tabla 7.6. Resumen de resoluciones emitidas por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia vinculadas al sector de compras públicas (2016-2020)**

<b>Año</b>	<b>Resoluciones Emitidas</b>	<b>Materia</b>	<b>Naturaleza de la Cuestión/Promoviente</b>
<b>2016</b>	3	Política de fijación de precios mínimos de reventa	Denuncia Sector Empresarial
		Competencia Desleal	Denuncia Sector Empresarial
		Colusión	Denuncia Sector Empresarial
<b>2017</b>	3	Licitación Pública	Denuncia Sector Empresarial

		Contratación Directa	Consulta Sector Público
		Política de precios bajos garantizados	Denuncia Sector Empresarial
<b>2018</b>	1	Concentración Económica	Denuncia Sector Empresarial
<b>2019</b>	2	Compra Directa	Consulta Sector empresarial
		Contratación Directa	Gastos Observados Tribunal de Cuentas
<b>2020</b>	3	Licitación Abreviada	Gastos Observados Tribunal de Cuentas
		Contratación Directa	Denuncia Sector Empresarial
		Licitación Pública	Gastos Observados Tribunal de Cuentas

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en el historial de resoluciones de casos de la CPDC (2016-2020).<sup>279</sup>

La cantidad de asuntos vinculados con diferentes fases del proceso de adquisiciones sobre los cuales se pronunció la CPDC fueron 12, de ellos 7 se corresponden con denuncias de actores del sector empresarial, 2 fueron consultas de agentes del Estado y del mercado y 3 constituyeron solicitudes de revisión de gastos observados por el TC. De las denuncias realizadas, 5 fueron desestimadas por no configurarse ninguna de las modalidades de prácticas anticompetitivas que fiscaliza el órgano y dos concluyeron con sanciones como apercibimientos, sanciones pecuniarias y cese de operaciones vinculadas con los actos imputados. En términos de consultas y revisión de gastos observados, se establecen diferentes niveles de recomendaciones a la administración pública, incluidas aquellas que sugieren cambios en las políticas públicas para la prevención de prácticas de monopolio e *interlocking*.<sup>280</sup>

<sup>279</sup> Véase en <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/defensa-de-la-competencia>.

<sup>280</sup> El interlocking puede ser definido como una práctica potencialmente anti competitiva que se configura cuando accionistas, altos directivos de una empresa o sus familiares más cercanos constituyen miembros de estructuras de dirección de otras empresas. Este comportamiento económico puede facilitar comportamientos como la colusión y la coordinación oligopólica para excluir a otros competidores del mercado. En función de ello, varios países de la OCDE han comenzado a impulsar nuevas regulaciones para limitar su presencia en el mercado nacional. Véase Mesa Redonda de Políticas de Participaciones Minoritarias. OCDE (2008). <https://www.oecd.org/daf/competition/mergers/41774055.pdf>.

En el epígrafe precedente se abordó el rol del TC en el control externo de las actuaciones de la administración pública. A pesar de que las consecuencias jurídicas en términos de sanción de actos pudieran ser catalogadas como marginales, este órgano desempeña un rol destacado en la “detección de humo” y la remisión de asuntos hacia otros órganos de control especializados. A través de la Resolución 11/01/2017 el TC consignó irregularidades en el proceso de Licitaciones Abreviadas tramitadas en los Expedientes No. 45037/2015; 45041/2015 y No. 45042/2015<sup>281</sup> (**EO4HR**). Durante el proceso de fiscalización solicitado por el presidente de la Junta Departamental de Salto, se determinó la existencia de irregularidades no observadas, generadoras de posibles responsabilidades administrativas y penales para las personas involucradas, de ahí que se resolvió dar parte a la Fiscalía Departamental de Salto para la investigación de los hechos.

Como se evidenció anteriormente, la capacidad de fiscalización del TC es alta y dispone de un amplio sistema de contrapartes delegadas con equipos de contadores y auditores en todos los niveles de la gestión pública. Las intervenciones del TC en materia de compras tienen una mayor preponderancia en licitaciones abreviadas, licitaciones públicas y procedimientos de excepción (artículo 33 del TOCAF). Entre 2016-2020 las intervenciones en estos tres procedimientos computaron 5 890 acciones de control, de las cuales aproximadamente el 33% se reputaron como gastos observados y de ellos el 75% fueron gastos observados reiterados y mantenidos que eventualmente se remitieron a la Asamblea General y a otros órganos fiscalizadores. Es importante señalar que a pesar de que este volumen pudiera parecer cuantioso, en realidad sólo entre el 7% y el 8% del total de observaciones que se reiteran llegan a conocimiento de la Asamblea, aspecto que da cuenta de la mejora de las administraciones en el control de legalidad del gasto.<sup>282</sup>

El Gráfico 7.5. muestra la proporción de los procedimientos vinculados a la compra, de los cuales las licitaciones públicas son las que reportan mayor cantidad de incidencias. A pesar de

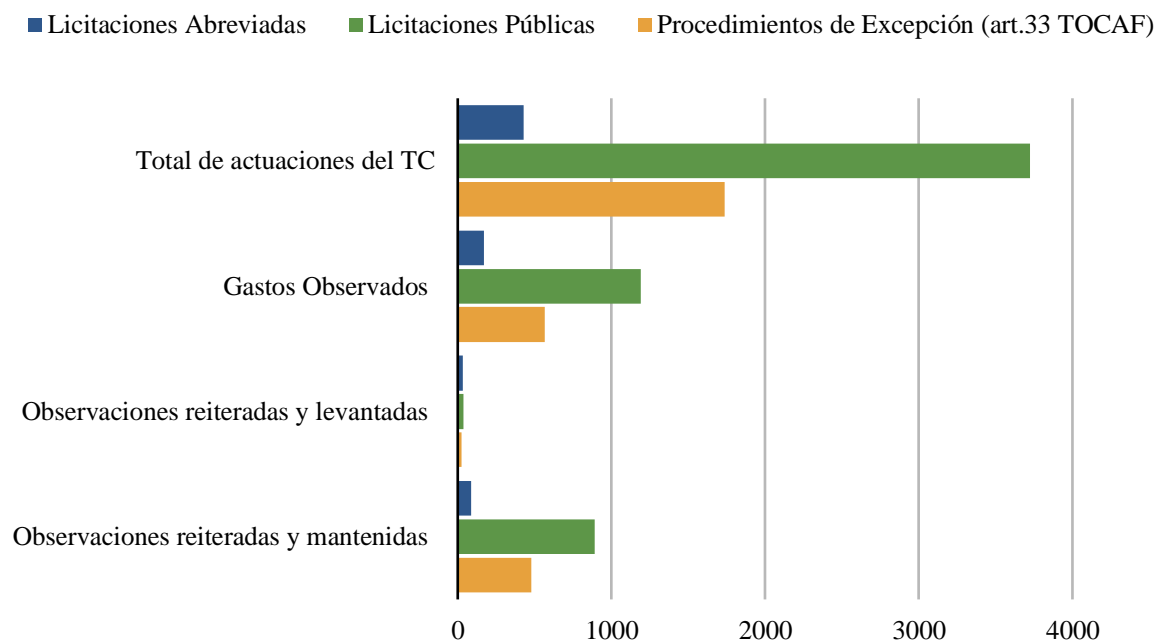
---

<sup>281</sup> Estos procesos licitatorios tuvieron por objeto la “Ejecución de obras de Carpeta Asfáltica” Camino a Colonia Gestido del Departamento de Salto. Tramos: N° 1 (Progresiva 0 a 700), N° 2 (700 a 1400) y N° 3 (1400 a 2100), respectivamente. Véase informe del Tribunal de Cuentas en [https://www.tcr.gub.uy/resoluciones\\_busqueda.php?id=19901](https://www.tcr.gub.uy/resoluciones_busqueda.php?id=19901).

<sup>282</sup> En rendición de cuentas del Ministro del Tribunal de Cuentas, Dr. Francisco Gallinal ante la Comisión de Presupuestos Integrada con la de Hacienda del Parlamento uruguayo de 9 de septiembre de 2021. En versiones taquigráficas del parlamento. [https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas?Cpo\\_Codigo=All&Lgl\\_Nro=49&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2020&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2025&Cms\\_Codigo=All&Dtb\\_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=Susana+Diaz&Cuerpo=](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas?Cpo_Codigo=All&Lgl_Nro=49&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2020&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2025&Cms_Codigo=All&Dtb_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=Susana+Diaz&Cuerpo=)

que los volúmenes de compras sujetas al régimen de excepción representan el grueso de las adjudicaciones, no es este tipo de procedimiento el que mayores irregularidades suscita.

**Gráfico 7.5. Comportamiento de actuaciones del TC en procedimientos seleccionados de compra pública (2016-2020)**



*Fuente:* Elaborado por la autora con base en datos de resoluciones del TC (2020).<sup>283</sup>

Otro de los elementos que respalda la hipótesis sobre la autonomía de los entes de control y sus mecanismos para asegurar la sanción de delitos, infracciones y contravenciones, tienen que ver con la casuística de eventos en los que intervienen jefes de la alta conducción política y militar del gobierno. Los casos de corrupción asociados con las compras del Estado tienen en su generalidad un bajo perfil. Las evidencias e información complementaria recabada señala que estos casos no son cuantitativamente numerosos, los intervinientes generalmente son funcionarios públicos de medio/bajo rango y en la mayor parte de eventos no se realizan transacciones patrimoniales, si no en alguna medida, privilegios subjetivos y capital social o relacional.<sup>284</sup>

De esta forma un marcador importante de la autonomía de las agencias, se configura cuando en los eventos de corrupción participan jefes de alto nivel que son efectivamente

<sup>283</sup> Véase en <https://www.tcr.gub.uy/index.php>.

<sup>284</sup> En entrevista a Ricardo Gil ex presidente de la JUTEP durante los gobiernos de Frente Amplio realizada el 7 de junio de 2021 via zoom.

sancionados. A pesar de que no existen vínculos notorios entre el caso Sendic y el sistema de compras, el desenlace judicial y las sanciones aplicadas al ex presidente, son muestra fehaciente de la independencia del poder judicial y de la autonomía de la Fiscalía para investigar, perseguir y someter a la justicia a funcionarios gubernamentales de alto rango.

El caso más notable de corrupción en el sector de la compra pública se configuró cuando en diciembre de 2015 el juez penal especializado en Crimen Organizado de 1º Turno, Dr. Néstor Valetti, dictó la sentencia definitiva por la cual condenó a tres personas involucrados en delitos ocurridos en el seno de la cúpula de la Armada Nacional. Los involucrados habían sido denunciados en 2010 por la Fiscal Letrada Nacional Especializada en Crimen Organizado de 1º Turno, Dra. Mónica Ferrero, la que presentó una denuncia penal basada en documentación anónima llegada a su despacho, la cual generó estas actuaciones.<sup>285</sup> Además de la Fiscalía, en este caso hubo una intermediación importante y simultánea de la AIN que luego de realizar la correspondiente acción fiscalizadora, informó de la existencia de responsabilidades penales.

A pesar de que en el caso “Cúpula Militar” no se constataron indicios de irregularidades durante el procedimiento de compra empleado, el control *ex post* al destino del equipamiento adquirido, fue determinante para identificar el desvío de recursos públicos a través de una compra ficticia. Paradójicamente, la denuncia anónima que detonó la actuación de la FGE y de la AIN, manifestaba la realización de viajes de trabajo de los jefes militares junto a sus familiares en condiciones lujosas. La financiación íntegra de estos viajes no pasaba por el presupuesto del organismo, pero sí por la empresa que había vendido equipos que nunca llegaron al país. En sentido propio, esta evidencia implica no sólo la independencia en las actuaciones del poder judicial y del control administrativo, sino que reafirma los sólidos vínculos de cooperación entre ambos agentes.

Mucho se ha debatido sobre la efectividad y eficacia de los canales de denuncia anónima para la detección temprana de actos de corrupción (Chevarría y Silvestre 2013). Los cuestionamientos abarcan desde la generación de falsas señales, la respuesta y capacidad institucional para procesar este tipo de denuncias, así como los costos técnicos y

---

<sup>285</sup> Entre los años 2008 y 2009 el Comandante en Jefe de la Armada solicitó al Banco Hipotecario del Uruguay el aplazamiento del pago del crédito de vivienda de los miembros de la armada, alegando que no tendrían la posibilidad de administración de los fondos provenientes de las Misiones de Paz de las Naciones Unidas. Con la desafección del crédito se realizarían compras directas de un Banco de Pruebas (\$ 8.094.089,50) y una grúa (\$ 4.359.489), que nunca llegaron al país. Como resultado del proceso se aplicaron sanciones penales de entre 4 años y 24 meses de prisión, inhabilitación especial y obligaciones de indemnización pecuniaria al Estado.

operacionales derivados de los mecanismos de indagación. Especialmente en culturas burocráticas fuertemente centralizadas y jerárquicas que desincentivan la denuncia nominada, este mecanismo resulta efectivo para romper con ambientes organizacionales que favorecen la opacidad como vía para el encubrimiento de irregularidades. En estas culturas burocráticas los actos de delación pueden resultar castigados a través de medidas de coerción simbólicas o materiales, de ahí que las preferencias de los sujetos apunten hacia un procedimiento que garantice el anonimato. El caso en cuestión, es ilustrativo de la validez de los canales de denuncia anónima o de información personal reservada como mecanismo de activación de alarmas tempranas frente a actos de pequeña o gran corrupción, precisamente en sectores caracterizados por altos niveles de compartimentación de la información.

#### **7.1.4. Estabilidad en la asignación de recursos hacia los órganos contralores, el incremento de la vigilancia sobre el gasto público y otros subsistemas conexos**

Los recursos del Tesoro constituyen un aspecto neurálgico en los resultados de las políticas públicas. Usualmente los resultados orientados al control se definen en qué tan crecientes, estables y sistemáticos son los presupuestos que el gobierno asigna para que las agencias fiscalizadoras cumplan con sus cometidos funcionales. Además de estas constataciones sustantivas, una variación positiva también puede ser observada a través de cambios procedimentales que impliquen mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos y que al propio tiempo limiten las posibilidades de discrecionalidad en su ejecución.

En función de ello, una variación positiva apuntaría a que se produzca una mejora en el sistema de difusión y control sobre la ejecución financiera de las compras públicas. Esta observación esperada posee una doble cualidad que se expresa en las evidencias encontradas. Por una parte señalan una mayor apertura de los sistemas de información financiera asociados a topes y montos máximos fijados anualmente para cada procedimiento de compra (regular o excepcional), minimizando las posibilidades de manejo arbitrario por parte de las administraciones y por otra, da muestras del fortalecimiento en los mecanismos de control a través de asignaciones presupuestarias estables y permanentes a las agencias fiscalizadoras para el cumplimiento de sus competencias, roles y funciones.

Como parte de la dimensión vinculada a las asignaciones presupuestarias para el funcionamiento de los órganos de control, el Anexo 10 presenta el desglose detallado de

asignaciones presupuestarias originarias más las ampliaciones anuales,<sup>286</sup> ejecución y composición de gastos desde 2016 hasta 2020 de la JUTEP, el TC y la AIN (**EP1HR**). Como fue abordado previamente en este capítulo, los tres órganos detentan un rol preponderante y superior en el ecosistema de control vinculado a las compras públicas. Una primera observación con relación a esta evidencia es que la composición mayoritaria del presupuesto se vincula a gastos de funcionamiento (remuneraciones, servicios indirectos, otros) con una proporción menor en la planificación de recursos para la ejecución de inversiones.

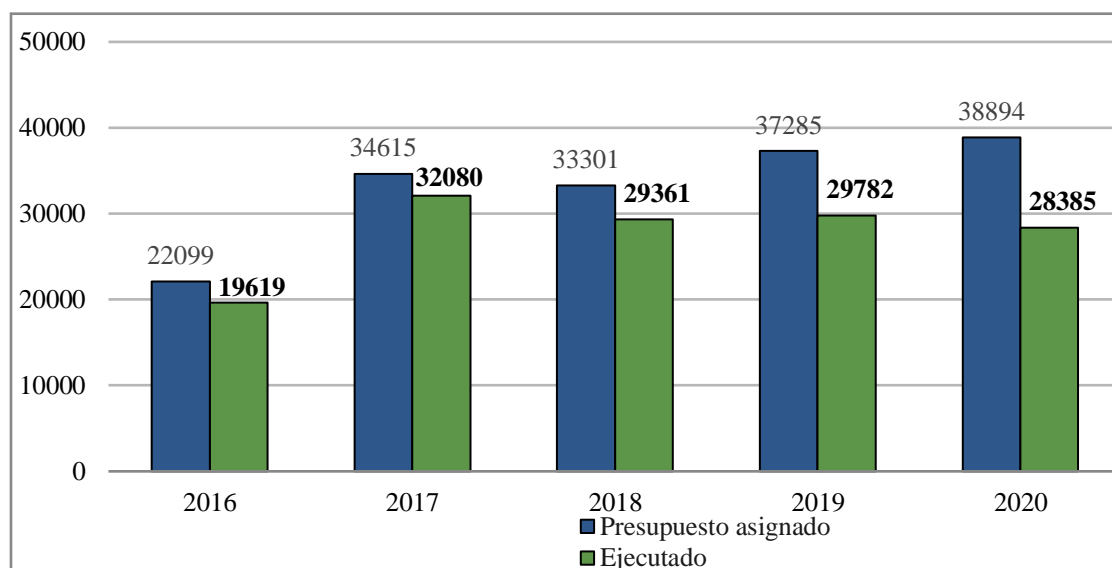
Esta dinámica de relación entre los gastos de funcionamiento y las inversiones se explica a través de dos factores fundamentales. El primero de ellos es que la acción de fiscalización se desarrolla básicamente a partir de capacidades humanas, de ahí que el mayor componente de este gasto se centra en las remuneraciones y otros asociados a la gestión del talento humano. Por otra parte, como se ha hecho notar en varios espacios de este estudio, las inversiones en las instituciones vinculadas con el ecosistema de control han tenido bajos aportes en componentes de gastos con cargo a ingresos propios del Estado, siendo el reforzamiento crediticio vía organismos internacionales su principal fuente de financiamiento.

Otro de los elementos relevantes en el análisis, se corresponde con el posicionamiento de las agencias de control dentro de las asignaciones presupuestarias, siendo el TC el que mayores montos acumula, seguido por la AIN y la JUTEP. Todas las agencias crecen a lo largo del tiempo en cuanto a las asignaciones, siendo los años 2019 y 2020 donde se experimentan los mayores incrementos. Un botón analítico interesante, se vincula a la JUTEP y a que es el órgano que menores asignaciones presupuestarias tiene en términos totales durante el período.

---

<sup>286</sup> Son las asignaciones originarias previstas en los presupuestos cuatrienales de Gobierno que anualmente se someten a análisis y modificación tanto para su reforzamiento como para su disminución, de acuerdo con la ejecución del año precedente y la disponibilidad de la caja central en función de las variables de desempeño de la economía interna.

**Gráfico 7.6. Presupuesto asignado y ejecutado. JUTEP (2016-2020)**



Fuente: Elaborado por la autora con base en reportes de la Unidad de Gestión Presupuestal del MEF (2020).<sup>287</sup>

A *priori*, la constatación del discreto incremento de los presupuestos de la JUTEP pudieran indicar la intencionalidad gubernamental en el apoyo —o al menos la estabilización— de la política de control de la corrupción a través de recursos mínimos para el desempeño de su órgano rector. A pesar de que el presupuesto crece en términos relativos, no se corresponde en su proporción con la ampliación sustancial de los roles y funciones que ha venido experimentando este órgano. Esencialmente, con la adopción de la Ley 19 823 de 18/09/2019 “Declaración de Interés General del Código de Ética en la función pública” se amplió el espectro de sujetos concebidos como funcionarios públicos. En función de ello, el conocimiento sobre el cumplimiento de obligaciones y el establecimiento de prohibiciones hacia el funcionariado público propician un alza en el volumen de asuntos sometido a consideración de la JUTEP, principalmente a través de mecanismos como denuncias y consultas del poder judicial. Ello ha obrado en detrimento de la indagación de casos de oficio atendiendo a las capacidades limitadas de actuación del órgano.<sup>288</sup> La notoriedad que llegó a adquirir la JUTEP a través de casos de importante connotación política y social<sup>289</sup> trajo

<sup>287</sup> Véase Informes de Ejecución del Presupuesto Nacional (2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/gestion-presupuestal>.

<sup>288</sup> Véase nota de prensa en La Diaria del 27 de septiembre de 2021 “Una JUTEP indigente y desnaturalizada” en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/9/apuntes-del-dia-una-jutep-indigente-y-desnaturalizada/>.

<sup>289</sup> Entre los principales casos expuestos públicamente por la JUTEP por contravenir las normas éticas y de transparencia de funcionarios públicos, el de mayor notoriedad es el del ex vicepresidente Sendic. Sin embargo, existen otros casos que han motivado investigaciones y pronunciamientos contra funcionarios de alto rango como el caso de Agustín Bascou, Intendente de Soriano quien habría propiciado la compra de combustibles por parte de la intendencia a dos estaciones de servicios que le pertenecían. Véase nota de prensa en La Diaria de 28 de noviembre de 2017. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/11/la-jutep-considera-que-bascou-violo-las-normas->



además como efecto, un alto grado de reconocimiento y confianza en la institución por parte de los agentes de control social, a la par de fricciones políticas con los partidos tradicionales.

La carencia de recursos presupuestarios tendentes al fortalecimiento institucional se visibiliza en el “Examen de Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción” realizada en 2019<sup>290</sup> y tuvo como resultado, la discusión en el parlamento de la necesidad de un incremento sustancial de los recursos para cubrir las demandas centradas en el funcionamiento y en la mejora de capacidades de la JUTEP para el próximo período de gobierno 2020-2024.<sup>291</sup>

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas también cuenta con un crecimiento discreto y estable del presupuesto asignado durante el período 2016-2020, pero a diferencia del patrón identificado con la JUTEP no existen conflictos notorios entre los recursos y las capacidades de carga de este órgano.

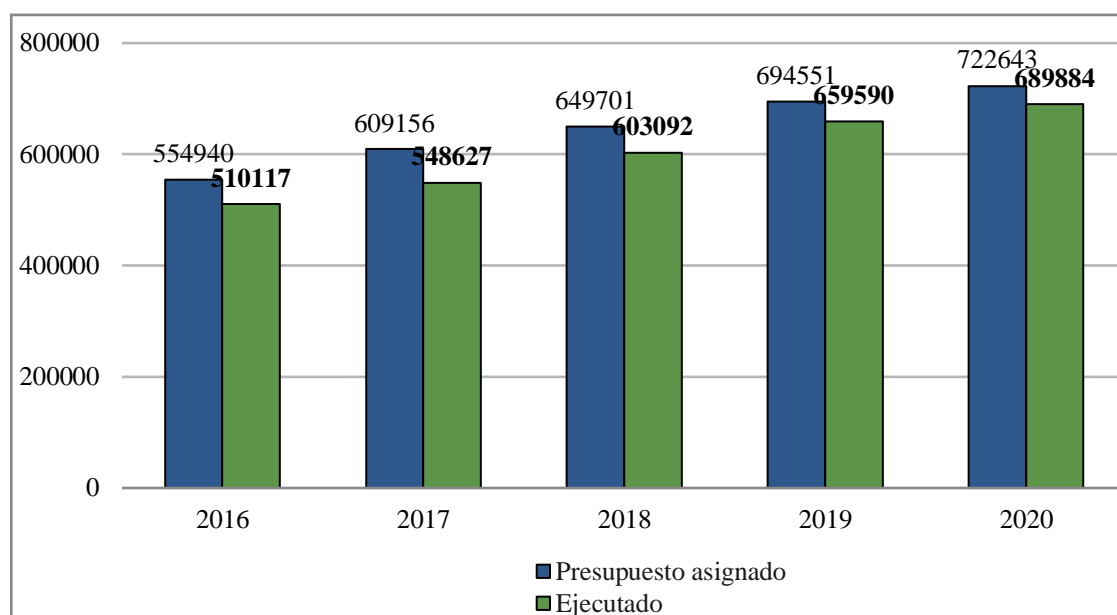
---

vigentes/. La Junta también se pronunció en el caso del senador frenteamplista Leonardo de León ex director de la empresa ALUR por el uso inadecuado de tarjetas corporativas en viajes privados no reportados como actividades institucionales por parte de la empresa. Véase nota de Prensa en El Observador de 6 de abril de 2018. <https://www.elobservador.com.uy/nota/jutep-considera-que-leonardo-de-leon-violo-normas-e-hizo-un-uso-indebido-de-fondos--20184618560> . Además de ello, en enero de 2020 la JUTEP publicó un dictamen en el que se declaraban irregularidades en los procesos de contratación de la Intendencia de Artigas, que involucraban al Intendente Pablo Caram y a otros servidores comunales con al menos tres empresas que aglutinaban el grueso de adjudicaciones en procesos de licitación. Véase nota de prensa en El Observador del 24 de enero de 2020. <https://www.elobservador.com.uy/nota/jutep-senalo-que-intendencia-de-artigas-contrato-a-tres-empresas-vinculadas-a-funcionarios-202012321310> . El caso de pagos de sueldos encubiertos a ediles de Maldonado, también partió de un cuestionamiento de la JUTEP a una partida especial creada a mediados de 2015 como un aporte para solventar los gastos de funcionamiento de las bancadas, siendo que los cargos de miembros de las juntas departamentales y locales son honorarios según dispone el artículo 295 de la Constitución. Véase nota de prensa en Diario Correo de Punta del Este del 30 de julio de 2018. <https://correopuntadeleste.com/junta-de-transparencia-cuestiona-que-se-paguen-salarios-encubiertos-a-los-ediles-de-maldonado/> Más recientemente en septiembre de 2021, la Junta emitió un informe sobre irregularidades por parte de la empresa ANTEL en la construcción del complejo Antel Arena. Las repercusiones frente a estos hechos aún se encuentran en proceso investigativo. Véase nota de prensa en El Observador de 21 de septiembre de 2021. <https://www.elobservador.com.uy/nota/jutep-sobre-antel-arena-hubo-violacion-de-principios-de-transparencia-eficiencia-y-legalidad-202192118506>

<sup>290</sup> Véase en: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/session10-second-resumed.html>

<sup>291</sup> Véase en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/4357917.pdf>

**Gráfico 7.7. Presupuesto asignado y ejecutado. Tribunal de Cuentas (2016-2020)**

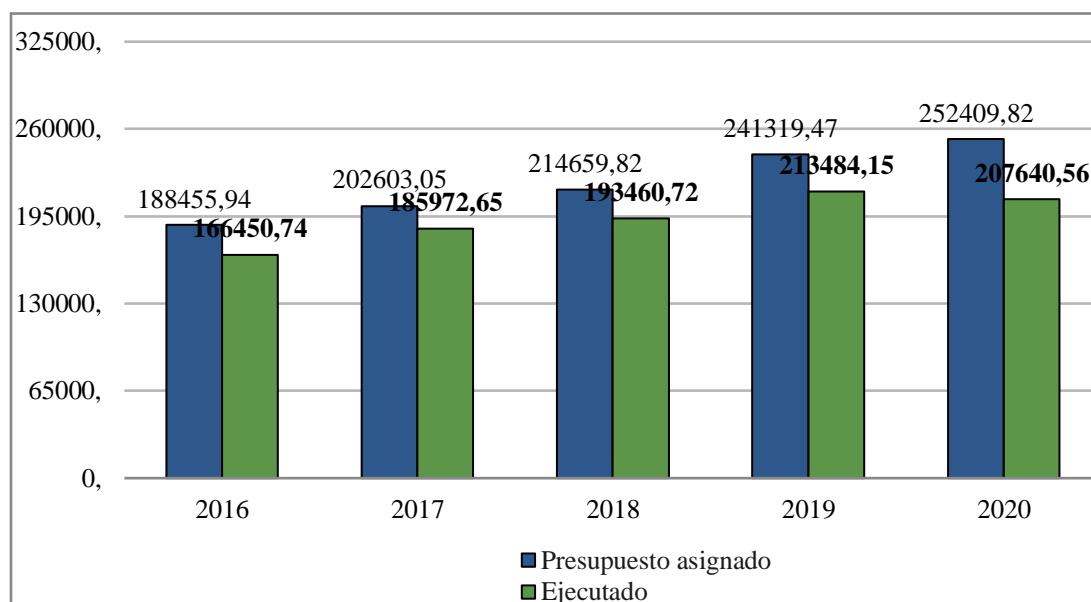


*Fuente:* Elaborado por la autora con base en reportes de la Unidad de Gestión Presupuestal del MEF (2020).<sup>292</sup>

La distinción podría radicar en que parte de la estructura descentralizada del TC absorbe una parte importante de los asuntos que competen al organismo, con un protagonismo relevante de las representaciones a nivel de unidades ejecutoras de gastos y auditores designados. Más allá de esto, la trayectoria del TC se encuentra fuertemente afianzada por su larga vida en la organización institucional del estado uruguayo. Las políticas de transparencia en el marco de la modernización administrativa y la masificación de las tecnologías info comunicacionales, han generado cambios sustantivos en el ámbito del control de legalidad a la actividad financiera del estado. Los réditos de estos procesos de transformación son particularmente visibles en los niveles de eficiencia de las actividades de control, que aumentan en el tiempo sin que ello redunde en el incremento exponencial del gasto asociado a la acción contralora. En igual sentido, la AIN cuenta con una trayectoria de larga data en el sistema institucional uruguayo, de manera que no es esperable que el incremento presupuestario se exprese en variaciones abruptas, sino moderadas y estables. En este caso cabe destacar que este órgano ha sido especialmente impactado por programas y proyectos de cooperación en el marco de la adquisición de deuda soberana con el BID y otros organismos internacionales.

<sup>292</sup> Véase Informes de Ejecución del Presupuesto Nacional (2016, 2017, 2018, 2019, 2020). <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/gestion-presupuestal>.

**Gráfico 7.8. Presupuesto asignado y ejecutado. Auditoría Interna de la Nación. (2016-2020)**



Fuente: Elaborado por la autora con base en Reportes de la Unidad de Gestión Presupuestal del MEF (2020).<sup>293</sup>

El mejoramiento en los niveles de difusión y control de la ejecución financiera en las compras públicas, también se relaciona con el sistema de reglas procedimentales que orientan el comportamiento de los actores concurrentes en el mercado público. En este sentido, es preciso recordar que Uruguay dispone de varios mecanismos de preferencia en el sistema de compras, estos son: 1. Preferencia a la Industria Nacional; 2. Programa de Contratación Pública para el Desarrollo; y 3. Agricultura Familiar y Pesca Artesanal. En función de determinar los marcos de preferencia en la que se insertan los sujetos, la ARCE desarrolló un simulador sobre regímenes en base a los montos de acceso preferencial de los que dispone cada unidad de ordenación de gastos.<sup>294</sup> En este marco, la fijación de los montos máximos anuales para el PCPD, constituyen una evidencia de cómo los entes de control especializados disponen, aplican y fiscalizan los topes de contratación con cargo a este programa. Las evidencias

<sup>293</sup> Véase Informes de Ejecución del Presupuesto Nacional (2016, 2017, 2018, 2019, 2020). <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/gestion-presupuestal>.

<sup>294</sup> Véase en <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/politicas-y-gestion/planes/regimenes-preferencia>.

encontradas en el Decreto 6/019<sup>295</sup>, el Decreto 26/018<sup>296</sup> y el Decreto 16/017<sup>297</sup>, son muestra de cómo a partir del sistema de preferencias topadas, se restringen los espacios de discrecionalidad de las administraciones para la concesión arbitraria de contratos a favor terceros (**EP2HR**).

Otra de las evidencias que apuntan a estos mecanismos de publicidad y regulación de montos aplicables a procedimientos, se produce con la fijación de montos límites para la realización de compras directas, compras directas ampliadas, licitaciones abreviadas y montos mínimos para la intervención de la comisión de adjudicaciones. Según sugiere el Gráfico 7.9. los límites de compra directa y de compra ampliada tuvieron un crecimiento sostenido hasta 2019, en 2020 decrecieron drásticamente. En el caso de compras directas ampliadas se establece la obligación de remisión y publicidad de la información. Al ampliar los topes de este tipo de procedimientos se amplía igualmente la cobertura de procesos sujetos a los requerimientos de transparencia.

También durante el período, crecen de manera continua y sustancial los montos máximos de intervenciones de las comisiones de adjudicaciones de las unidades ordenadoras de gastos y el límite máximo de licitaciones abreviadas (**EP3HR**). Con ello, no solo se amplía el alcance de procesos de naturaleza competitiva, sino que estos quedan sometidos tanto a las obligaciones de divulgación y publicidad de procedimientos, como a las intervenciones del TC en el plazo de 5 días posteriores a la realización de llamados.

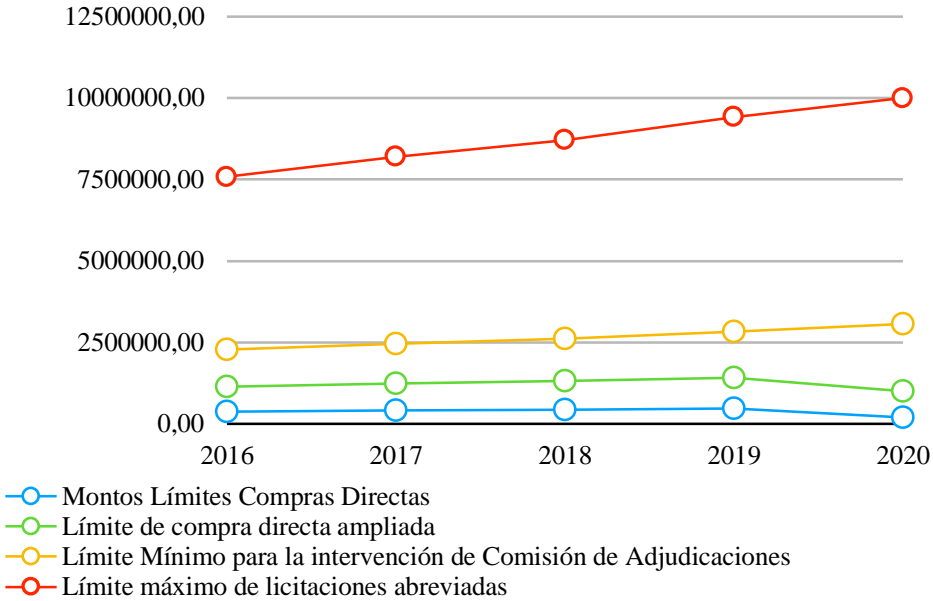
---

<sup>295</sup> Véase en <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa/decreto-6019-del-3-enero-2019>.

<sup>296</sup> Véase en <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa/decreto-26018-del-26-enero-2018>.

<sup>297</sup> Véase en <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa/decreto-16017-del-23-enero-2017>.

**Gráfico 7.9. Comportamiento de los montos límites de procedimientos sujetos a divulgación y publicidad (2016-2020)**



Fuente: Elaborado por la autora con base en Observatorio de Compras (2020).

El perfeccionamiento de la integración de los sistemas de información entre las operaciones de ejecución y gestión financiera constituye otra de las evidencias que apuntan al incremento de los mecanismos de control *extra* e *intra* presupuestario. En este marco y de acuerdo con el incremento sostenido de aplicaciones y soluciones tecnológicas, se incorpora a fines del período el Módulo de Ejecución Presupuestaria de Gastos (SEG) dentro del SIIF (**EP4HR**). Este módulo permite monitorear la ejecución presupuestaria en tiempo real de las compras públicas basadas en el proceso de planificación de cada entidad pública según las órdenes de pago derivadas de los procesos de adjudicación, contratos y cronogramas de ejecución.

El SEG capta en tiempo real datos de las afectaciones, los compromisos, las obligaciones, la priorización de los pagos y las solicitudes de modificaciones presupuestales de las unidades ejecutoras, de acuerdo con niveles de competencia preestablecidos. Opera el manejo de datos centralizadamente, pero descentralizadamente en la gestión de la ejecución presupuestal. El sistema controla automáticamente, por medio de reglas de integridad almacenadas en la base de datos, la consistencia de la información de ejecución del gasto en todas sus etapas a través de algoritmos de inteligencia artificial. En este sentido, se establece la conexión necesaria entre la asignación presupuestaria, la planificación de compras, la ejecución de gastos y pagos a proveedores.

Las transformaciones tecnológicas impulsadas con el gobierno electrónico y posteriormente con el gobierno abierto, han impactado de manera sensible las culturas organizacionales del sector público. Especialmente en el ámbito de planificación, gestión, ejecución financiera e interoperabilidad de sistemas de información complejos. La inteligencia artificial aporta soluciones tecnológicas que contribuyen al perfeccionamiento de los mecanismos de control donde se producen brechas y vulnerabilidades para la producción de comportamientos indeseados, no sólo vinculados con la corrupción sino también, en la pérdida de eficiencia de los procesos vinculados al gasto público. En este sentido, se avizora que los próximos pasos del sistema de control asociado a las compras públicas potencie el trabajo de identificación de vulnerabilidades —o *red flags*— en etapas cruciales de la contratación.

## **7.2. Formalización de evidencias, tratamiento de información complementaria y triangulación de datos**

Las cuantiosas evidencias presentadas a lo largo de este capítulo, tienen el propósito de confirmar o desconfirmar las observaciones empíricas esperadas en función de sus niveles de certeza y exclusividad. Como fue abordado en el Capítulo 3, la certeza se relaciona con la probabilidad de hallar evidencias cuando la teoría es cierta  $p(e|h)$ . Por el contrario, la exclusividad se vincula a la probabilidad de encontrar estas evidencias cuando la teoría no es veraz ( $e|\neg h$ ). El diseño de *test* empíricos de aro permitió sistematizar evidencias certeras de la existencia de instrumentos de la política en cuestión. Los *test* de aro poseen un rango conservador de confianza inicial  $p(h)=0.30$  que permite incrementar de manera gradual y agregada el nivel de confianza previa de que la hipótesis sea cierta, de acuerdo a la valoración individual de las evidencias.

Durante el desarrollo de la investigación se encontraron evidencias abundantes y variadas que confirman las observaciones empíricas esperadas para cada una de las actividades que forman parte del detonante (D), la formulación de política (A), la coordinación interinstitucional (B), las interacciones de políticas (C) y el resultado (R). La sistematización de todas la evidencias correspondientes a cada *test* empírico elevó la confianza inicial prevista de  $p(h)=0,30$  a  $p(e|h)=0.97$ . De esta forma, se confirman las hipótesis de que: (H<sub>D</sub>) el Gobierno adoptó el objetivo de transparencia en el sector de las compras públicas ( $p(e|h)=0.97$ ); las cuales trascendieron en (H<sub>A</sub>) reformas dentro del sector para adaptarlo a estos objetivos ( $p(e|h)=0.97$ ), (H<sub>B</sub>) favoreciendo un modelo de coordinación interinstitucional mixto y multinivel ( $p(e|h)=0.97$ ) y (H<sub>C</sub>) un estilo de implementación participativo que dinamiza las

relaciones entre actores estatales y no estatales para el procesamiento de conflictos y divergencias ( $p(e|h)=0.97$ ). Estos elementos en su conjunto constituyen las condiciones necesarias y suficientes, que explican la producción de resultados positivos constatados en ( $H_R$ ) la mejora del sistema de controles democráticos en la política uruguaya de compras públicas durante los gobiernos de Frente Amplio de 2005-2020 ( $p(e|h) =0.97$ ).

En la Tabla 7.5. se formalizan los test positivos de acuerdo con el teorema de Bayes. Como se explicó inicialmente la probabilidad de que la hipótesis sea cierta  $p(h)$  comienza con nivel de confianza previa de 0.30, cada uno de los veinte test se encuentran respaldados en cuatro evidencias, las que suman ochenta en su totalidad. Con la acumulación de *tests* positivos, las probabilidades de encontrar evidencias sobre la hipótesis  $p(e|h)$  incrementa la confianza inicial en 0.67 alcanzando el valor máximo asignado para el rango de 0.97.

Una reflexión adicional amerita el tratamiento de las evidencias, su contraste y triangulación con otros datos. Como caso ejemplar, la política de transparencia en el sector de las compras públicas uruguayas, se caracteriza por la sobre abundancia de evidencias, ello implicó la necesidad de establecer múltiples fuentes para su triangulación. De acuerdo con la postura metodológica asumida y el enfoque realista de causalidad abordado en esta investigación, las evidencias recolectadas adquieren su notoriedad de acuerdo al rol que desempeñan en el patrón mecánico de la causalidad. En este sentido, cada evidencia se conecta con otras que forman parte de procesos o eventos derivados y posteriores. De esta forma, la evidencia encuentra su sentido en el contexto de una política integral donde interactúan varios agentes y otras políticas con objetivos convergentes, dentro y fuera del sector.

**Tabla 7.7. Formalización bayesiana sobre tests de aros**

Hipótesis (D:A, B,C=R)	Test empíricos/Resultados	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(e h)$	$p(h \neg e)$	$C_1=p(h e)-p(h)$
<b>HD:</b> El Gobierno adopta el objetivo de transparencia en sector de Compras Públicas	<b>PD1+</b>	<b>0,30</b>	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
	<b>PD2+</b>	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23

Hipótesis (D:A, B,C=R)	Test empírico s/Result ados	p(h )	p(¬h )	p(e h)	p(¬e  h)	p(e ¬ h)	p(¬e ¬ h)	p(e h)	p(h ¬ e)	C <sub>1</sub> =P (h e)- p(h)
	PD3+	0,7 9	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
	PD4+	0,9 2	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	<b>0,97</b>	0,62	0,05
<b>HA:</b> El Gobierno reforma la política de compras públicas para adaptarla a los objetivos de transparencia.	PA1+	<b>0,3 0</b>	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
	PA2+	0,5 6	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
	PA3+	0,7 9	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
	PA4+	0,9 2	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	<b>0,97</b>	0,62	0,05
<b>HB:</b> El Gobierno adopta un modelo de coordinación mixto y multinivel	PB1+	<b>0,3 0</b>	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
	PB2+	0,5 6	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
	PB3+	0,7 9	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
	PB4+	0,9 2	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	<b>0,97</b>	0,62	0,05
<b>HC:</b> El Gobierno adopta un estilo de implementación participativo que dinamiza las relaciones entre actores estatales y no estatales para el procesamiento de	PC1+	<b>0,3 0</b>	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
	PC2+	0,5 6	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
	PC3+	0,7 9	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13



Hipótesis (D:A, B,C=R)	Test empíricos/Resultados	p(h)	p(¬h)	p(e h)	p(¬e h)	p(e ¬h)	p(¬e ¬h)	p(e h)	p(h ¬e)	C <sub>1</sub> =p(h e)-p(h)
conflictos y divergencias en el sector.	PC4+	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	<b>0,97</b>	0,62	0,05
<b>HR:</b> Mejorado el sistema de Controles Democráticos en el ámbito de las Compras Públicas	PR1+	<b>0,30</b>	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
	PR2+	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
	PR3+	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
	PR4+	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	<b>0,97</b>	0,62	0,05

Fuente: Elaborado por la autora con base en Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

Nota: Diseñados 20 test (\* 4 evidencias para cada uno).

El proceso de triangulación de evidencias estuvo ceñido a dos elementos clave, la determinación de criterios de validación interna y externa de los datos<sup>298</sup> a través de su contraste con las narrativas de las personas entrevistadas (actores clave y protagonistas de procesos), artículos de opinión en medios de prensa y su reflejo externo a nivel de indicadores de impactos en diferentes bases de datos globales y otros datos provistos por fuentes gubernamentales. La Tabla 7.6. presenta las fuentes de datos y de otras informaciones complementarias utilizadas para la triangulación de las evidencias presentes en el caso. En el Anexo 11 se detallan las entrevistas realizadas a diferentes actores protagonistas de los procesos de la sociedad civil, el gobierno, el parlamento, así como de la banca multilateral e iniciativas de transparencia a nivel nacional, regional e internacional.

<sup>298</sup> Esto es diferente a la validación interna y externa del mecanismo causal discutido en Beach y Pedersen, 2013. Véase en Referencias.

**Tabla 7.8. Triangulación de evidencias a través de datos e informaciones complementarias**

<b>Evidencias (80)</b>			
<b>Validación Interna</b>		<b>Validación Externa</b>	
Entrevistas semi estructuradas	Realizadas 21 Entrevistas (Anexo 11)	Procesamiento de datos en series de tiempo	Procesamiento de datos en series de tiempo de ARCE, Tribunal de Cuentas, CPDC y Parlamento Uruguayo.
Artículos de opinión en prensa nacional	Consultados 17 artículos de opinión en prensa. De ellos: La Diaria (5), Montevideo Portal (2), La Nación (1), El País (2), El Observador (4), Inter Press Service (1), Crónicas (1)	Datos de evolución de Índices Globales	Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción en América Latina. AS/COA Índice de Desarrollo del Gobierno Abierto. ONU. Índices seleccionados. Corrupción en el sector público, Corrupción del Régimen y Corrupción Política. V-DEM
Solicitudes de Acceso a la Información Pública	Realizadas 6 solicitudes (ARCE-2, AGESIC-1, UAIP-1, Parlamento-1, ONSC-1) De ellas contestadas 5.		

*Fuente:* Elaborado por la autora.

### **7.3. Conclusiones. El nuevo gobierno, la continuidad de la política y la estabilización del diseño institucional**

El diseño de las políticas, constituye por naturaleza un proceso dinámico que afecta la estructura misma de las instituciones y los arreglos que las sustentan. Su carácter político, se encuentra intrínsecamente vinculado a los objetivos que persigue el gobierno, así como los valores y creencias de los grupos de poder que inciden en la definición de los problemas públicos y los medios idóneos para su resolución. En función de ello, si el diseño de políticas no logra institucionalizar y estabilizar los sistemas que reglan las dinámicas de relación entre actores, pudiera convertirse en presa fácil de los cambios producidos con la alternancia de los grupos de poder.

Uno de los principales elementos constatados durante el desarrollo de esta investigación estriba en cómo el caso uruguayo ha logrado desmarcarse de mecanismos regresivos a través de la estabilización del diseño institucional. A pesar de que el objeto de estudio que motiva esta tesis, se enmarca temporalmente en el período de los gobiernos del Frente Amplio (2005-

2020), las aseveraciones que se realizan en cuanto a la estabilización y perfeccionamiento del diseño institucional a través del diseño de políticas, ameritan una consideración especial. A pesar de que el tiempo que ha transcurrido desde que el nuevo gobierno asumió el poder ha sido breve, ya se perfilan algunos elementos relevantes sobre los que vale la pena discutir.

Un botón analítico interesante, viene de la mano con el plan de candidatura “Lo que nos une” anunciado por el nacional Luis Lacalle<sup>299</sup> durante el proceso electoral de 2019<sup>300</sup>. El punto dieciocho del plan se dedica en exclusivo a identificar las deficiencias del sistema de compras públicas y a proponer medidas para su fortalecimiento y mejora. Además de este punto específico, el sector de las compras públicas posee diecinueve alusiones directas en todo el documento. Entre los principales elementos señalados por el plan de gobierno se encuentra la existencia de diversos regímenes que afectan la eficiencia, la transparencia y la competitividad en estos procesos. En igual sentido, la ya abordada notoriedad de los procedimientos excepcionales *versus* los procedimientos competitivos regulares, sumado a la falta de profesionalización de la función del comprador público, son identificados como elementos que requieren de la urgente intervención del Estado. Por otra parte, la planificación de compras, el monitoreo y seguimiento a su desempeño en el marco de las políticas públicas también constituyen algunas de las problemáticas más relevantes reseñadas en el documento programático.

Una vez que la coalición de fuerzas políticas que condujo al triunfo de Lacalle ganó las elecciones en noviembre de 2019, se emiten las grandes líneas estratégicas para el nuevo gobierno mediante un documento denominado “Compromiso por el País”.<sup>301</sup> Entre estas líneas se ratificaba lo ya expresado en el plan de candidatura y además de ello, el fortalecimiento de los órganos de control, en especial la JUTEP, el TC y el TCA. A pesar del carácter meramente declarativo de ambos documentos, la constatación de sus efectos posteriores a nivel de las decisiones adoptadas por el gobierno aporta puntos claves para comprender cómo el sistema procesa los aprendizajes, se perfecciona, se acopla y supera algunas de las deficiencias señaladas. Estos elementos afianzan la concepción teórica del diseño, de que aún cuando un programa ha sido exitoso puede continuar siendo objeto de

---

<sup>299</sup> Luis Lacalle del Partido Nacional fue el candidato presidencial para las elecciones del 2019, representando a la coalición de partidos políticos “Compromiso por el País” integrado por: Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente.

<sup>300</sup> Véase Partido Nacional 2019. “Lo que nos une”. Programa de Gobierno (202-2025). <https://lacallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>.

<sup>301</sup> Véase en <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>.

reformas y revisiones de acuerdo con el cambio en las ideas sobre las políticas y las coaliciones que las defienden (Peters 2018b).

De esta manera, la nueva etapa de la política de transparencia en las compras públicas, logra procesar un cúmulo importante de insatisfacciones que se colocan en los inicios de la agenda de gobierno. Una de las notas al margen que se pudieran generar de este análisis, es el vínculo entre los señalamientos que la oposición realizó contra el desempeño del sector y el mecanismo de control vertical electoral que desencadenó la pérdida de las elecciones de 2019 para el FA. A pesar de que no se encuentran evidencias suficientes para calzar este argumento, lo cierto es que la coalición de fuerzas de oposición logró capitalizar los déficits e insatisfacciones acumulados en el sistema para proponer nuevos elementos de rediseño.

En el capítulo correspondiente al rol de las ideas para el diseño de la política, se expresó que los dos rasgos fundamentales que acompañaron el planteamiento de los objetivos de la política de transparencia en el sector de las compras públicas estuvieron dados por: 1. Amplios consensos sobre la definición del problema público de la opacidad y los significados que se asignaron a la transparencia en los ámbitos de rendición de cuentas, integridad en la gestión pública y eficiencia en el gasto público; y 2. La adhesión *ex ante* a los planes de transparencia del gobierno, por parte de sectores de la oposición y tradicionales actores de veto. Por este motivo, el rediseño de la política constituye la consecuencia natural de un proceso que ha contado con una legitimidad importante desde sus comienzos, más que a los cambios experimentados en el plano de las ideas y de los actores en el poder. Si existe alguna pauta de transformación significativa en ello, es el renovado énfasis en la idea eficientista de la transparencia sobre el gasto público, aspecto que como se ha señalado, no constituyó el núcleo de preocupación cimera de FA, particularmente durante el segundo mandato con Pepe Mujica a la cabeza.

Este reforzamiento del ideal de transparencia como objetivo tendente al logro de la máxima eficiencia y competitividad del mercado de bienes, servicios y obras públicas, constituye el principal elemento de cambio en el programa de gobierno de Lacalle. En función de ello, se aprecia que las decisiones adoptadas por el gobierno, no tienden al desmontaje del diseño institucional creado, sino a su perfeccionamiento y complementariedad con otros ámbitos menos desarrollados por las políticas de modernización y reforma del Estado. En este último aspecto, los gobiernos del FA, quedaron debiendo transformaciones estructurales y profundas

en el servicio civil, así como en los dispositivos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

El gobierno de coalición liderado por Lacalle toma posesión en marzo de 2020 y en junio se emite la Ley de Urgente Consideración 19 889/2020, documento normativo que ha sido referido en varias ocasiones durante el desarrollo de esta investigación. La primera de las reformas introducidas viene con el cambio de denominación de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE), devenida en Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE). Entre las principales modificaciones que experimenta la agencia, se encuentra la nueva composición de su Consejo Ejecutivo que estaría integrado por representantes de la recién creada Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, el MEF, la OPP, la AGESIC y el director de la ARCE, todos ellos designados por el presidente. Otra de las modificaciones se vincula a la ampliación de su esfera de competencias<sup>302</sup> entre las que resaltan el ejercicio de la potestad reguladora del sector a través de la fijación de precios de referencia para adquisiciones, un marco sancionador frente a infracciones de proveedores y el asesoramiento en la elaboración de planes anuales de contratación. En el ámbito organizacional, la ARCE emprendió un proceso de planificación estratégica para el nuevo período con tres pilares básicos: 1. Fortalecimiento del ecosistema de compras públicas; 2. Perfilamiento del sistema hacia un enfoque estratégico; y 3. Promoción de la transformación digital —*e-procurement*—. <sup>303</sup>

---

<sup>302</sup> Algunas de las nuevas competencias asignadas a la ARCE son las siguientes: Asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación y conducción de la política de compras públicas, y asesorar a las entidades estatales, personas públicas no estatales y personas de derecho privado que administren fondos públicos. Brindar apoyo a los actores del ecosistema, difundir documentación y pautas técnicas en materia de adquisición de bienes y servicios, así como diseñar programas de capacitación. Asesorar a las entidades estatales en la elaboración y difusión de su plan anual de contratación. Fomentar el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), de forma de simplificar y optimizar los procedimientos de contratación. Desarrollar y administrar las plataformas transversales de compras del Estado: Sistema de Compras Estatales (SICE), Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE), Portal de Compras Públicas, Catálogo único de bienes y servicios, Tienda Virtual y Observatorio de Compras Públicas. Generar mecanismos que provean información al ciudadano sobre las contrataciones que realicen las entidades estatales, de manera actualizada y de fácil acceso. Realizar por cuenta y orden de las entidades que así lo soliciten los procedimientos administrativos de contratación para la adquisición de bienes y servicios, y asistir técnicamente en las diversas etapas de contratación. Imponer las sanciones de advertencia, multa, ejecución de garantía de mantenimiento de la oferta o de fiel cumplimiento del contrato y suspensión, ante incumplimiento de proveedores. Para mayores detalles véase la versión ampliada en el artículo 331 de la Ley 19889/2020. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>.

<sup>303</sup> Véase en Agencia Reguladora de Compras Estatales. Memoria Anual 2020. <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/2021-03/Memoria%20anual%20ARCE%202020.pdf>.

El segundo de los ejes, es probablemente el que más se alinea con el matizado discurso eficientista del gobierno y el que mayores repercusiones ostenta a nivel de cambios en los instrumentos de la política. El nuevo enfoque estratégico de la compra tendría como cometidos, la reducción de gastos por ineficiencias en las diferentes etapas y procedimientos, la promoción de la competencia y la optimización de los procesos a través de esquemas colaborativos que permitan el agrupe de la demanda pública, mejorando el precio y la calidad ofertada en los productos. En este sentido, una primera acción fue la sujeción de las compras del Estado a las dinámicas de planificación anual. De acuerdo con ello, cada organismo debería presentar su plan de compras anuales en marzo del año precedente, información que sería publicada en el sitio *web* de la ARCE.

En efecto, el mecanismo de seguimiento y evaluación a la ejecución de estos planes supone la entrada de un nuevo actor en las dinámicas de la coordinación interinstitucional, la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas —por sus siglas AMEPP—. Esta agencia tiene como antecedente la creación de una unidad con el mismo nombre, mediante el artículo 58 de la Ley 17 930 de 19 de diciembre de 2005,<sup>304</sup> la cual se encontraba supeditada a la Presidencia de la República con la misión de realizar el seguimiento a las políticas en sectores seleccionados y cuando el poder ejecutivo así lo estableciera. Largamente se debatió sobre la necesaria autonomía de esta unidad y su carácter neutral de cara a la evaluación de los proyectos y programas de gobierno. Por este motivo la nueva estructura —a pesar de encontrarse al igual que otras, en el modelo de tutela ejecutiva— ostenta autonomía funcional e independencia técnica en sus actuaciones.

A pesar de todo este entramado de nuevas transformaciones, es relevante señalar dos puntos clave. El primero de ellos, es que, si bien el tema de la eficiencia estuvo hasta cierto punto marginado en la agenda, con tímidos avances en la formulación, la realidad es que ello obedece a criterios de priorización entre diferentes objetivos de gobierno. El contexto importa, máxime cuando en el escenario de la post crisis 2002, el mercado de lo público concentraba sobre sí la responsabilidad de arrastrar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. De esta forma, el impulso al desarrollo de fuerzas productivas locales con bajos niveles de eficiencia, parecía en inicio, la mejor opción. Otra de las medidas planteadas abordadas en este acápite, es el intento por implementar un sistema de planificación estratégica que trascendiera a nivel operativo y procedimental. Los planes de compras anuales

---

<sup>304</sup> Véase en [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2005\\_ley17930\\_ury.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2005_ley17930_ury.pdf).

constituyen una evidencia de ello. Sin embargo, desconocer los avances generados por FA en este sentido, sería no ponderar con suficiente justicia y objetividad algunas de las acciones que se realizaron previo al cierre de mandato.

En octubre de 2019 el gobierno de Tabaré, emitió el Decreto No. 295/019<sup>305</sup> sobre la creación del “Sistema de Planificación Estratégica para el Desarrollo” con el objetivo de garantizar la coordinación intersectorial para la formulación e implementación de la estrategia nacional de desarrollo y la promoción del fortalecimiento de capacidades para su diseño y monitoreo.<sup>306</sup> Este proyecto venía gestándose y ejecutándose desde 2015 en el seno de la OPP, como resultado de los compromisos contraídos en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Entre las dimensiones de cambio real a nivel de instrumentos, se implementa la rebaja considerable de los topes de montos máximos para compras directas, a excepción de los Gobiernos Departamentales para los que se estableció un monto límite para la realización de este procedimiento. Con ambas medidas se satisface una vieja demanda de varios sectores. Por una parte, se ampliaba el espectro de procedimientos competitivos de acuerdo a la cuantía y por otra, se flexibiliza el mismo procedimiento en el escenario del segundo nivel de gobierno. A pesar de ello, las extensas condiciones de excepción previstas en el artículo 33 inciso c, no sufrieron modificaciones. De igual manera, estas disposiciones incrementan el número de procedimientos competitivos, esfuerzo respaldado con la promoción de los concursos de precios y su nueva reglamentación. Además de estas variaciones, se fomenta el uso de los procedimientos colaborativos como los convenios marco, sobre los cuales existen precedentes de ejecución en años anteriores. En el ámbito de mejoras tecnológicas, el sistema de compras públicas entra en una fase posterior de *e-procurement* enfocada en el rastreo y monitoreo a indicadores de riesgo o *red flags*, refuerzo a la interoperabilidad de sistemas de información y mejoramiento de las condiciones de acceso y uso de la información.

Desde 2018 y como parte de los compromisos adquiridos en el Cuarto Plan Nacional de Gobierno Abierto,<sup>307</sup> se desarrollaron amplios debates nacionales sobre las reformas a la LAI. Luego de más de una década de vigencia de la Ley No. 18.381/2008 los actores realizan un

---

<sup>305</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/295-2019/12>.

<sup>306</sup> Véase Artículo 1 del Decreto No. 295/019 “Creación del Sistema de Planificación Estratégica para el Desarrollo”. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/295-2019>.

<sup>307</sup> Véase en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/cuarto-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-uruguay-2018-2020>.

balance crítico, sobre las limitaciones para el ejercicio del derecho, los alcances restrictivos de la norma originaria y los déficits asociados al diseño institucional de la UAIP, principal órgano de control ramal. El proceso de reforma a esta ley se encuentra en pleno desarrollo al momento de la finalización del presente estudio. En junio de 2021, la bancada de Frente Amplio presentó el proyecto de reforma para su análisis en el seno del parlamento.<sup>308</sup> Dicho informe recoge la ampliación considerable de sujetos obligados y objetos de apertura a la información, así como la adopción de principios y nuevas dinámicas de funcionamiento de los entes de control.

En el ámbito del ecosistema de órganos de control también se han experimentado o se encuentran en discusión algunas reformas necesarias. Como se anticipó en la sección previa, desde el año 2020 se han producido debates en el seno del parlamento,<sup>309</sup> sobre el incremento de capacidades en el TC, con énfasis en intervenciones sobre gastos reiterados observados y la posibilidad de establecer un marco sancionador contra las instituciones infractoras. La JUTEP es otro de los órganos que ha sido objeto de análisis, sobre todo en lo concerniente a sus capacidades de carga y recursos para cumplir a cabalidad con sus competencias y funciones. También se prevé la ampliación de la normativa en materia de combate a la corrupción con la incorporación de nuevas disposiciones sobre enriquecimiento ilícito, la figura del arrepentido y extinción de dominio. Aparejado a ello, se desarrollan procesos de discusión sobre el financiamiento de campaña de partidos políticos y puertas giratorias.

Sin extender mucho más el debate sobre las acciones emprendidas por el nuevo gobierno, se hace necesario enfatizar que los cambios operados no generan el desmantelamiento del diseño institucional creado con la política, sino que tienden a su fortalecimiento. Ello es consistente con la idea sobre el cambio de políticas de primer y segundo orden, en tanto se experimentan calibraciones y ajustes de instrumentos y programas precedentes que se ubican en el marco de

---

<sup>308</sup> Véase en

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi\\_hNOWnJzAhW9VTABHervCtYQFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.frenteamplio.uy%2Fnoticias%2Fdownload%2F794%2F2007%2F17&usq=AOvVaw0vKw8mHo8Y8qMsGO-TAJib](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi_hNOWnJzAhW9VTABHervCtYQFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.frenteamplio.uy%2Fnoticias%2Fdownload%2F794%2F2007%2F17&usq=AOvVaw0vKw8mHo8Y8qMsGO-TAJib).

<sup>309</sup> Véase por ejemplo comparecencia de representantes del Tribunal de Cuentas frente a la Comisión de Presupuestos Integrada con Hacienda del 9 de noviembre de 2020.

[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquiograficas?Cpo\\_Codigo=All&Lgl\\_Nro=49&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2020&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2025&Cms\\_Codigo=All&Dtb\\_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=gastos+observados+por+el+Tribunal+de+Cuentas&Cuerpo=.](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquiograficas?Cpo_Codigo=All&Lgl_Nro=49&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2020&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2025&Cms_Codigo=All&Dtb_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=gastos+observados+por+el+Tribunal+de+Cuentas&Cuerpo=)



una institucionalidad resultado del diseño, sin que existan fuertes contradicciones con el paradigma subyacente (Hall 1993).

De acuerdo con ello, se entendería que el proceso gradual de institucionalización de los objetivos de transparencia en el sector, han generado puntos de no retorno que ocasionan comportamientos reactivos en los actores frente a intentos de cambios regresivos. Este patrón de comportamiento reactivo a favor de la estabilización institucional, se expresa a través de resistencias y oposición a decisiones del gobierno que pudieran lesionar el *status quo*.<sup>310</sup> El carácter altamente permeable de los escenarios de toma de decisiones, permite que las interacciones políticas generen insumos para el mejoramiento continuo y el procesamiento de los conflictos entre el Estado, el mercado y la sociedad. Los elementos previamente esbozados no constituyen productos del azar, sino que representan el resultado de un esfuerzo sistemático de diseño, con una intencionalidad marcada en la transformación del diseño institucional, en un contexto de alta solidez y calidad democrática.

---

<sup>310</sup> Véase por ejemplo reacciones de organizaciones de la sociedad civil, cuando el ejecutivo pretende restringir el alcance de los derechos de acceso a la información en el sector de compras públicas en CAinfo (2021) “El gobierno se comprometió a modificar el artículo de la rendición de Cuentas que afecta el acceso a la información”. <https://www.cainfo.org.uy/2021/09/el-gobierno-se-comprometio-a-modificar-articulo-de-la-rendicion-de-cuentas-que-afecta-el-acceso-a-la-informacion/>.

## Conclusiones

Full exit is not a viable option.

—Davis Bobrow

La investigación desarrollada ha discurrido sobre una de las relaciones teóricas que mayor interés suscita en los estudios académicos sobre gobernanza y calidad democrática durante los últimos tiempos. La relación entre transparencia y controles democráticos vista desde la perspectiva del diseño de las políticas públicas constituye un esfuerzo consciente y deliberado de atender la complejidad del problema público de la opacidad, a través de la selección minuciosa de medios idóneos, en función de los valores que los agentes desean alcanzar bajo determinadas condiciones. El complejo mundo de la transparencia pasa por revertir tendencias, culturas institucionales y formas de relacionamiento entre los actores del proceso político y de gobierno con la sociedad, para los cuales los privilegios de manejo de la información generan réditos materiales y simbólicos relevantes. Las burocracias no nacen transparentes (Majone 1997) y no propenden naturalmente a compartir recursos valiosos como la información (Vergara 2008; Barrera 2010). La evolución de las políticas de transparencia y sus patrones de reforma han sido catalizadas por varias coyunturas críticas a través del tiempo que han incidido en el alcance y contenido de la intervención pública. El giro en las ideas que han informado cada proceso de cambio, ha motivado un conjunto de esfuerzos sistemáticos para contrarrestar las tendencias de la opacidad y el secretismo en el comportamiento de las instituciones políticas, sociales y de mercado.

A pesar de la innumerable lista de potenciales beneficios de la transparencia señalados en la literatura temática (Stiglitz 2002a; Volosin 2015; Fox 2007; Meijer 2015; Heald 2016; Vergara 2008; Barrera 2010; Bellver y Kaufman 2005), su vocación hacia el establecimiento de nuevos modos de interacción social ha propiciado la transición hacia la gobernanza colaborativa en determinados sectores y contextos. La apertura a la información es una nueva forma de organización que implica tipos y procedimientos específicos para compartir recursos (Chuang et al. 2022). Una de las misiones del diseño es canalizar estos recursos promoviendo la cooperación alrededor de los objetivos planteados por el gobierno.

La agenda de transparencia en América Latina ha sufrido los avatares de la inestabilidad política, la debilidad institucional y persistentes déficits en los regímenes de controles democráticos. En el transcurso de la investigación se han destacado los casos con experiencias positivas sostenidas a través del tiempo, otros con resultados fugaces que son desmantelados

ante la llegada de nuevos gobiernos y aquellos en los que a pesar de que existe una intención de avanzar en el cumplimiento de los objetivos, no surten los efectos deseados. El diseño institucional como maquinaria anidada en el diseño de las políticas públicas, resulta una condición necesaria para la transformación del comportamiento de las organizaciones en torno a prácticas extensivas, naturalizadas y rutinarias de acceso a la información en los ámbitos sustantivos de la gestión gubernamental.

Al propio tiempo, el diseño institucional se vale del despliegue de mecanismos que disminuyen los valores en competencia, institucionalizan la participación social, generan la permeabilidad de los entornos de toma de decisiones, permiten la realización de cambios reflexivos por consensos, que otorgan flexibilidad al diseño a través del tiempo. Estos mecanismos se concretan a través de las entidades de coordinación interinstitucional y de interacciones políticas entre actores estatales y no estatales, cuyas relaciones dinámicas con el contexto resultan particularmente esclarecedoras para explicar los resultados de mejora en los controles democráticos.

Varios son los hallazgos de la presente investigación y del estudio del caso en cuestión. Con la finalidad de organizarlos y presentarlos de manera sintética, las conclusiones se estructuran en I. los puntos de llegada en la discusión inicial sobre la relación teórica entre transparencia y control democrático; II. la pertinencia de la metodología, del protocolo de investigación y sus oportunidades de mejora; III. los hallazgos del caso uruguayo, las cuestiones irresueltas y los aportes a la práctica del diseño y IV. la agenda pendiente de investigación.

### **I. Retomando la discusión teórica sobre la relación entre transparencia y controles democráticos a través del caso uruguayo**

A varias décadas de los aportes teóricos de Guillermo O'Donnell (1936-2011) sobre las democracias latinoamericanas, resulta relevante traer al primer plano un examen contextualizado sobre cómo las innovaciones y transformaciones introducidas por las políticas de transparencia contribuyen al desarrollo de los regímenes de control como elementos medulares de la calidad democrática. Aunque estas reflexiones finales no pretenden retomar en su amplitud la discusión teórica sobre los controles democráticos, algunas precisiones resultan necesarias.

En primer lugar, el enfoque privilegiado para los análisis que acá se exponen, se basa en el desplazamiento de la noción seccional de los controles democráticos, por una visión sistemática de los regímenes de control. Este posicionamiento parte de reconocer que al

interior de cada tipo de régimen se expresan relaciones variables en su naturaleza y alcance, de acuerdo con los actores que intervienen y las capacidades que despliegan para lograr sus propósitos. De acuerdo con ello, cada régimen constituye la expresión de un subconjunto de interacciones que comparten características en común. En segundo orden, se destaca que el núcleo duro del funcionamiento sistemático de los regímenes de control se genera a través de las interacciones e interdependencias que se producen entre ellos. De esta forma el funcionamiento óptimo del sistema no depende únicamente del subconjunto de interacciones producidas para un tipo específico, sino de la forma en que el sistema institucional en su totalidad logra detectar, procesar, coordinar y reaccionar a los estímulos que detonan la acción contralora y sus efectos posteriores.

Esta visión sobre regímenes de control como tipos ideales, se discute en Fontaine y Gurza-Lavalle (2019). Los autores estructuran las características de los tipos, considerando la convergencia de dos factores fundamentales, la coerción sobre actores estatales y la inclusión de actores no estatales. De la combinación de ambas variables se generan los rasgos configuracionales esenciales que caracterizan a cada tipo, bajo condiciones democráticas.

De acuerdo con la postura de los autores presentada en la Tabla 8., los controles verticales electorales se caracterizan por las posibilidades de ejercer coerción hacia los actores estatales a través del mecanismo electoral, que al propio tiempo implica la más amplia inclusión de actores sociales. Por otra parte, los controles verticales no electorales, se traducen en las amplias capacidades de convocatoria, movilización e incidencia de sectores sociales para la supervisión, denuncia o exhibición de casos de incumplimiento de la ley o presuntos actos de corrupción. Los señalamientos generados a través de este tipo de control excepcionalmente repercuten en la coerción directa a actores del Estado, aunque pueden detonar el mecanismo contralor por parte de las agencias designadas o de balance.

**Tabla 8. Tipología de los controles democráticos**

		<b>Coerción hacia actores estatales</b>	
		+	-
<b>Inclusión de actores no estatales</b>	+	Verticales electorales	Verticales no electorales
	-		

	-	Horizontales Políticos	Horizontales Administrativos
--	---	---------------------------	---------------------------------

*Fuente:* Fontaine y Gurza-Lavalle (2019, 13).

Por último, los controles horizontales políticos y horizontales administrativos se caracterizan por establecer dinámicas de relación interna dentro del aparato estatal con bajos niveles de intrusión de agentes sociales. En las capacidades coercitivas es donde se produce la principal distinción, siendo los controles horizontales políticos aquellos en los que es posible la aplicación de medidas sancionatorias sobre los actores estatales en virtud de la división e independencia de poderes. En el tipo de control horizontal administrativo predominan los bajos niveles de coerción pues los principales efectos de la actividad contralora se centran en el establecimiento de recomendaciones a través de veedurías y contralorías (Fontaine y Gurza-Lavalle 2009).

Las evidencias reveladas en el caso uruguayo contribuyen a poner en perspectiva esta concepción teórica sobre los regímenes de controles, introduciendo el debate sobre las principales transformaciones que se han experimentado a través de las políticas de transparencia focalizadas en el ámbito de las compras públicas.

#### **a. La institucionalización de los controles verticales no electorales y sus dinámicas de relación con el ecosistema de control estatal**

Si existe un cambio sustancial aparejado a las políticas de transparencia en el sector de las compras del Estado, es la institucionalización cada vez más creciente de la participación de actores sociales en la gestión de lo público. Las posibilidades de ejercer el escrutinio ciudadano sobre lo que hace o no hace el gobierno y cómo lo hace, se fundamenta en una transformación sin precedentes en el acceso a la información y su incidencia en la toma de decisiones para la acción colectiva. En la era del internet y de las políticas de transparencia, los esquemas de generación, distribución, reutilización y elaboración de contenidos de información están cada vez más lejos del monopolio exclusivo del gobierno (Margetts et al. 2021). Dichos procesos han contribuido de manera ostensible a la reducción de las asimetrías de información. Sin embargo, han generado nuevas problemáticas derivadas de los altos volúmenes de datos, la sofisticación del meta lenguaje utilizado y la intermediación de actores altamente especializados en la difusión de contenidos.

En Uruguay, el control ciudadano sobre las actuaciones gubernamentales en las compras del Estado se caracteriza por la existencia de un *clúster* de agentes especializados que

monitorean, evalúan y procesan de forma permanente el acceso, contenido, alcance y calidad de las informaciones generadas desde este sector. Las comunidades de dominio común identificadas, se componen por organizaciones de la sociedad civil —incluidas formas asociativas de profesionales de la comunicación—, la academia y el sector empresarial privado. Los contenidos generados por estas formas asociativas hallan su caja de resonancias en las redes sociales y en los medios de comunicación tradicional, orientando las tendencias en los estados de opinión pública en relación con el sector.

Otro de los actores con apariciones escasas y esporádicas son los movimientos sociales. Durante el desarrollo de la investigación se constató la incidencia del movimiento de protesta ciudadana #UnSoloUruguay —también conocido como los “Autoconvocados”— en el debate nacional sobre el rol de las compras del estado en la dinamización de las economías locales. Este movimiento apartidista y crítico de las actuaciones del gobierno en temas de seguridad y conducción económica se produjo en el marco del segundo período presidencial de Tabaré Vázquez. Si bien los movimientos sociales en Uruguay han estado mayoritariamente asociados a las fuerzas de izquierda y de los sindicatos, los Autoconvocados se desmarcan claramente de este patrón con amplias convocatorias autónomas vecinales que sostienen el discurso de un Estado ausente e incapaz para lidiar con los problemas sociales comunitarios. Las reacciones generadas alrededor de las compras del Estado constituyen una prolongación de los debates sobre las desigualdades territoriales y la concentración de las actividades económicas en el primer nivel de gobierno. Las demandas específicas de este movimiento se circunscribían a la necesidad de generar el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo Equitativo del País, adscripto al Programa de Contrataciones Públicas para el Desarrollo que incluyera procedimientos especiales de adquisición en función de garantizar el acceso de PYMES con criterio territorial. Estos planteamientos resultaban contradictorios con otras demandas sostenidas desde organizaciones de la sociedad civil, en particular las vinculadas con el alcance de la transparencia sobre los procesos locales y la estandarización de procedimientos para todos los niveles de gobierno. A pesar de ello, la acogida del informe en el seno del parlamento, se incorporó a otras iniciativas que motivaron los análisis sobre la flexibilización de los marcos de contratación para el segundo y tercer nivel gubernamental. Este ejemplo arroja pistas sobre otra de las características relevantes del caso uruguayo. Mientras el panorama regional ha marcado una clara tendencia hacia la judicialización de la política, en Uruguay la alta permeabilidad de los escenarios de toma de decisiones se conjuga con la politización de la agenda de derechos reivindicada desde la sociedad civil. Ello supone

que los derechos de acceso a la información y sus consiguientes efectos sobre las políticas de transparencia se cristalicen a través de la negociación política parlamentaria. De esta forma, a pesar de que las posiciones de los actores puedan no resultar convergentes, tienen asidero en las diferentes estructuras del parlamento. En este sentido, las comisiones permanentes de trabajo constituyen el principal filtro de recepción de propuestas procedentes de la sociedad civil y otros actores.

La conformación de comisiones especiales investigativas, constituye otro de los mecanismos institucionales utilizados por el parlamento para sustanciar casos de alta conflictividad. Sin embargo, durante el desarrollo de la investigación no se constataron comisiones de esta naturaleza creadas en el marco de indagatorias vinculadas con el sector de compras públicas. Las evidencias recabadas en el desarrollo del estudio muestran que este mecanismo posee una connotación esencialmente partidista.<sup>311</sup> La partidización de la lucha contra la corrupción constituye un rasgo que se avizora con particular fuerza en los últimos años en la región y Uruguay no escapa a esta realidad. Como resultado, durante los procesos de alternancia política recobran particular fuerza los discursos de lucha anticorrupción, en las voces de los partidos, operadores políticos y sectores que otrora fueron de oposición. A pesar de que estos debates no pueden reportarse como ausentes durante los gobiernos de FA, en la entrada a la presidencia de Lacalle se generan algunos eventos relevantes que apuntan de manera preocupante a la partidización de la lucha anticorrupción y a su expresión en el funcionamiento autónomo de los órganos de control.<sup>312</sup>

---

<sup>311</sup> En marzo de 2017 el diputado colorado de oposición Adrián Peña presentó una denuncia y solicitud de indagación sobre la financiación de campañas electorales desde 1999 a 2015 y su vinculación con empresas, accionistas y directivos, así como los montos abonados a los medios de comunicación para la publicidad electoral. Esta solicitud derivó en la generación de dos comisiones, una de mayoría y otra de minoría. El informe de mayoría, indicó que la denuncia carecía de fundamento y recomendó la creación de una comisión parlamentaria de investigación que presentara informes en el plazo de 180 días prorrogables por igual término, con la finalidad de legislar sobre la materia. El informe de minoría por otra parte sugería crear una investigadora sobre el financiamiento de las campañas electorales, nacionales y departamentales, durante el período 1984-2015 y su vinculación con las empresas Fripur, Camrivey, Aire Fresco, Minitar y Cutcsa. La comisión propuesta por el informe de minoría debería pronunciarse en el lapso de dos años y medio. Estos debates aún no llegan a buen puerto y durante el proceso de análisis en el parlamento se han producido amplias convocatorias a diversos sectores, en aras de promover propuestas para la reforma a la legislación que regula la financiación de campañas electorales y el funcionamiento de los partidos políticos.

<sup>312</sup> Como parte del proceso de designaciones en el esquema del nuevo Gobierno se produjo una anomalía relevante en la integración de la JUTEP para el nuevo período. El directorio integrado por tres miembros fue designado por el presidente con mayoría especial del parlamento. Sin embargo, la distribución fue realizada en función de asignación de cuotas políticas y con carácter ex temporáneo. La penetración político partidaria en un órgano de control con JUTEP ha traído manifestaciones visibles de politización de la política de control de la corrupción. En septiembre de 2021 el órgano publicó el informe declarado incumplimientos de normas éticas, de transparencia y eficiencia vinculadas a la construcción del estadio ANTEL ARENA, obra ejecutada durante el Gobierno anterior. Atendiendo a ello Frente Amplio pidió la renuncia de su representante en la JUTEP, la cual se produjo en días posteriores. Véase Nota de Prensa en La Diaria de 27 de septiembre de 2021

Otra de las transformaciones en el esquema de relaciones del control vertical no electoral deviene de la progresiva generación de canales de diálogo e interlocución con el gobierno. En este sentido, los impactos de la política de descentralización y la creación del tercer nivel de gobierno, estuvieron acompañados de la creación de estructuras de coordinación para la institucionalización de iniciativas procedentes de la sociedad civil que se encontraban dispersas en el aparato estatal (Fuentes, Buschiazzo y Castillo 2016). Con este propósito se creó el Ministerio de Desarrollo Social (2005) como resultado de las intenciones gubernamentales de acercarse a las problemáticas locales y de concentrar y canalizar la participación ciudadana a través de interacciones con estructuras multiactorales e intersectoriales. En este marco, las ya citadas mesas interinstitucionales de políticas sociales y los procesos de planificación de las agendas de desarrollo municipal se convirtieron en escenarios relevantes para dirimir conflictos y fomentar la cooperación entre agentes sociales, gubernamentales y del mercado a nivel local.

Las convocatorias nacionales para la elaboración de los compromisos de país en el marco de la AGA, se insertan igualmente en estos esquemas de cooperación multiactoral. A través de esta plataforma de co creación y diálogo entre organizaciones del Estado, movimientos sociales, sociedad civil, la academia y el sector privado, se han instrumentado nuevas formas de relacionamiento que permiten la generación continua de retroalimentación e insumos para el perfeccionamiento de las políticas de gobierno electrónico, en sus diferentes ámbitos de actuación. Con la adhesión gubernamental a la AGA en 2011, se creó el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto en el seno de la AGESIC, incluyendo a varios actores no estatales especializados en el ámbito de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Con posterioridad en 2013, se creó la Red de Gobierno Abierto,<sup>313</sup> integrada en la actualidad por 16 organizaciones sociales de diverso perfil, cuya misión se centró en articular y canalizar las propuestas procedentes de sectores de la sociedad civil.

Las políticas de transparencia focalizada en sectores clave de la gestión gubernamental, han tenido como principal efecto, la institucionalización de los canales de acceso a la información pública. En este sentido, tanto los dispositivos institucionales creados para el acceso a la

---

<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/9/ultimos-sucesos-ponen-el-foco-sobre-la-jutep-fa-y-coalicion-cruzan-acusaciones-de-que-lo-politico-primo-sobre-lo-juridico/>. A pesar de las identidades políticas del anterior directorio de JUTEP (Ricardo Gil -Frente Amplio, Matilde Rodríguez Larreta- Partido Nacional y Daniel Borrelli- Partido Colorado) no se experimentó durante el período injerencia partidista en los asuntos del órgano, aun cuando fueron expuestos casos de importante connotación política y social como el del ex vicepresidente Sendic.

<sup>313</sup> Véase página institucional de la Red de Gobierno Abierto. <http://rga.dev.data.org.uy/gobierno-abierto/>.



información generada por los operadores de la gestión pública, como la captura de los estados de opinión e insatisfacciones de la ciudadanía han constituido otro de los espacios de transformación de las interacciones con los actores. Los portales de denuncia ciudadana simplificados, nominales o innominados se erigen como un punto importante en la esfera de actuación de las agencias y órganos de control gubernamental. Si bien este constituye un mecanismo primario y tradicional del control ciudadano con limitaciones en cuanto a responsabilidad y sanción, ha generado un efecto de arrastre en el cambio de los controles administrativos especializados y sus capacidades coercitivas.

En síntesis y retomando el ejercicio de dirimir las particularidades del caso uruguayo a la luz de los regímenes de controles democráticos propuestos en Fontaine y Gurza-Lavalle (2019), se aprecian diversos elementos que generan pautas para la discusión teórica. En primera instancia, el control vertical no electoral ha experimentado transformaciones graduales que combinan repertorios de actuación *extra* institucional e institucional en las diferentes estructuras del Estado. Estos modos de actuación se reputan directamente a la incidencia del diseño institucional en la generación de una “interfaz socio estatal” (Isunza 2004, Isunza y Gurza-Lavalle 2013) donde se producen intercambios regulados, deliberados e intencionados entre actores estatales y no estatales.

Si bien, por una parte, las estructuras de coordinación interinstitucional sirvieron al propósito de homogeneizar los procedimientos operativos estándares y pautas de actuación de los diferentes actores en el marco del sistema de compras, en igual medida constituyen interlocutores relevantes para dirimir conflictos y promover relaciones de cooperación con la ciudadanía y los actores societales. La construcción de la interfaz socio estatal se expresa entonces, en un espacio institucionalizado de intervenciones, caracterizado por 1. la estructuración y organización de actores societales en torno a áreas de dominio común; 2. mecanismos de coordinación generados para la transferencia de información e incidencia en la toma de decisiones; y 3. trascendencia de las demandas en decisiones políticas posteriores.

La interfaz se construye en un contexto donde operan instituciones informales que detentan un peso relevante para explicar la efectividad del control social en Uruguay. A pesar de las complejidades derivadas de la imposibilidad de observar directamente la actuación de estas instituciones, la detección de sus efectos arroja certezas relativas sobre su existencia y formas de operación. Muchas de estas reglas no formalizadas como la voluntad política, la confianza hacia las instituciones del Estado y las percepciones de proximidad entre la ciudadanía y el servicio público pudieran ser debatidas como parte de este contexto. Dentro de las relaciones

entre instituciones formales e informales que pudieron ser rastreadas en este estudio, los bajos niveles de tolerancia social frente a las malas prácticas de gestión pública, se ubican como un factor explicativo relevante en la efectividad de los controles democráticos.

Mucho se ha debatido sobre la importancia de la tolerancia social hacia fenómenos como la corrupción como un factor que posibilita o inhibe los resultados de las políticas públicas. En el caso uruguayo se constatan varios elementos que ostentan connotaciones relevantes para este estudio. El primero de estos elementos es la existencia de un sistema de concepciones normativas arraigadas en el imaginario social sobre el rol y los valores de los servidores públicos. Estas concepciones que vinculan a los funcionarios y sus actuaciones con la probidad, la honestidad, la vocación de servicio y la eficiencia en la gestión, poseen un alto nivel de generalización y legitimidad social. En función de ello, las reacciones sociales frente a las malas prácticas no sólo se centran en el señalamiento de actos de corrupción *per sé*, sino que pueden estar motivadas por acciones e inacciones que comprometen la ética y la moral en la función pública. Ello implica que los actos señalados como malas prácticas no redunden necesariamente en graves afectaciones patrimoniales para el Estado o que se materialicen en la apropiación indebida de recursos públicos, sobornos o tráfico de influencias, sino en el carácter lesivo que entrañan determinados comportamientos para la colectividad. La reconstitución de procesos permitió identificar eventos en los que los mecanismos de señalamiento fueron activados por actos que afectan valores patrimoniales de ínfima cuantía o valores simbólicos.<sup>314</sup>

---

<sup>314</sup> Probablemente el caso del ex vicepresidente Raúl Sendic resulte el más ilustrativo, aunque también se registran fuertes reacciones sociales y del gobierno en cuanto a la polémica desatada entre 2008-2009 por la compra de mobiliario para la renovación del Paraninfo de la Universidad de la República que, a pesar de observar todos los requerimientos del proceso de compra, fue cuestionado por los altos precios de las butacas y del revestimiento del piso. Ello condujo a la generación de un informe detallado ante la opinión pública y a que el rector Rodrigo Arocena pusiera su cargo a disposición en caso de encontrarse irregularidades durante el proceso. Véase nota de prensa en Montevideo Portal de 31 de enero de 2009, <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Polemica-por-sillas-del-Paraninfo-uc76836>. Otros eventos más recientes son registrados como la compra directa de publicidad en la vía pública por parte de Germán Cardoso, Ministro de Turismo del Gobierno de Lacalle Pou que condujeron a su renuncia y a la remoción del ex director de turismo Martín Pérez Banchero, Véase nota de prensa del diario La Nación del 21 de agosto de 2021, <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/uruguay-en-medio-de-un-escandalo-luis-lacalle-pou-pierde-a-un-ministro-nid21082021/>. A pesar de que este escándalo fue el que condujo a la renuncia del ex Ministro de Turismo, también se le imputó por tráfico de influencias al descubrirse llamadas telefónicas con un jerarca policial de Maldonado solicitando la realización de gestiones a favor de terceros. Véase nota de prensa en el diario El País del 17 de junio de 2021, <https://www.elpais.com.uy/informacion/judiciales/llamadas-cardoso-policia-imputado-maldonado.html>. Los eventos registrados se relacionan en su mayoría con funcionarios del Gobierno, sin embargo, los señalamientos por el uso inadecuado de fondos públicos o precios excesivos por adquisiciones, también llegan al Parlamento. En agosto de 2021, el diputado por Frente Amplio Gerardo Nuñez envió una carta a la vicepresidenta de la Asamblea General Beatriz Argimón cuestionando la compra directa de dos cuadros por un monto aproximado de 18 000 dólares los cuales estarían destinados a embellecer el palacio legislativo para las festividades por sus 100 años en 2025. A pesar de que el proceso de compra se realiza en

Las repercusiones son variables a nivel de activación de los mecanismos de control de los poderes del Estado, la sociedad civil y los partidos políticos. Una de las notas clave en este aspecto, se basa en las nuevas formas de operación de los partidos políticos, frente a los mecanismos de control social derivados del caso Sendic. Si bien inicialmente, el discurso del FA estuvo basado en una matriz de comunicación de respaldo, centrada en el establecimiento de marcos de justificación que aludían a la responsabilidad de los partidos de oposición en la generación del escándalo; el curso del proceso y la evidente responsabilidad del ex vicepresidente en el mal uso de fondos públicos generaron un cambio relevante en el posicionamiento de los partidos frente a los señalamientos masivos de la ciudadanía.

Estas nuevas formas de operación incluyen la destitución, el recambio o el juicio político de los agentes “conflictivos” que suscitan inconformidades y denuncias de la población. La sobrerreacción de los actores del sistema político en estos casos, se encuentra fuertemente condicionada por la acción colectiva en redes sociales como *Facebook* y *Twitter*. El sondeo permanente de los estados de opinión, indican al gobierno las estrategias para aminorar los conflictos, generando movimientos al interior del gabinete. Ello no constituye una interferencia al debido proceso en sede jurisdiccional, sino que provoca la descalificación de sujetos partidistas para el desempeño administrativo en cargos de alta conducción política.<sup>315</sup>

## **b. El control administrativo, multiplicación de contrapesos internos y capacidades coercitivas**

En el marco de la política de compras públicas, se ha generado un redimensionamiento de los controles administrativos. Las transformaciones que han tenido lugar, viajan en dos

---

apego a la legislación vigente y cuenta con la trazabilidad de transparencia en el portal de compras, la denuncia ha suscitado diversas reacciones en las bancadas parlamentarias y en la sociedad uruguaya, atendiendo a los costos de estas obras y su pertinencia en tiempos de contracción en la economía nacional. Véase nota de prensa en *La Diaria* del 12 de agosto de 2021. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/8/polemica-entre-el-diputado-gerardo-nunez-y-la-vicepresidenta-beatriz-argimon-por-gastos-en-cuadros/>. De forma más reciente se ha desatado una nueva polémica sobre la delgadez de las gallinas que el gobierno a través del MIDES contrata a la organización Uruguay Adelante para el programa de asistencia alimentaria “Ollas por vida digna”. A pesar de lo caricaturesco que pudiera parecer el asunto, el peso de las gallinas han desatado fuertes reacciones de organizaciones de la sociedad civil y sindicales que cuestionan el proceso de contratación, la idoneidad de la ONG seleccionada y el rol del MIDES en la tercerización de este servicio. Véase nota de prensa en *Montevideo Portal* del 8 de octubre de 2021. <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Flaco-favor-polemica-por-las-gallinas-que-Uruguay-Adelante-entrega-a-ollas-uc800588>.

<sup>315</sup> Hasta agosto de 2021 el gabinete del presidente Luis Lacalle Pou había experimentado varios movimientos en la integración del Consejo de Ministros. Entre los principales cambios se encuentra la renuncia del canciller Ernesto Talvi y la destitución de los Ministros de Desarrollo Social Pablo Bartol, el Ministro de Ganadería Carlos María Uriarte y el Ministro de Turismo Germán Cardoso. Estos cambios se asocian con denuncias ciudadanas por malas prácticas de gestión o conflicto de intereses. Véase nota de prensa en *diario El Observador* del 29 de junio de 2021. <https://www.elobservador.com.uy/nota/un-gabinete-cambiante-todos-los-movimientos-de-ministros-de-lacalle-pou-202162817400>.

direcciones fundamentales, asegurar que existan contrapesos internos en el aparato administrativo del Estado —control sobre el contralor— y elevar las capacidades coercitivas de las agencias de control. En el sector estudiado convergen una multiplicidad de objetivos de gobierno y actores con intereses variables. En este ámbito se expresan tensiones relevantes entre el acceso a la información y la protección de datos personales, la ejecución de presupuestos y la auditoría sobre estos procesos y por otra parte, las aspiraciones de generar incentivos para el desarrollo de las pequeñas, medianas empresas y otros sectores prioritarios, frente al fomento y promoción de la libre competencia. Estas dicotomías tienen su expresión en el diseño institucional creado por la política, asegurando la existencia de agencias de control administrativo especializado que funcionan como fieles de la balanza.

Dicho esquema, compensa la realización efectiva de derechos contrapuestos o excluyentes entre sí y las capacidades de aplicación directa de sanciones a los agentes infractores. La apertura en el sistema de las compras posee implicaciones notorias para los operadores del mercado estatal, tanto en el sector que demanda, como en los oferentes de bienes, servicios y obras. En función de ello, la arquitectura institucional cuenta con instancias de control para asegurar la transparencia de los procesos y para garantizar el cumplimiento de los procedimientos legales y técnicos en las adquisiciones del Estado.

El control administrativo, según la tipología de regímenes de control propuesto en Fontaine y Gurza-Lavalle (2019) se caracteriza por bajos niveles de coerción que están dados por el carácter poco vinculante de las resoluciones y actos administrativos. De esta forma los efectos derivados del control administrativo se concentrarían en informes y recomendaciones, que eventualmente tienen asidero en otras agencias de control con vocación para la aplicación directa de sanciones. Esta premisa teórica es discutible si se concibe a la coerción en el marco más amplio de la noción de sanción administrativa, entendiendo por tal, toda decisión o gravamen negativo impuesto a los actores, frente a infracciones de la legislación vigente. Las sanciones constituyen el resultado de un procedimiento administrativo cuya finalidad es la determinación de responsabilidad y la aplicación de medidas punitivas variables, sujetas a disposiciones normativas específicas. A pesar de que las agencias multicompetentes<sup>316</sup> de control horizontal administrativo de nivel superior como el TC o la AIN, poseen escasas posibilidades de aplicar directamente medidas coercitivas frente al quebranto de la legalidad,

---

<sup>316</sup> Ejercen varios controles, sobre diversos órganos y poderes del Estado.

crean interacciones relevantes con otras agencias de control con capacidades efectivas de sanción.

El núcleo en la discusión sobre la "coerción blanda o delegada" en el control horizontal administrativo, es que se encuentra anclado a la predeterminación de los actores que tradicionalmente han ejercido la auditoría y la veeduría sobre las acciones administrativas. Las potestades sancionadoras constituyen una característica inherente de la administración, las dinámicas de relación con actores de la sociedad y el mercado en el marco de las políticas compras públicas, han propiciado que los nuevos agentes de control especializado en el ámbito sectorial maximicen la respuesta directa a las solicitudes de los peticionarios en virtud de los principios de eficiencia y calidad.<sup>317</sup> El proceso agencificación del control y la lucha anticorrupción han estado acompañados de canales para la presentación de denuncias, reclamaciones y consultas, contribuyendo a la existencia de un escenario de cooperación que permite, por una parte, la exigencia de resultados concretos frente a las demandas de los agentes y por otra, la aplicación y perfeccionamiento de los regímenes de sanción en sede administrativa.

La existencia de regímenes de infracciones y contravenciones constituyen el principal instrumento de regulación en que basa su accionar el control administrativo en el ámbito sectorial. En virtud de estos regímenes se establece un entramado de sanciones pecuniarias o simbólicas que derivan en obligaciones de asumir determinados comportamientos. La evidencia levantada sobre este tipo de sanciones en el ámbito uruguayo es abundante tanto para los operadores de la gestión pública, como para otro espectro variado de sujetos. A diferencia de las agencias de control administrativo multicompetentes de nivel superior, las agencias de control administrativo diseñadas en el marco de las políticas sectoriales incorporan dispositivos de alta, media y baja coerción como multas, prohibiciones de operación en el mercado, cese de licencias y actividades registradas, apercibimientos privados y públicos, exhortaciones y requerimientos para cumplimiento de obligaciones, advertencias, suspensiones temporales o definitivas para el ejercicio de cargos en la gestión pública, por sólo citar algunos ejemplos. Estos mecanismos se hallan presentes en instancias como la ARCE, la CPDC, la UAIP y la JUTEP. Los patrones de reforzamiento de las capacidades de

---

<sup>317</sup> Los principios de eficiencia y calidad en la administración se reputan a las transformaciones operadas con la introducción de los modelos de "Nueva Gestión Pública" de fines de los años 80s e inicios de los 90s. La reingeniería de procesos administrativos en virtud de estos principios, permitió el reforzamiento del carácter resolutivo de los asuntos tramitados a instancias de las administraciones, permitiendo responder de forma directa a los requerimientos y denuncias de los peticionarios (administrados y la propia administración) en el marco de competencias regladas y de la estructura organizacional de las administraciones.

coerción de estas agencias especializadas como parte del proceso natural de evolución institucional de la política, también se constata a través de las evidencias recabadas para el último período.

Los argumentos planteados y sustentados en las evidencias evaluadas en el marco de la investigación indican tres características que resultan esenciales para comprender la efectividad de los controles horizontales administrativos en el caso estudiado. En primera instancia, la existencia de un ecosistema de control que promueve interacciones interagenciales variables y complementarias, las cuales ostentan un carácter autónomo e imparcial en sus actuaciones. En segunda instancia, los mecanismos de relación entre el control especializado con otros actores de la sociedad y el mercado han propiciado que el sistema actúe de forma reactiva frente a las infracciones, contravenciones y presuntos delitos, a través de capacidades resolutorias directas o a través de la detonación de mecanismos de indagación y sanción en otras agencias competentes. Finalmente, los patrones avizorados en el caso no sólo muestran una tendencia hacia la estabilidad institucional, sino hacia la elevación progresiva de las capacidades coercitivas del sistema de control administrativo, reforzando y perfeccionando sus regímenes de infracciones y contravenciones y los efectos jurídicos derivados de ellos.

### **c. La injerencia partidista en los controles políticos horizontales y la apertura a la participación**

Los controles políticos horizontales, se caracterizan *a priori* por altos niveles de coerción y bajos niveles de participación social según la tipología descrita. Si bien algunas configuraciones propias de estos tipos de controles se hacen presentes en el caso, los patrones identificados a través de las evidencias rastreadas muestran singularidades dignas de atención. La Constitución uruguaya establece diferentes niveles, mecanismos de control y sanción.

A la Asamblea General le compete el juzgamiento político de las acciones del ejecutivo, particularmente de los Ministros de Estado,<sup>318</sup> mientras que a la Cámara de Representantes y a la de Senadores se les asignan las facultades de acusación y apertura de juicios contra estos, el presidente, vicepresidente y los cargos nombrados por el legislativo en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y la Suprema Corte de Justicia, por delitos graves y/o violación de lo establecido en la carta magna.<sup>319</sup> Este

---

<sup>318</sup> Véase artículo 85 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

<sup>319</sup> Véase artículo 93 en relación con el 102 y 103 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

procedimiento se genera, una vez que se han conformado las causas en contra de los funcionarios, sin perjuicio de que dichos actos puedan sustanciarse en vía judicial.

En igual sentido, los llamados a sala en las cámaras legislativas e interpelaciones a los ministros y otros miembros de los poderes del Estado, constituyen otros de los mecanismos de control que se activan con la finalidad de obtener datos e informes para la actividad legislativa, la inspección y la fiscalización.<sup>320</sup>

Las interpelaciones vinculadas a denuncias presentadas por los legisladores tienen un protagonismo significativo y tradicional en el control político horizontal uruguayo. A pesar de constituir un mecanismo recurrente en el escenario político, sus efectos en términos de sancionabilidad directa son virtualmente nulos durante los últimos decenios. Para que existan efectos derivados de las interpelaciones, como la censura de un ministro o un grupo de ministros, se requiere un voto de mayoría absoluta que muestre la insatisfacción de la cámara donde se ventila el asunto con las respuestas presentadas por él o los funcionarios interpelados. La moción de censura presentada por la cámara será elevada a la Asamblea General que deberá aprobarla por mayoría absoluta de miembros. Asimismo, el presidente podrá observar la decisión y mantener al ministro censurado cuando el voto no rebase los dos tercios del legislativo.

Durante el período de estudio abarcado, ninguna de las interpelaciones a miembros del ejecutivo condujo a su censura y posterior renuncia o destitución.<sup>321</sup> Ello implica que la acción de control y sus efectos posteriores no sólo dependen de la iniciativa legislativa, sino de otras variables como el manejo partidista de las acciones de los parlamentarios, la composición de fuerzas en la asamblea, el respaldo a las acciones de gobierno desde las bancadas afines ideológicamente, entre otros aspectos. El blindaje político partidista frente a los intentos de censura de las bancadas de oposición, constituye el principal dispositivo de bloqueo que inhibe la aplicación de sanciones de alto impacto por parte de la Asamblea General.<sup>322</sup>

---

<sup>320</sup> Véase artículos del 118 al 121 en relación con el 147 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay

<sup>321</sup> Véase en García Ortiz 2020. Control Político en Uruguay: Un modelo explicativo general de las interpelaciones (1943-2015).

[https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/25984/1/TMCP\\_GarciaOrtizEsteban.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/25984/1/TMCP_GarciaOrtizEsteban.pdf).

<sup>322</sup> En el caso Sendic, por ejemplo, la renuncia presentada a la Asamblea General se fundamentó en actos partidistas previos ante el Tribunal de Conducta Política y el plenario de Frente Amplio, sin que prosperaran acciones de censura efectiva en las cámaras del legislativo. En agosto de 2015 se crea la Comisión Especial Investigadora sobre la situación económica financiera de ANCAP entre los años 2000 - 2015, en el marco de las indagatorias y del informe presentado por dicha comisión parlamentaria se encontraron evidencias de presuntas

Como se ha remarcado en diferentes momentos de este estudio los ejercicios anuales de rendición de cuentas y balances de ejecución presupuestal constituyen por esencia uno de los principales mecanismos de relacionamiento entre el ejecutivo, el legislativo y la sociedad civil. Más allá de cumplir un rol protagónico en los ciclos de planificación y ejecución de las actividades prioritarias para el sector público, en estos instrumentos convergen dinámicas y relaciones relevantes en el contexto del control horizontal y en el influjo del control vertical no electoral sobre el primero. Los presupuestos quinquenales, abarcan a nivel general las proyecciones de asignación de recursos para el desarrollo de los objetivos estratégicos de gobierno (sustantivos, gestión interna y complementarios) durante su período de vigencia, así como asignaciones requeridas para el funcionamiento del sector estatal, la estructura gubernamental, empresas públicas y personas públicas no estatales (funcionamiento, personal e inversiones).<sup>323</sup>

Estos presupuestos son calibrados anualmente, en función de las demandas y capacidad de ejecución de los sectores, las posibilidades efectivas del gobierno de mantener o ampliar las asignaciones, la implementación de políticas, programas estratégicos e inversiones priorizadas y nuevos objetivos emergentes en la agenda gubernamental. Los documentos de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestaria anual, devienen en leyes que integran recursos del Tesoro, crean organizaciones o modifican el accionar de las existentes y generan nuevas dinámicas en los flujos de información desde y hacia el Estado. Las cuantiosas evidencias recabadas, muestran que estos procesos constituyen una fuente valiosa para la observación empírica del cambio de las políticas. Dado que los ejercicios de rendición de cuentas van más allá de pronunciamientos sobre los recursos humanos y materiales asignados a la implementación de las políticas, los mecanismos de control que se articulan en torno a ellos son tanto de carácter presupuestario, como extrapresupuestario.

Estos ejercicios detonan una serie de interacciones que abarcan desde solicitudes de informes y presentación de funcionarios en las comisiones parlamentarias, hasta la demanda de pronunciamientos explícitos de las organizaciones de la sociedad civil en temas específicos y

---

irregularidades e inversiones inadecuadas por un monto aproximado de 800 millones de dólares. Estos eventos se habían producido entre 2010-2013 cuando Raúl Sendic se encontraba al frente de la entidad. El asunto fue derivado al sistema de justicia, sin que se produjera intentos de censura y análisis posteriores en el seno del legislativo. Véase Informe Final de la Comisión.

[https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1103/versiones-taquigraficas?Lgl\\_Nro=48&Fecha\[min\]\[date\]=15-02-2015&Fecha\[max\]\[date\]=14-02-2020](https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1103/versiones-taquigraficas?Lgl_Nro=48&Fecha[min][date]=15-02-2015&Fecha[max][date]=14-02-2020).

<sup>323</sup> Véase en Portal de Transparencia Presupuestaria de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Uruguayo. <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/planificación-de-gobierno>.



su comparecencia en los foros de discusión. Este último mecanismo, no es meramente nominal, sino que a partir de las opiniones y propuestas de la sociedad civil se generan transformaciones relevantes en la planificación anual del gobierno. Muchas de las reacciones de la sociedad civil han propiciado cambios sustanciales en las políticas de transparencia en el sector de compras públicas como las ya abordadas modificaciones en los procedimientos y regímenes especiales de compras para los diferentes niveles de gobierno, los programas de incentivos y beneficios de sectores estratégicos del mercado y las normas de transparencia vinculada a estos actos.

La Constitución uruguaya prevé la existencia del Consejo de Economía Nacional (CEN) desde 1934, cuya virtual existencia comenzó a institucionalizarse a partir del 2005 con la puesta en vigor de la Ley 17.935<sup>324</sup> del 26 de diciembre de 2005, y su posterior reglamentación a través del Decreto 299/006<sup>325</sup> del 29 de agosto de 2006. Originalmente, el artículo 206 del entramado constitucional disponía que dicho órgano de carácter consultivo y honorario estaría integrado por representantes de los intereses económicos y profesionales, con posterioridad el artículo 2 de la Ley 17.935 amplió dicha composición a sectores sociales y culturales. La finalidad del Consejo estriba en organizar e institucionalizar el diálogo entre los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, las estructuras del Estado y otras organizaciones homólogas en el escenario internacional.

La estructura del CNE opera ceñida a criterios de representación donde las organizaciones y formas asociativas de mayor relevancia reciben propuestas, denuncias, cuestionamientos a decisiones del ejecutivo e informes de otras organizaciones de diferentes ámbitos de acción sustantiva. A pesar de que la previsión de esta institución en la Constitución posee larga data, su intermitencia en el escenario de la relaciones con los poderes del estado<sup>326</sup> apuntan a preferencias por otro nivel de instituciones informales que privilegian el diálogo directo entre la comisiones de trabajo de las cámaras legislativas y organizaciones de la sociedad civil no incluidas en el CNE. La sensibilidad del legislativo hacia las opiniones, denuncias y cuestionamientos de la sociedad civil y del periodismo independiente, repercute en

---

<sup>324</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17935-2005>.

<sup>325</sup> Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/299-2006>.

<sup>326</sup> En 2021 se reabrió nuevamente el debate en el legislativo sobre el rol y funcionamiento del Consejo de Economía Nacional dada su existencia nominal en el panorama de relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el poder legislativo. Véase noticias sobre este particular en La Diaria del 25 de marzo de 2021. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/3/manini-rios-le-propuso-a-lacalle-pou-instalar-el-consejo-de-economia-nacional-una-suerte-de-gach-economico/>.

modificaciones de los proyectos de ley presentados por el ejecutivo, particularmente cuando las propuestas implican regresiones en la agenda de reivindicación de derechos.<sup>327</sup>

A pesar de que estos mecanismos detentan un carácter esencialmente propositivo y dialógico que adolece de atributos coercitivos, contribuye a evidenciar la apertura a la participación a través de canales formales e informales en los procesos de control político horizontal. Dichos procesos tienen como efecto fundamental, la generación de cambios sustantivos y procedimentales de primer y segundo orden en las políticas del ejecutivo. Por otra parte, la aplicación de medidas coercitivas que figura como atributo esencial del control político horizontal, no sólo depende de arreglos formales como el marco sancionador vigente y la presentación de denuncias por parte de actores legitimados, si no de un entramado complejo de arreglos informales que inhiben las posibilidades objetivas de sanción a funcionarios de alto rango del gobierno.

La férrea disciplina partidista uruguaya y las dinámicas de relación entre partidos políticos representados en las bancadas legislativas condicionan la toma de postura frente a las mociones de censura contra los funcionarios del ejecutivo. Estas relaciones informales y sus implicaciones a nivel de sanciones simbólicas dentro de las agrupaciones políticas parecerían ser más elocuentes para explicar la inexistencia de eventos que concluyan con la destitución o el pedido de renuncia de miembros del gabinete de gobierno.

#### **d. El discurso eficientista sobre las compras públicas y la capitalización del voto inconforme. La incierta relación entre el control vertical electoral y otros tipos de control**

Mucho se ha debatido sobre la incierta relación entre el control vertical electoral y otros tipos de control. El escepticismo en torno a los efectos del mecanismo electoral como forma de señalamiento a las decisiones de gobierno se circunscribe a la imposibilidad de determinar cuáles de las acciones de la administración se castigan o se premian a través del voto ciudadano (Przeworski, Stokes y Manin 2001). En función de ello, el viraje que culminó con el derrocamiento electoral de FA en 2019, no puede achacarse en modo alguno a los déficits

---

<sup>327</sup> Véase debates en la Cámara de Senadores sobre decisiones del ejecutivo que implican regresiones de los derechos de acceso a la información y la transparencia en el proyecto de Ley para el Ejercicio de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestaria de 2020, donde el Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública, CAinfo y la Universidad de la República emitieron comunicados a la Asamblea negándose a la modificación del artículo 13 de la Ley de Acceso a la Información Pública por generar trabas y obstáculos para el acceso a la información. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&Searchtext=consejo%20de%20Economia%20nacional&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=01-01-2021&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=01-12-2021&Chkdariosesiones=1>.

del sector de las compras públicas, aunque estos fueron piezas clave en la agenda de campaña de Lacalle Pou.

En agosto de 2019, en el marco de la campaña electoral el Partido Nacional lanza su Programa “Lo que nos une” cuya línea discursiva fundamental recayó en la necesidad de un Estado eficiente frente al despilfarro y al manejo irresponsable de los dineros públicos. Atendiendo a esta matriz, los sectores estratégicos del gasto ocuparon un lugar relevante en la campaña electoral con señalamientos reiterados en cuanto a la eficiencia de los sistemas de compras públicas y del proceso inversionista. La línea argumental del despilfarro y del fracaso de algunos de los programas icónicos del FA fueron sostenidos durante y después de la campaña electoral. En el programa del recién estrenado gobierno se patentizan los compromisos en materia de transformaciones al sistema de compras públicas como vía para optimizar los recursos del Estado. Algunas de estas transformaciones se encuentran en marcha, como se abordó en capítulos previos a estas conclusiones.

A pesar de la recurrencia discursiva de estos temas no es posible establecer una relación directa entre las problemáticas acumuladas del sector y el triunfo electoral de la coalición de centro derecha liderada por Lacalle. En medio del estanco económico, la elevación de los niveles de desocupación, una crisis de seguridad sin precedentes, el desgaste natural del Frente tras quince años de gobierno, los múltiples escándalos en que se vio inmerso el ex presidente Sendic y un cúmulo de decisiones desafortunadas en procesos inversionistas estatales, no es probable que la causa del voto de castigo sea unívoca.

Las evidencias recabadas en el marco de este estudio muestran que la política de transparencia en el ámbito de las compras públicas ha transitado por diferentes procesos de transformación y calibración de sus instrumentos. Dichos procesos han estado acompañados de manera permanente por el examen de las fallas e inconsistencias en la implementación, con una participación notoria de actores con intereses afines o contradictorios. El programa de campaña de Lacalle sistematiza y visibiliza, un conjunto de reclamos permanentes sobre reformas necesarias que venían evaluándose desde años anteriores. A pesar de que no hubiera mucha novedad en ello, su colocación explícita y detallada en la agenda pudo obedecer a una estrategia de capitalización del voto inconforme con el funcionamiento del sector y las promesas incumplidas en materia de impulso a las economías locales sustentadas en pequeñas y medianas empresas. Estos argumentos tienen un carácter meramente especulativo, aunque pueden erigirse en hipótesis tentativas sobre por qué durante la candidatura se exacerbó el

discurso de un sistema de compras disfuncional e ineficiente en un contexto de alta sensibilidad sobre los asuntos vinculados al gasto público.

La consistencia de los pronunciamientos del nuevo gobierno con las reformas implementadas *a posteriori* no sugiere cambios radicales en los patrones de estabilización e institucionalización de la política. Algunas de las principales medidas propuestas a nivel programático, fundamentalmente las vinculadas a la unificación de los sistemas de compras quedaron en el camino tras hallar una fuerte resistencia de actores sociales y de la tecnocracia. Ello muestra, que más allá de los evidentes intentos de politización del sector, su desarrollo viene aparejado al proceso de maduración natural de un diseño institucional sólido y de las diferentes estrategias de resistencia de los actores frente a decisiones regresivas.

## **II. La pertinencia de la metodología y del protocolo de investigación. Sus oportunidades de mejora**

El realismo crítico como metodología de la investigación ha contribuido a poner de relieve los nexos existentes entre transparencia y controles democráticos como un cúmulo de fuerzas causales producidas por elementos observables y no observables pero detectables, generados en el marco del diseño. Ello ha permitido situar las dinámicas de interacción de los instrumentos de la política en el centro de un complejo de otros elementos institucionales, que conducen a explicar su funcionamiento en el contexto del caso de estudio. Los conflictos o acuerdos sobre valores, las “lógicas de lo adecuado” al interior de las organizaciones y cómo éstas construyen sus marcos de comportamiento y justificación, al igual que los modos en que se estructuran históricamente las relaciones entre el Estado y la sociedad, son igualmente relevantes para explicar el patrón casual de desarrollo del diseño de la política. Como se ha argumentado hasta la saciedad, el contexto importa, tanto para generar un entorno de estabilidad para el diseño, como para favorecer o inhibir las transformaciones sociales aspiradas por los diseñadores. En este sentido, el realismo promueve el acercamiento a la política, comprendiendo de antemano que sus complejidades inherentes sólo pueden ser estudiadas de forma exhaustiva desde su singularidad.

El protocolo de cinco pasos de Fontaine, Medrano y Narváez (2020) no sólo muestra su alineación consistente con los compromisos derivados de la metodología realista, sino que articula una concepción pluralista alrededor de la selección de los métodos y técnicas de investigación para la indagación teórica y empírica de las inferencias causales planteadas. La consistencia del protocolo con el modelo de cuatro elementos del enfoque teórico del diseño como proceso de institucionalización (Peters 1987) permite discutir las connotaciones de la

acción pública enmarcada en niveles de diseño macro (estratégico), meso (sectorial) y micro (programático) de acuerdo con los problemas y objetivos que motivan las intervenciones gubernamentales.

Todo ello transcurre teniendo como telón de fondo las interacciones que producen nuevos contextos institucionales para la gobernanza estratégica de los problemas públicos. A diferencia de los enfoques instrumentales que parten del argumento de que el esquema de gobernanza general preforma las preferencias y restricciones, reduciendo las alternativas de elección de los agentes en diferentes niveles, la visión integrada al protocolo y su argumento teórico de partida concibe esta relación de un modo diacrónico y no lineal. De esta forma, la vocación esencial del diseño institucional consiste en mantener o alterar precisamente el modo de gobernanza sectorial, induciendo a la transformación de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. A pesar de esta lectura subliminal derivada de la comprobación de la teoría a través del estudio de caso, el nexo entre el diseño institucional — como maquinaria anidada en el diseño de las políticas— y la transformación de los modos de gobernanza al interior de un ámbito sustantivo de la gestión gubernamental, no se presenta de manera explícita en Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

La utilidad de los *tests* basados en expectativas de observación sobre los instrumentos de las políticas afianza una hipótesis comunal para el diseño. Existen instrumentos manipulados por el gobierno sin que ello se traduzca en un ejercicio consciente de diseño, pero el diseño implica necesariamente esfuerzos deliberados por utilizar los instrumentos considerados idóneos (Le Galés 2022). El rediseño de las políticas de compras públicas para la materialización de los objetivos de transparencia potencia la utilización de instrumentos procedimentales como mecanismos para inducir el cambio de comportamiento de los agentes. La convergencia de múltiples actores en el sector y la intencionalidad política de favorecer relaciones de cooperación para el cumplimiento de los objetivos trazados por el gobierno, ameritan el diseño de *silos* de instrumentos para la coordinación estratégica de políticas (Bouckaert, Peters y Verhoest 2022). Por otra parte, los recursos movilizados para favorecer las interacciones de políticas se basan en la generación de incentivos y canales altamente institucionalizados para la participación.

Uno de los hallazgos relevantes del caso se basa en una concepción de gobernanza que afianza la centralidad del gobierno en la conducción estratégica de la política. A través de las evidencias sobre la configuración de instrumentos desplegados, se percibe la centralidad del ejecutivo en la orientación de la política hacia su integración con otros objetivos estratégicos e

intervenciones. En particular, la convergencia de la política estudiada con el avance de la descentralización, el desarrollo local y el fomento de la competitividad empresarial poseen trayectorias convergentes que el gobierno visibiliza y refuerza a través del diseño del *mix* de instrumentos. La integración estratégica de las políticas desde la centralidad del rol del gobierno no sólo favorece el establecimiento de articulaciones y sinergias, sino también la generación de canales de comunicación y diálogo permanente, escenarios para la expresión del disenso, las denuncias y propuestas de los actores. Las evidencias encontradas son altamente consistentes con las tesis de Peters (2006, 2010), y Bouckaert, Peters y Verhoest (2010, 2022) sobre los mecanismos de coordinación para la integración estratégica de las políticas desde la centralidad del gobierno, su alcance y complejidades, a las cuales nos referiremos posteriormente.

Otra de las virtudes del protocolo de investigación se asienta en el procedimiento para la selección de casos a través de la utilización del QCA. La posibilidad de evaluar sistemáticamente la pertinencia del caso para la confirmación de la relación causal del estudio evita la selección arbitraria y los sesgos motivados por las preferencias subjetivas de los investigadores. La construcción analítica de una configuración de factores que acreditan la presencia/ausencia del detonante y su resultado para el establecimiento de una tipología de casos con comportamientos variables, arroja diversas hipótesis sobre los patrones de la transparencia en la región. A pesar de la pertinencia del QCA, no se desconocen sus limitaciones en cuanto a los cuestionamientos que pueden esgrimirse sobre las fuentes de datos utilizados. En otro sentido, la estrategia analítica maneja *ex ante* la posibilidad de existencia de remanentes lógicos —casos en los que la configuración planteada no está presente empíricamente— a través de la aplicación de una estrategia de solución intermedia, mediante el uso de contrafácticos fáciles (Medina et al. 2017), que aísla casos individuales no representativos de la relación de estudio dado que no cumplen las condiciones señaladas por la teoría.

Los patrones determinados para cada tipo de casos son satisfactoriamente plausibles y consistentes. El análisis de congruencias mostró cómo el grupo de factores que determina la relación productiva entre detonante y resultado, se inserta en el marco de olas de reformas de política anidadas a través del tiempo y del contexto de cada caso. El análisis minimalista de la causalidad, conduce a evidenciar la complejidad de asumir un patrón como tendencia irreversible, máxime cuando los resultados de las políticas son contingentes a factores contextuales. En función de ello, la historicidad de los patrones es relevante para comprender

los cambios que producen un flujo de movimiento entre los tipos. Por ejemplo, el caso brasileño hasta la fecha considerado para el corte analítico del QCA mostraba un patrón positivo que se revirtió al año siguiente con el triunfo electoral de Jair Bolsonaro, insertándose en la actualidad dentro de los casos desviados.

La movilidad interna de los casos entre tipos también contribuye a confirmar hipótesis valiosas sobre el rol del diseño institucional y su estabilidad en los casos que poseen una tendencia positiva sostenida a través del tiempo. La resistencia institucional en este tipo de casos puede ser advertida como un elemento positivo que dificulta la aplicación de medidas de corte regresivo, proporciona estabilidad y adopta nuevos repertorios de actuación en virtud de sus lógicas de adecuación y consecuencialidad (March y Olsen 1989). Una mirada más cercana a las dinámicas organizacionales parte de comprender que tanto la opacidad como la transparencia constituyen problemas de las organizaciones.

La utilización de la reconstitución de procesos para el análisis exhaustivo del caso permite desempaquetar las maquinarias causales que operan entre detonante y resultado, evidenciando sus interacciones para la producción y transferencia de fuerzas causales. El minucioso trabajo de selección, análisis y evaluación de las evidencias y su puesta en contexto a través de la construcción de una narrativa plausible permitió validar las observaciones empíricas esperadas y comprobar la hipótesis teórica inicial a través de la utilización de la lógica bayesiana. Este proceso fue conducido al margen de automatismos y en función de ello se aseguró el manejo y triangulación de las evidencias a través de la definición de criterios de elegibilidad, validación interna y externa.

El trabajo investigativo con casos ejemplares presupone la existencia de un ambiente sobresaturado de evidencias, ello implica un importante desafío en la determinación de sus criterios de elegibilidad y validación. La elegibilidad responde a la especificidad, diversificación y conexiones lógicas de la evidencia con las actividades del proceso en función de su disposición mecánica. Por otra parte, la validación evade los sesgos de confirmación sobre el potencial de la evidencia para respaldar el argumento sostenido. De esta forma, la validación interna, resaltó la pertinencia de la evidencia de acuerdo con las narrativas y percepciones expresadas por actores clave o protagonistas de los procesos. Asimismo, la validación externa puso de relieve el rol de la evidencia a nivel de impactos generales relacionados con otros datos similares.

El argumento esencial de la validación externa es que si los procesos existen y pueden ser constatados a través de las evidencias recabadas, de igual manera se esperaría que generen

algún tipo de incidencia sobre indicadores de impacto. A modo de ejemplo, las evidencias que sugieren la existencia de procesos de apertura a la información con la utilización de artefactos tecnológicos debería impactar favorablemente sobre indicadores como *e-goverment*, *e-procurement*, *e-participation*. La variación en estos indicadores no constituye una evidencia del proceso *per sé* (su ausencia no descarta la hipótesis planteada), sin embargo, su presencia reafirma que la evidencia en cuestión es relevante para dar cuenta de la existencia de una actividad concreta con efectos trascendentales. Independientemente de la estrategia adoptada en el marco de la investigación, los elementos discutidos brevemente sobre el manejo y triangulación, pudieran aportar algunas premisas relevantes para mejorar el tratamiento de las evidencias en el marco del protocolo de investigación propuesto por Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

### **III. Los hallazgos del caso, las cuestiones irresueltas y sus aportes a la práctica del diseño**

No es el perfil de esta investigación presentar un análisis acrítico y triunfalista sobre el caso uruguayo, a pesar de sus loables resultados en términos de mejora de los controles democráticos. Al cierre de la discusión sobre el sentido y significado de las evidencias reveladas en el marco más amplio de los debates sobre controles democráticos, resulta conveniente remarcar algunos aspectos que constituyen temas irresueltos y que en la misma medida representan oportunidades de mejora para el análisis y la práctica del diseño. En primera instancia, la noción de políticas estratégicas de Estado, trae al primer plano la discusión sobre la temporalidad de los diseños y los compromisos necesarios para asegurar su continuidad, más allá de los períodos de gobierno. La supervivencia del diseño de las políticas en el escenario de las alternancias ideológicas, sólo puede producirse en un contexto de estabilidad democrática e institucional, sólidos consensos entre los actores políticos y una amplia legitimidad social. Estos elementos constituyen premisas relevantes para comprender que la institucionalización como proceso, requiere de un largo y sostenido aliento que está sustentados en pactos expresos o tácitos entre los agentes.

De acuerdo con ello, las instituciones se resisten a cambios regresivos considerando la herencia recibida de otros proyectos políticos —igualmente legítimos y producto del consenso— y la vigilancia de la sociedad civil por el no retroceso de los derechos ciudadanos. Esta forma de institucionalización y los cambios de primer y segundo orden que operan en su marco, corresponde a una tendencia evolutiva natural con base en la retroalimentación, el aprendizaje reflexivo y la incorporación de otras innovaciones. Dichos factores son



particularmente visibles en el caso estudiado. Ello pone de relieve un debate más amplio sobre el rol de las ideas, no sólo en la definición y significado de los problemas públicos, sino además sobre el diseño institucional como medio para asegurar la sostenibilidad de acciones que tributen a la transformación social.

Los puntos de conexión entre el proceso político y de gobierno ameritan consideraciones adicionales desde el diseño sobre el comportamiento de los sujetos políticos y las dinámicas de relación que se establecen entre ellos. El capítulo relacionado con el análisis de congruencias es particularmente elocuente indicando el efecto de las alternancias políticas sobre los diseños y sus tendencias hacia la reversión o sostenimiento de la estructura institucional generada en gobiernos precedentes. La existencia de una partidocracia de consensos con un rol central en las políticas públicas gubernamentales en Uruguay, constituye un factor crucial para comprender las tendencias irreversibles de la institucionalización a partir de la inexistencia de detractores visibles.

En este propio sentido, es relevante promover otras reflexiones sobre patronazgo, cuotas políticas representadas en el gobierno y su relación con la tecnocracia. La asignación de cargos de confianza política externos a la burocracia, es un elemento característico y recurrente de los gobiernos uruguayos, con independencia de su identidad ideológica. La convivencia de políticos y directivos del servicio civil en cargos de alta jerarquía constituye un fenómeno extendido, que potencia la informalidad y afecta la calidad y profesionalización de la administración (Ramos, Scrollinni y Solórzano 2012). A pesar de la existencia de altos niveles de politización en la administración pública, uno de los saldos favorables de la agencificación de las instituciones de transparencia, compras públicas y los organismos de control es que hayan evadido con relativo éxito la interferencia política. Los directivos al frente de instituciones como AGESIC, UAIP, ARCE, JUTEP, CPDC, AIN y el TC durante el período abordado en la investigación fueron promovidos a través de mecanismos de ascenso meritocrático y otras formas de designación basada en criterios de desempeño personal y profesional, asegurando su imparcialidad.

A pesar de que el estudio no se adentra en las complejidades de la organización administrativa uruguaya, ni de la estructura y valores del servicio civil, varios procesos y relatos son consistentes con dos hipótesis que aún a nivel especulativo pueden ser planteadas. La primera de ellas es la incidencia de los funcionarios públicos en los procesos políticos y de políticas, y la segunda apunta a un vínculo de proximidad entre estos y la sociedad. La habilitación de canales formales e informales para la participación no sólo se ha erigido como un dispositivo

para el acceso de la sociedad al debate público sobre las políticas, sino que ha propiciado una mayor presencia de los funcionarios de rangos inferiores de la administración en la toma de decisiones. Este patrón observado es muy consistente con la tesis de Peters (2018b) sobre el potencial de las reformas de participación no solo orientadas hacia la sociedad civil, sino también a otros niveles de la administración. A pesar de que resulta difícil evidenciar de manera sólida el argumento de vínculos de proximidad entre los funcionarios y la ciudadanía, el tamaño de la población uruguaya, las características y dimensiones de su servicio público y los escenarios creados en el marco de la descentralización constituyen algunos factores que permiten dar sentido a esta relación a través de narrativas como “aquí todo el mundo se conoce”.

En el contexto de la descentralización y de la creación del tercer nivel de gobierno es donde posiblemente se produzcan los mayores desafíos de la política. Ello atendiendo a las disparidades en las capacidades institucionales para cumplir con sus objetivos de nivel programático. Especialmente, la profesionalización de compradores públicos y la capacitación de miembros de las comisiones de adjudicación a nivel de unidades ejecutoras de gasto, resulta aún una tarea pendiente.

Finalmente, la integración estratégica de políticas no constituye una empresa sencilla y requiere esfuerzos adicionales por parte de los diseñadores para fomentar mecanismos de coordinación altamente institucionalizados. Si bien la sólida institucionalidad uruguaya resulta ser clave para evidenciar un funcionamiento armónico en los tipos de control, la existencia de falencias estructurales, requieren mayor atención desde las decisiones que se adoptan en el marco del diseño de políticas públicas. Los nexos entre la política de transparencia y la lucha anticorrupción en Uruguay parecerían transitar por caminos en ocasiones divergentes.

Un aspecto medular no resuelto, es el mecanismo de remisión de gastos con observaciones reiteradas a la Asamblea General para su análisis y el establecimiento de eventuales sanciones a infractores. Las inacciones de la Asamblea frente a la acumulación de estos asuntos se reputan a varias cuestiones señaladas en el capítulo séptimo de la presente tesis. Las falencias y antagonismos entre los roles institucionales sugieren la desconexión entre el control político y el control administrativo en lo concerniente a la licitud de los gastos ordenados y ejecutados. En la tercera vía, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo posee déficits y problemáticas acumuladas que le hace mantener un rol marginal en el control jurisdiccional. Estos elementos deben ser resueltos para el perfeccionamiento del control, la detección de

posibles hechos de corrupción y el aseguramiento de su sancionabilidad. Resulta imprescindible dotar de capacidades coercitivas al TC como órgano superior del control administrativo y por otra parte avanzar en una reforma trascendental en el TCA.

La JUTEP por su parte, ha venido experimentando una crisis institucional derivada de la ampliación sustancial de sus funciones en el marco de la lucha anticorrupción que no ha tenido un reflejo en las asignaciones presupuestarias destinadas a su funcionamiento. La valoración de la capacidad operativa y de carga institucional, y la inversión pública requerida para el cumplimiento de sus roles y funciones, es una medida de la consistencia entre los instrumentos movilizados en el marco de la política. Otra de las problemáticas vinculadas a la consistencia se vincula a la celeridad de los procesos de indagación sobre el incremento patrimonial no justificado de los servidores públicos. Si bien la JUTEP cuenta con las declaraciones juradas de bienes e ingresos patrimoniales de los funcionarios públicos de alta jerarquía, en la práctica, ante las denuncias de enriquecimiento injustificado no existen mecanismos para levantar el secreto bancario sino es a través de resolución judicial en el marco de procesos fiscales de indagación previa.

Estos constituyen algunos de los temas esenciales que deben ser repensados desde el diseño al igual que los mecanismos de control sobre el financiamiento a partidos políticos, el incentivo a la delación premiada y la inclusión de cláusulas anticorrupción en contratos de servicios, bienes y obras públicas.

#### **IV. La agenda pendiente**

La comprobación del mecanismo teorizado al interior del caso uruguayo requiere de mayores esfuerzos con miras a su validación interna. Ello implica la necesidad de comparar el comportamiento mecanístico en otros casos típicos con condiciones relativamente similares. Por otra parte, la validación externa a través de la comparación del mecanismo en casos desviados, permitiría identificar causas explicativas no contempladas que incidieron en la desviación de los resultados. La hipótesis presentada para los casos desviados aún a nivel minimalista, muestra una configuración de posibles factores inhibidores de la relación entre el diseño de las políticas de transparencia y la mejora de los controles democráticos — 1. Debilidad institucional derivada de transiciones democráticas tardías; 2. Presencia del crimen organizado y sus nexos con la “gran corrupción” o corrupción política y 3. Altos niveles de percepción social sobre la corrupción— que debe ser explorada a profundidad en estudios posteriores. El caso mexicano pudiera resultar ejemplar para el estudio causal de la desviación.

Por otra parte, el caso costarricense es ilustrativo de otras alternativas de institucionalización de la práctica de acceso a la información en la gestión pública, sin insertarse necesariamente en el patrón de reformas de transparencia difundidas a nivel internacional. El estudio de los efectos derivados de las políticas de reformas estructurales y de la modernización del Estado sobre el control democrático en este caso particular, arrojaría importantes pistas sobre otros patrones causales que conducen a la mejora.

En otro orden, los hallazgos de la investigación destacan el rol central del diseño institucional para la producción de los resultados esperados. En este sentido, queda mucho por indagar en las formas de interacción entre la gobernanza sectorial, las maquinarias de coordinación e interacciones de política y su relación con la transformación del comportamiento social. De igual manera, se mantiene la preocupación sobre el rol de las organizaciones y sus valores como estructuras de implementación de las políticas. El estudio detallado de las lógicas de apropiación y justificación que utilizan las organizaciones para promover tanto la transparencia como la opacidad constituye un asunto relevante para mostrar la compleja relación entre diseño e instituciones.

La relación estudiada requiere de un abordaje sustantivo en ámbitos específicos de la gestión gubernamental. La expresión del problema público de la opacidad posee efectos diferenciales al interior de los sectores. La indagación del mecanismo causal que produce el mejoramiento de los controles democráticos en diferentes ámbitos menos expuestos a las reformas de transparencia no sólo es pertinente, sino también necesario. En la misma cuerda, la concepción de controles democráticos como un régimen de funcionamiento interconectado e interdependiente entre tipos de control, promueve un abordaje de mayor integralidad sobre los resultados, que a la vez puede resultar difuso. Dado que los resultados no resultan homogéneos entre los tipos de control y algunos de ellos experimentan variaciones significativas y relevantes (controles administrativos y controles verticales no electorales), mientras otros no producen cambios notorios (controles horizontales políticos) o inciertos (controles verticales electorales), posiblemente los estudios de conexión entre transparencia con tipos específicos de control resulten más loables para explicar los resultados de manera fehaciente.

Una nota a destacar se centra en la profundización de la relación entre transparencia y control de la corrupción. Si bien los temas de lucha anticorrupción se insertan en la agenda estratégica más amplia sobre controles democráticos en lo atinente a capacidades de detección, respuesta y sanción de la corrupción, la relación requiere de un examen detallado y minucioso,

considerando otros factores y evidencias no contempladas en esta investigación. El diseño de las políticas de lucha anticorrupción en América Latina constituye un imperativo que amerita mayores esfuerzos de analistas y practicantes.

La perversidad de este problema multidimensional que afecta a las sociedades latinoamericanas, requiere de una comprensión más sistemática sobre causalidad, elección de instrumentos y valores perseguidos por los actores. Las definiciones tradicionales sobre la corrupción deben ser reexaminadas ante la escala de violencia crítica en las sociedades latinoamericanas y el avance sostenido de las redes del crimen organizado transnacional. La “corrupción por miedo” (Rincón-Angarita 2019) frente a la falta de alternativas y la debilidad institucional que no ofrece garantías para la preservación de la vida y la integridad de los funcionarios con capacidad de decisión, debe ser puesta en perspectiva como una nueva realidad de varios países de la región. Atendiendo a todos estos desafíos, se impone la necesidad del pensamiento de diseño para manejar alternativas de solución creativas que lidien con la incertidumbre y la complejidad del contexto político, económico y social en que se desenvuelven las políticas en América Latina.

## Referencias

- AGESIC (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento). 2008. *Memoria Anual 2008*. Montevideo. [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/MEM\\_2008/AGESIC.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2008/AGESIC.pdf).
- Agatiello, Osvaldo. 2020. "Corruption not an end". *Management decision* 48, núm. 10: 1456-1468. doi: 10.1108/00251741011090270.
- Aguilar, Justo. 2009. "Reforma y modernización del Estado en Costa Rica 1982-2004: Antecedentes, desarrollo y perspectivas". *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* 56, núm. 57: 183-205. [https://publicaciones.icap.ac.cr/images/PDF-REVISTA/revista-56-57/justo\\_aguilar.pdf](https://publicaciones.icap.ac.cr/images/PDF-REVISTA/revista-56-57/justo_aguilar.pdf).
- Akbar, Yusaf y Vukan Vujic. 2014. "Explaining corrupción". *Cross Cultural Management* 21, núm. 2: 191-218. <https://ur.booksc.me/book/49830882/649790>.
- Álamos-Concha, Priscilla, Benoît Rihoux y Bojana Lobe. 2021. "Qualitative Comparative Analysis (QCA): An Integrative Approach Suited for Diverse Mixed Methods and Multimethod research strategies". En *The Routledge Reviewer's Guide to Mixed Methods Analysis*, editado por Anthony J. Onwuegbuzie y R. Burke Johnson. Londres: Routledge.
- Álamos-Concha Priscilla , Pattyn Valérie, Benoît Rihoux , Benjamin Schalembier , Derek Beach y Bart Cambré. 2021. "Conservative solutions for progress: on solution types when combining QCA with in-depth Process-Tracing". *Quality and Quantity* 56: 1965–1997. <https://doi.org/10.1007/s11135-021-01191-x>.
- Albanese, Giuseppe y Marco M. Sorge. 2012. "The role of the judiciary in the public decision making process". *Economics and Politics* 24, núm 1: 1-23. doi: 10.2139/ssrn.1617196.
- Albrecht, Chad, Ricardo Malagueño, Daniel Holland y Matt Sanders. 2012. "A cross-country perspective on professional oversight, education standards and countries perceived level of corruption". *Cross cultural management and international journal* 19, núm. 4: 433-454. doi: 10.1108/13527601211269978.
- Alexander, Ernest. 1982. "Design in the Decision-Making Process". *Policy Sciences* 14: 279-292. <https://www.jstor.org/stable/4531896>.
- Alonso, Andoni y Francisco Martorell. 2018. "La transparencia, lo abierto y su política". *Política y Sociedad* 55, núm. 2: 597-614. doi: <https://doi.org/10.5209/POSO.56488>.
- Alt, James E. y Robert C. Lowry. 2010. "Transparency and accountability: Empirical results for US States". *Journal of Theoretical Politics* 22, núm. 4: 379-406. <https://doi.org/10.1177%2F0951629810375641>.
- Álvarez Toledo, Sebastián. 2014. "Causation and the agent's point of view". *Theoria: An International Journal for Theory, History and Foundations of Science* 29 núm. 1:133-147. doi: <https://doi.org/10.1387/theoria.6952>.
- AS/COA (Americas Society/Council of the Americas) y Control Risks. 2020. *Índice de capacidad para combatir la corrupción (CCC)*. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/indice-de-capacidad-para-combatir-la-corrupcion-ccc-2020/>.

- . 2021. *Índice de capacidad para combatir la corrupción (CCC)*.  
<https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/indice-de-capacidad-para-combatir-la-corrupcion-ccc-2021/>.
- Ankamah, Samuel. 2016. "Toward a framework of improving horizontal and social accountability mechanism: Case studies in Asia". *Asian education and development studies* 5, núm. 3: 288-304. doi: 10.1108/AEDS-09-2015-0043.
- Ankamah, Samuel y Khoda E. Manzoor. 2018. "Political will and government anti-corruption efforts: What does the evidence say?". *Public Administration and Development* 38, núm. 3. doi: 10.1002/pad.1815.
- Arellano, David. 2017. "Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción". *Contaduría y Administración* 62, núm. 3: 810-826. <https://doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>.
- Arellano, David, Jesús Hernández y Walter Lepore. 2015. "Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 61: 75-106.  
<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357535434001.pdf>.
- Arndt, Cristhiane y Charles Oman. 2006. "Uses and abuses of governance indicators". *OECD Development Centre*. <https://doi.org/10.1787/9789264026865-en>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1999a. *La Información al servicio de la Humanidad-A/RES/53/59*. Actas período ordinario de sesiones 35 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York.  
<https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/53>.
- . 1999b. *Sistema Integrado de Información de Gestión-A/RES/53/219*. Actas período ordinario de sesiones 53 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York.  
<https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/53>.
- . 2000a. *Nosotros los pueblos: "La función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI"*. Informe del Secretario General. Nueva York. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/389/01/IMG/N0038901.pdf?OpenElement>.
- . 2000b. *Declaración del Milenio*. Resolución 55/2000. Nueva York. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement>.
- . 2003. *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Carta de Mérida*. Nueva York.  
[https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf).
- Baird, Benita S. 1977. "The Government in the Sunshine Act: An Overview". *Duke Law Journal*, núm.2: 565-92. <https://doi.org/10.2307/1372048>.
- Banco Mundial. 1983. *World Development Report: Management in development*. Washington D.C.: World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/997591468322730301/world-development-report-1983>.
- . 1984. *World Development Report: Population change and development*. Washington D.C.: World Bank Group. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/496471468156899142/pdf/PUB50030REPLACEMENT0WDR01984.pdf>.

- .1985. *World Development Report: International Capital and Development*. Washington DC: World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/260921468339565536/world-development-report-1985>.
- .1987. *World Development Report:Industrialization and Foreign Trade*. Washington DC: World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/260921468339565536/world-development-report-1985>.
- .1988. *World Development Report: Public Finance in development*. Washington DC: World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/620641468165566752/world-development-report-1988>.
- .1993. *World Development Report: Investing in health*. Washington DC: World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/468831468340807129/world-development-report-1993-investing-in-health>.
- .1994. *World Development Report: Infrastructure for development*. Washington DC: World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/535851468336642118/world-development-report-1994-infrastructure-for-development>.
- .1997. *World Development Report: The State in a changing world*. Washington DC: World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr/wdr-archive>.
- .1999. *World Development Report: knowledge for development*. Washington DC: World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5981>.
- .2016. *World Development Report: digital dividens*. Washington DC: World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016>.
- .2017. *World Development Report: governance and the law*. Washington DC: World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.
- Bannister, Frank y Regina Connolly. 2011. "The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government". *Policy and Internet* 3, núm. 1. doi: 10.2202/1944-2866.1076.
- Barbehön, Marlon. 2020. "Reclaiming constructivism: Towards an interpretive reading of the Social Construction Framework". *Policy Sciences* 53:139–160. doi: 10.1007/s11077-020-09370-7.
- Barrera, Rolando. 2010. *Una transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. <https://iapem.edomex.gob.mx/editorial/revistas/2010LUTDLGPTAIEM20042008.pdf>.
- Barth, James, Caprio Gerard y Ross Levine. 2001. "The Regulation and Supervision of Banks Around the World. A New Database". En *Policy Research Working Paper; No. 2588*. Washington DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19664>.
- Barzelay, Michael. 2019. *Public Management as a Design-Oriented Professional Discipline*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Barzelay, Michael, Luciano Andrenacci, Sérgio N. Seabra y Yifei Yan. 2022. "Good trouble in the academy: inventing design-focused case studies about public management as an



- archetype of policy design research". En *Research handbook of policy design*, editado por Guy, B. Peters y Guillaume Fontaine. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Beach, Derek e Ingo Rohlfing. 2018. "Integrating cross-case analyses and process tracing in set theoretic research: Strategies and parameters of debate". *Sociological Methods & Research* 47, núm. 1: 3-36. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0049124115613780>.
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2012. "Case selection techniques in Process-tracing and the implications of taking the study of causal mechanisms seriously". doi: 10.2139/ssrn.2131318.
- .2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Michigan: University of Michigan Press.
- .2019. *Process Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- Bellver, Anna y Daniel Kaufman. 2005. *Transparenting transparency. Initial empirics and policy applications*. Washington DC: World Bank Group. [https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting\\_Transparency171005.pdf](https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting_Transparency171005.pdf).
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist y Evert Vedung. 1998. "Carrots, Sticks & Sermons" En *Policy Instruments & Their Evaluation*, editado por Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist y Evert Vedung. New York: Routledge.
- Bennet, Andrew. 2015. "Disciplining our conjectures". En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bertoni, Eduardo A., 2011. *Libertad de Información. ¿Tres Palabras Inofensivas? Leyes de Acceso a la Información y Rol de la Prensa*. Washington: The World Bank. [https://foiadvocates.net/wp-content/uploads/Publication\\_WBI\\_LibertaddeInfo.pdf](https://foiadvocates.net/wp-content/uploads/Publication_WBI_LibertaddeInfo.pdf).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2005. *Reforma/modernización del Estado*. Oficina de Manejo de Deuda Pública. <https://www.iadb.org/es/project/UR-L1008>.
- BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). 2007. *Uruguay - First Programmatic Reform Implementation Development Policy Program*. Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/669751468125354788/Uruguay-First-Programmatic-Reform-Implementation-Development-Policy-Program>.
- Birchall, Clare. 2021. *Radical secrecy: the end of transparency in datafied America*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Black, Julia. 1997. "Transparent Policy Measures". En *Oxford Dictionary of Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bobrow, Davis B. y John Dryzek. 1987. *Policy analysis by design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bobrow, Davis B. 2006. "Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult". En *Handbook of Public Policy*, editado por Guy B. Peters y Jon Pierre. London: SAGE Publications Ltd.

- .2022. "Foreword: policy design as aspiration and frustration". En *Research Handbook of Policy Design*, editado por Guy, B. Peters y Guillaume Fontaine. Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
- Bouckaert, Geert, Guy B. Peters y Kohen Verhoest. 2022. "Policy design for policy coordination". En *Research Handbook of Policy Design*, editado por Guy, B. Peters y Guillaume Fontaine. Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
- Bourscheid, Iván J. y Rodrigo Stumpf. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- .2019. "Transición y precarización democrática paraguaya: los efectos de la baja calidad institucional y del comportamiento político negativo". *Colombia Internacional* 1, núm. 98: 31-65. doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.02>.
- Buquet, Daniel y Daniel Chasquetti. 2004. "La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso". *Política* 42: 221-247. <https://www.redalyc.org/pdf/645/64504211.pdf>.
- .2005. "Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio". *Revista de Ciencia Política* 25, núm. 2:143-152. doi: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2005000200006>.
- Buquet, Daniel y Rafael Piñeiro. 2017. "The Uruguayan path from particularism to universalism". En *Transitions to good governance. Creating virtuous circle of anti-corruption*, editado por Mungiu-Pippidi y Charles A. Johnston. Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
- Busetti, Simone y Bruno Dente. 2018. "Designing multi-actor implementation: A mechanism-based approach". *Public Policy and Administration* 33, núm. 1: 46-65. Doi: <https://doi.org/10.1177/095276716681207>.
- Cabezas, Víctor D. 2015. "La Ley FCPA: ¿Un caso de jurisdicción universal?". *USFQ Law Review* 2, núm. 1: 57-82. doi: <https://doi.org/10.18272/lr.v2i1.876>.
- Calhoun, Craig.1992. "Introduction: Habermas and the Public Sphere". En *Habermas and the Public Sphere*, editado por Craig Calhoun. Cambridge, Massachusetts y Londres: MIT Press.
- Capano, Giliberto y Michael Howlett, eds. 2022. *A Modern Guide to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett, M. Ramesh y Altaf Virani, eds. 2019. *Making Policies Work. First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Caprio, Gerard y Daniela Klingebiel. 1997. *Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?*. Washington D.C: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Castañeda, Víctor M. 2016. "Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61, núm. 227:103-135. doi: [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30023-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30023-X).
- CESLA (Círculo de Estudios Latinoamericanos). 2021. *Indicador de corrupción para América Latina*. Informe de República Dominicana. <https://www.cesla.com/pdfs/Informe-de-corrupcion-en-Republica-Dominicana.pdf>.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1976. "Temas del Nuevo Orden Económico Internacional". *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 12. Santiago de Chile. <http://hdl.handle.net/11362/27796>.
- .2000. *América Latina y el Caribe en la transición hacia una sociedad del conocimiento: una agenda de políticas públicas*. Reunión Regional de Tecnología de Información para el Desarrollo, Florianópolis, junio de 2000. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3245/1/S2000927\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3245/1/S2000927_es.pdf).
- .2010. *América Latina y el Caribe: Países que cuentan con Ley de Acceso a la Información Pública y año de promulgación*. Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>.
- Chevarría, Franz y Martha Silvestre. 2013. "Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa". *Colección de Documentos de Trabajo No. 2. Eurosocial*. <http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400663798-DT2.pdf>.
- Chuang, Tyng-Ruey, Rebecca Fan, Ho Ming.-Syuang y Tyagi, Kalpana. 2022. "Openness". *Internet Policy Review* 11, núm.1. doi: <https://doi.org/10.14763/2022.1.1643>.
- Clusellas, Pablo, Eduardo Martinelli y María J. Martello. 2019. *Un gobierno inteligente. El cambio de la administración pública de la nación argentina 2016-2019*. Buenos Aires. [https://www.boletinoficial.gob.ar/pdfs/gobierno\\_inteligente.pdf](https://www.boletinoficial.gob.ar/pdfs/gobierno_inteligente.pdf).
- Colebatch, Hal, ed. 2006. *Beyond the policy cycle. The policy process in Australia*. Australia: Routledge Taylor and Francis Group.
- .2017. "The idea of policy design: intention, process, outcome, meaning and validity". *Public Policy and Administration* 33, núm. 4: 365-383. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0952076717709525>.
- .2022. "Making sense of (and with) policy design". En *Research Handbook of Policy Design*, editado por Guy, B. Peters y Guillaume Fontaine. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Colebatch, Hal y Robert Hoppe, eds. 2018. *Handbook on Policy, Process and Governing*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Colebatch, Hal, Robert Hoppe y Mirko Noodegraaf. 2010. "Understanding Policy Work". En *Working for Policy*, editado por Hal Colebatch, Robert Hoppe y Mirko Noodegraaf. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Colomer, Josep. 2008. "The invisible hand in institutional design". Conference on Designing Democratic Institutions, London School of Economics, 13-14 de mayo. [https://www.researchgate.net/publication/237497019\\_The\\_Invisible\\_Hand\\_in\\_Institutional\\_Design](https://www.researchgate.net/publication/237497019_The_Invisible_Hand_in_Institutional_Design).
- Comisión de presupuestos, integrada con la de Hacienda. 2007. *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2006*. República del Uruguay: Cámara de Representantes.
- Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance. 1992. *Cadbury Report: The financial aspects of corporate governance*. United Kingdom.

- Considine, Mark. 2012. "Thinking Outside the Box? Applying Design Theory to Public Policy". *Politics & Policy* 40, núm. 4: 704-724. Doi: 10.1111/j.1747-1346.2012.00372.x.
- Contini, Francesco y Richard Mohr. 2007. "Reconciling Independence and Accountability in Judicial Systems". *Utrecht Law Review* 3, núm. 2: 26-43. doi: <https://doi.org/10.18352/ulr.46>.
- Crivelli, Agustín. 2005. *Liberalización de las compras y contrataciones públicas: freno a las políticas nacionales de desarrollo. El caso argentino*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101111070646/crivelli.pdf>.
- Cucciniello, Maria, Gregory A. Porumbescu y Stephan Grimmelikhuijsen. 2016. "25 Years of Transparency Research. Evidence and future directions". *Public Administration Review* 77, núm. 1: 32-44. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12685>.
- DAC (Development Assistance Committee). 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. París: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>.
- DAC (Development Assistance Committee) y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1991. *Principles for evaluation of development assistance*. París: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/development/evaluation/2755284.pdf>.
- de Oliveira de Castro, Henrique Carlos, y Sofia Isabel Vizcarra Castillo. 2020. "Una democracia frágil sin valores democráticos: Brasil en el siglo XXI". *Política y Sociedad* 57, núm. 3: 671-92. <https://doi.org/10.5209/poso.69209>.
- de Renzio, Paolo. 2016. "Learning, linkages and frontiers". En *Ideas for future Works on transparency and accountability*, editado por Thomas Carothers. Carnegie: Endowment for International Peace. <http://carnegieendowment.org/2016/05/02/ideas-for-future-work-on-transparency-and-accountability-pub-63318>.
- Diamant, Alfred. 1989. "Élites burocráticas europeas: ¿en ascenso o en declive?". *Política y Sociedad* 3: 73-80. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2037987>.
- DiMaggio, Paul. 1999. "The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration". *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)* 154, núm. 4: 696-705. <https://www.jstor.org/stable/i40034138>.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell. 1999. "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales". En *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter Powell y Paul DiMaggio. México D.F: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma del Estado de México / Fondo de Cultura Económica.
- Dowding, Keith. 1995. "Model or Metaphor? A critical Review of the policy network approach". *Political Studies* 43, núm. 1: 136-158. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01705.x>.
- . 2001. "There must be, end to confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities". *Political Studies* 49, núm. 1: 89-105. doi: <https://doi.org/10.1111%2F1467-9248.00304>.

- Dryzek, John S. 1983. Ecological Rationality. *International Journal Environmental Studies*, vol. 21, 5-10.
- .2010. *Foundations and Frontiers of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford Scholarship. doi:10.1093/acprof:oso/9780199562947.001.0001.
- .2016. "Deliberative policy analysis". En *Evidence-Based policy making in the social science: Methods that matter*, editado por Gerry Stoker y Mark Evans. Oxford: Oxford University Press.
- Dunlop, Claire A. y Claudio M. Radaelli. 2018. "Does policy learning meet the standards of an analytical framework of the policy process?". *Policy Studies Journal* 46, núm. 1: 48-68. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10056592/>.
- .2019. "Policy instruments, policy learning and politics: Impact assessment in the European Union". En *Making Policies Work: First and Second Order Mechanisms in Policy Design*, editado por Giliberto Capano, Michael Howlett y M. Ramesh. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- .2021. "When policy learning meets policy style". En *The Routledge Handbook of Policy Styles*, editado por Michael Howlett y Jale Tosun. Londres: Routledge.
- Dutu, Richard y Patricio Sicari. 2016. "Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration". *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1278. Paris: OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/18151973>.
- Ebekozien, Andrew. 2019. "Unethical practices in procurement performance of Nigerian public building projects: mixed methods approach". *Theoret Empirical Res Urban Manage* 14, núm. 3:41–61. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=805061>.
- Elena Sandra, Ana Pichón y Ana B. Ruival. 2013. *La brecha de implementación del decreto de acceso a la información en las empresas públicas*. Programa de Justicia y Transparencia. Documento de Políticas Públicas. Argentina: CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/la-brecha-de-implementacion-del-decreto-de-acceso-a-la-informacion-en-las-empresas-publicas/>.
- Engel, Eduardo, Beth S. Noveck, Delia Ferreira, Daniel Kaufmann, Armando Lara, Jorge Londoño, Mark Pieth y Susan Rose-Ackerman. 2018. *Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. doi: <http://dx.doi.org/10.18235/00001419>.
- Erkkilä, Tero. 2012. *Government Transparency: Impact and Unintended Consequences*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Estrada, José, coord. 2021. *Democracia Latinoamericana: ¿Hacia dónde vamos?*. Londrina-PR: Editora THOTH.
- Etzioni, Amitai. 2010. "Is Transparency the Best Disinfectant?". *Journal of Political Philosophy* 18, núm. 4:389-404. doi:10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x.
- Expediente Público. 2020. *Las obras públicas en Nicaragua: problemas y recomendaciones a la luz de la transparencia*. <https://docplayer.es/183210715-Las-obras-publicas-en-nicaragua-problemas-y-recomendaciones-a-la-luz-de-la-transparencia.html>.

- Falleti, Tulia y Julia F. Lynch. 2009. "Context and causal mechanism in political analysis". *Comparative Political Studies* 42, núm. 9:1143-1166. doi: <https://doi.org/10.1177%2F0010414009331724>.
- Fazekas, Mihály y Luciana Cingolani. 2017. "Breaking the Cycle? How (Not) to Use Political Finance Regulations to Counter Public Procurement Corruption". *The Slavonic and East European Review* 95, núm. 1: 76-116. <https://www.jstor.org/stable/10.5699/slaveasteurorev2.95.issue-1>.
- Federal Advisory Committee Management. 1976. *Government in the Sunshine Act*. <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-management/legislation-and-regulations/government-in-the-sunshine-act>.
- Fenstein, Osvaldo, Juan Ligeró, Martín Rein, Donald Schon, Giandomenico Majone, Carol Weiss, Fred Carden, Marvin Alkin, Xavier Ballart, Evert Vedung, John Mayne y Robert Picciotto. 2016. *La evaluación de las políticas: fundamentos conceptuales y analíticos*. Banco de Desarrollo de América Latina. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1008/Version%20Web%20Evaluacion%20de%20politicasy%20analiticos.pdf>.
- Fernández, Nelson. 2005. *El nuevo gobierno uruguayo: ¿Hacia dónde va la izquierda oriental?*. Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina. <https://www.cadal.org/publicaciones/archivo/?id=1421>.
- Ferreira, Natalia. 2020. "Estrategia de adquisición en compras públicas ¿cómo reducir el precio pagado por el Estado? El caso de Uruguay". Tesis de Maestría. Universidad de la República. [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/26082/6/TE\\_FerreiraCo%20C3%20ADmbraNatalia.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/26082/6/TE_FerreiraCo%20C3%20ADmbraNatalia.pdf).
- Filippon, Carolina. 2019. "La opacidad en los acuerdos globales. Una aproximación sociojurídica acerca del secreto en el campo legal". *Revista Crítica de Ciências Sociais* 119: 29-50. <http://journals.openedition.org/rccs/8989>.
- Florini, Ann. 2007. "Introduction: The Battle Over Transparency". En *The Right to Know: Transparency for an Open World*, editado por Ann Florini. Nueva York: Columbia University Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 1998. *Informe Anual del Directorio Ejecutivo Correspondiente al Ejercicio Cerrado el 30 de Abril de 1998*. Washington D.C: IMF publications. <https://www.imf.org/es/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/Annual-Report-of-the-Executive-Board-for-the-Financial-Year-Ended-April-30-1998>.
- . 1999. *Informe Anual del Directorio Ejecutivo Correspondiente al Ejercicio Cerrado el 30 de Abril de 1999*. Washington D.C: IMF publications. <https://www.imf.org/es/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/Annual-Report-of-the-Executive-Board-for-the-Financial-Year-Ended-April-30-1999>.
- . 2001. *Informe Anual del Directorio Ejecutivo Correspondiente al Ejercicio Cerrado el 30 de Abril de 2001*. Washington D.C: IMF publications. <https://www.imf.org/es/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/Annual-Report-of-the-Executive-Board-for-the-Financial-Year-Ended-April-30-2001>.
- . 2005. *Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*. Montevideo. <https://www.imf.org/external/np/loi/2005/ury/052405.pdf>.

- .2008. *Informe Anual: Por una Economía Mundial para todos*. Washington D.C: IMF publications. <https://www.imf.org/es/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/International-Monetary-Fund-Annual-Report-2008-Making-the-Global-Economy-Work-for-All-22083>.
- .2009. *Informe Anual: La Lucha contra la crisis mundial*. Washington D.C: IMF publications. <https://www.imf.org/es/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/Annual-Report-of-the-Executive-Board-for-the-Financial-Year-Ended-April-30-2009>.
- .2018. *Informe Anual: retos para un crecimiento sostenido*. Washington D.C: IMF publications. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2018/October/Spanish/weo1018s.ashx>.
- Fontaine, Guillaume. 2018. "Aligning ontology and methodology in policy design". (International Joint Workshops on Public Policy, University of Pittsburgh (USA), June 26-28, 2018. T02W12 / Methodology for comparative policy analysis). <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5b29270287318.pdf>
- .2020. "The contribution of policy design to realist evaluation". *Evaluation* 26, núm.3: 296-314. doi:<https://doi.org/10.1177%2F1356389020902496>.
- Fontaine, Guillaume y Adrian Gurza-Lavalle. 2019."Presentación del dossier. Controles democráticos y cambio institucional en América Latina". *Iconos* (Dossier Controles democráticos y cambio social en América Latina) 65: 7-28. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/4041>.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. *The politics of public accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Switzerland: Palgrave MacMillan.
- Fontaine, Guillaume, Esther Sánchez, Marco Córdova y Susan Velasco. 2016. "The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies". *Colombia Internacional* 86: 17-50. <https://doi.org/10.7440/colombiaint86.2016.01>.
- Fontaine, Guillaume y Guy. B Peters. 2022."Introduction to the Research Handbook of Policy Design: operationalizing the policy design framework". En *Research handbook of policy design*, editado por Guy, B. Peters y Guillaume Fontaine. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Fontaine, Guillaume e Iris Geva-May. 2022. "Causality in Comparative Policy Analysis: Introduction to a Special Issue of the JCPA". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practices* 24, núm. 1: 1-15. <https://doi.org/10.1080/13876988.2021.2013715>.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2018. "Explaining Public Accountability Deficit in Extractive Policies: The Ecuadorian Case". En *The Extractive Industries and Society* 5(1): 190-200. doi:<https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>.
- Fontaine, Guillaume, José Fuentes e Iván Narváez. 2019. "Policy Mixes against Oil Dependence: Resource Nationalism, Layering and Contradictions in Ecuador's Energy Transition". *Energy Research & Social Science* 47: 56-68. doi:<https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.08.013>.
- Fontaine, Guillaume, Taymi Milán y Alejandro Hernández-Luis. 2022. "Four models of causation in the design of anti-corruption policies". En *Research handbook of policy*

- design*, editado por Guy, B. Peters y Guillaume Fontaine. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Fontaine, Guillaume y Organización Latinoamericana de Energía. 2021. *Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico: El caso ecuatoriano*. Quito: Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
- Fox, Jonathan A. 2007. "The uncertain relationship between transparency and accountability". *Development in Practice* 17, núm. 4: 663-67.  
<https://escholarship.org/uc/item/8c25c3z4>.
- . 2008. "Transparencia y Rendición de Cuentas". En *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, coordinado por John M. Ackerman. México DF: Siglo XXI.
- . 2015. "Social Accountability: ¿What does evidence really say?". *World Development* 72: 346-371. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15000704>.
- Fox, Jonathan y Tiago Peixoto. 2016. *When does ICT-Enabled citizen voice lead to government responsiveness*. Washington D.C: World Bank..  
<http://hdl.handle.net/10986/23650>.
- Fredriksson, Per, Richard Damania y Mani Muthukumara. 2004. "The Persistence of Corruption and Regulatory Compliance Failures: Theory and Evidence". *Public Choice* 121, núm. 3: 363-390. doi: 10.1007/s11127-004-1684-0.
- Frente Amplio. 2003. *Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2009, porque entre todos otro Uruguay es posible*. IV Congreso Extraordinario "Héctor Rodríguez", 20 y 21 de diciembre de 2003. <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/131-2003-iv-congreso-extraordinario-hector-rodriguez-realizado-los-dias-20-y-21-de-diciembre>.
- Fuentes, Guillermo, Valentina Buschiazzi y Marcelo Castillo. 2016. "¿Quiénes, cómo y para qué? Los espacios de participación convocados por el Ministerio de Desarrollo Social uruguayo". *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad* 23, núm. 65. 89-121.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5374224>
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. 2020. *Contratación Pública: Tarimas, trajes de baño y hasta cursos de francés en plena pandemia*. Boletín 026-2020.  
<https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/2020/05/11/contratacion-publica-tarimas-trajes-de-bano-y-hasta-cursos-de-frances-en-plena-pandemia/>.
- Fundamedios. 2019. *Los malos tiempos continúan. Informe 2019*.  
<https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2019/12/Informe-FDM-EC-2019-2.pdf>.
- Fung, Archon, Mary Graham y David Weil. 2007. *Full Disclosure: The Politics, Perils and Promise of Targeted Transparency*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé. 2006. "La izquierda uruguaya (1971-2004): ideología, estrategia y programa". *América Latina Hoy* 44: 87-114. doi:  
<https://doi.org/10.14201/alh.2486>.
- Gaventa, John y Rosemary McGee. 2013. "The Impact of Transparency and Accountability Initiatives". *Development Policy Review* 31, núm. 1: 3-28.  
<https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/3016>.



- General Agreement on Tariffs and Trade. 1973. *Declaración del presidente excelentísimo señor embajador B. Patel*. Vigésimo noveno período de sesiones de las partes contratantes del GATT. <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/1138.PDF>.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. BCSIA studies in international security. Cambridge: MIT Press.
- Giraud, Claude. 2005. *Du secret, contribution à une sociologie de l'autorité et de l'engagement*. Collection Logiques Sociales. París: Editions L'Harmattan.
- Goetz, Anne M. y Rob Jenkins. 2005. *Re-inventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gonzalez, Fernando. 2016. "Entrevista a Peter Eigen (Fundador de Transparencia Internacional)". *Revista Internacional de Transparencia e integridad* 2: 1-5. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6406252&orden=0&info=link>.
- Gormley, William. 1989. *Taming the Bureaucracy: muscles, prayers and other strategies*. Princeton: Princeton University Press.
- Guerrero, Omar. 2011. "La transparencia en la administración pública: principios conceptuales". En *Rumbos de la transparencia en México*, coordinado por Ricardo Uvalle Berrones. México: UNAM.
- Guevara, Carlos. 2016. "Panamá: luces y sombras en torno a la institucionalidad democrática". *Revista de Ciencia Política* 36, núm. 1: 259-285. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100012>.
- Gurza-Lavalle, Adrián, Wagner de Melo Romão y Gisela Zaremborg. 2014. "Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 220: 21-53. <https://www.redalyc.org/pdf/421/42131173002.pdf>.
- Hall, Peter A., 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- .1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25, núm. 3: 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>.
- .2016. "Politics as a Process Structured in Space and Time". En *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, editado por Orfeo Fioretos, Tulia Falleti y Adam Sheingate. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44: 936-957. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x.
- Haelg, Leonore, Sebastian Sewerin y T. S. Schmidt. 2020. "The role of actors in the policy design process: Introducing design coalitions to explain policy output". *Policy Sciences* 53: 309-347. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-019-09365-z>.
- Head, Brian W. 2022. "Coping with wicked problems in policy design". En *Research handbook of policy design*, editado por Guy, B. Peters y Guillaume Fontaine. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Heald, David. 2006. "Varieties of transparency". En *Transparency: the Key to Better Governance?*, editado por Christopher Hood y David Heald. Oxford: Oxford University Press for The British Academy.

- .2012. "Why is transparency about public expenditure so elusive?". *International Review of Administrative Sciences* 78, núm. 1: 30-49. doi: 10.1177/0020852311429931.
- Heimann, Fritz y Mark Pieth. 2018. *Confronting corruption: past concerns, present challenges and future strategies*. Oxford: Oxford Scholarship Online. doi:10.1093/oso/9780190458331.001.0001.
- Hermosa, Paola, Francisco Alcaraz y Elena Urquia. 2017. "Transparencia pública y rendición de cuentas como base para la construcción de una sociedad democrática en América Latina". *Revista Internacional de Transparencia e Integridad* 4: 2-22. <http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/08/9.-Paola-Hermosa-y-otros.pdf>.
- Hernández-Luis, Alejandro. 2019. "El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico". En *Revista Cendes* 36, núm. 102: 47-87. [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_cc/article/view/20044/144814486378](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_cc/article/view/20044/144814486378).
- Herrera, Wilson. 2001. "El buen gobierno corporativo. Ventajas de la implantación de un sistema ético para las sociedades mercantiles". *Revista de Derecho. Universidad del Norte* 1, núm. 16: 173-200. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/619130.pdf>.
- Hood, Christopher. 1983. *The tools of government*. London and Basingstoke: The MacMillan Press LTD.
- .2002. "The risk game and the blame game". *Government and Opposition* 37, núm. 1: 15-37. ISSN 0017-257X.
- .2006. "Transparency in Historical Perspective". En *Transparency: The Key to Better Governance?*, editado por Christopher Hood y David Heald. Nueva York: Oxford University Press.
- .2010. "Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?". *West European Politics* 33, núm. 5: 989-1009. doi:10.1080/01402382.2010.486122.
- Hood, Christopher y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Hoppe, Robert. 2010. *The Governance of Problems: Puzzling, Powering, Participation*. Bristol: Policy Press Scholarship Online. doi:10.1332/policypress/9781847429629.001.0001.
- Howlett, Michael. 2009. *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Toronto, Oxford, New York: Oxford University Press.
- .2011. *Designing Public Policies. Principles and instruments*. London: Routledge.
- .2014. "From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance". *Policy Sciences* 47: 187-207. doi: 10.1007/s11077-014-9199-0.
- Howlett, Michael, Allan McConnell y Anthony Perl. 2016. "Weaving the Fabric of Public Policies: Comparing and Integrating Contemporary Frameworks for the Study of Policy Processes". *Journal of Comparative Policy Analysis: research and practices* 18, núm. 3: 273-289. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1082261>.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2007. "Re- Visiting the new orthodoxy of policy dynamics: The dependent variable and re-aggregation problems in the study of policy

- change". *Canadian Political Science Review* 1, núm. 2: 50-62.  
<https://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/9>.
- .2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change. Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11, núm. 1: 33-46. doi: <https://doi.org/10.1080/13876980802648144>.
- Howlett, Michael e Ishani Mukherjee. 2018. *Routledge handbook of policy design*. Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2007. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'". *Policy and Society* 26, núm. 4: 1-18. doi: [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2).
- .2013. "Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design". *Politics and Governance* 1, núm. 2: 170-82.  
<https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/95>.
- Howlett, Michael y Raúl Lejano. 2013. "Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design". *Administration & Society* 45, núm.3: 357-381.  
<https://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/9>.
- Humphreys, Adam. R. 2013. "Applying Jackson's Methodological Ideal-Types: Problems of Differentiation and Classification". *Millennium-Journal of International Studies* 4, núm. 2: 290-308. <https://doi.org/10.1177%2F0305829812463476>.
- Huntington, Samuel P. 1994. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós Ibérica.
- Ibáñez, Francisco J. 2002. "El consenso de Monterrey: financiar el desarrollo". *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 86:131-150.  
<https://www.lamjol.info/index.php/REALIDAD/article/view/4068>.
- Illari, Phyllis M. y Federica Russo. 2014. *Causality. Philosophical Theory Meets Scientific Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Illari, Phyllis M., Federica Russo y Jon Williamson. 2011. *Causality in the sciences*. Oxford: Oxford Scholarship Online.  
<https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199574131.001.0001/acprof-9780199574131-chapter-1>.
- Immergut, Ellen I. 1992. "The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden". En *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, editado por Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth. Cambridge: Cambridge University Press.
- .1998. "The Theoretical Core of New Institutionalism". *Politics & Society* 26, núm. 1: 5-34.  
<https://doi.org/10.1177%2F0032329298026001002>.
- Ingram, Helen y Anne Schneider. 1992. «Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design». En *Public Policy for Democracy*, editado por Helen Ingram y Steven Rathgeb Smith. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- .1993. «Social construction of target populations: Implications for politics and policy». En *The American Political Science Review* 87, núm. 2: 334–347.  
<https://doi.org/10.2307/2939044>.
- .1997. *Policy design for democracy*. Kansas: University Press.

- Ingram, Helen, Peter deLeon y Anne Schneider. 2016. "Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner". En *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*, editado por Guy B. Peters y Philippe Zittoun. Londres: Palgrave Macmillan.
- Ip, Greg, Mark Whitehouse y Aaron Lucchetti. 2007. "U.S. Mortgage Crisis Rivals S&L Meltdown". *The Wall Street Journal*.  
<https://www.wsj.com/articles/SB119724657737318810>.
- Islam, Roumeen. 2003. *Do more transparent governments govern better?*. World Bank Policy Research Working Paper 3077. Washington: The World Bank.  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18169>.
- Isunza, Ernesto. 2001. *Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*. México: CIESAS.
- .2004. *El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana*. México: Universidad Veracruzana.
- Isunza, Ernesto y Adrián Gurza-Lavalle. 2013. "Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática". En *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, coordinado por Ernesto Isunza Vera. México D.F.: CIESAS.
- .2015. "El control democrático del Estado en Latinoamérica". *Desacatos* 49: 6-7.  
<https://www.redalyc.org/pdf/139/13948263001.pdf>.
- Isunza, Ernesto y Alberto J. Olvera, coord. 2006. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS.
- Jackson, Patrick. T. 2016. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics*. Abingdon, New York: Routledge.
- Jenkins, Matthew y Jennifer Schöberlein. 2019. *Strategies to tackle corruption in local government procurement in Asia and Africa*. Transparency International.  
<https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/strategies-to-tackle-corruption-in-local-government-procurement-in-asia-and-africa>.
- Jiménez, Jacqueline. 2016. "La corrupción política en la República Dominicana y la entronización del partido cartel". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 15, núm. 2: 9-27.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6010980&orden=0&info=link>.
- Johnston, Michael. 2005. "Es posible medir la corrupción, ¿Pero podemos medir la reforma?". *Revista Mexicana de Sociología* 67, núm. 2: 357-377.  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v67n2/v67n2a4.pdf>.
- Karl, Terry. 1990. "Dilemmas of Democratization in Latin America". *Comparative Politics* 23, núm. 1: 1-21. doi: <https://doi.org/10.2307/422302>.
- Katzenbach, Christian y Lena Ulbricht. 2019. "Algorithmic governance". *Internet Policy Review* 8, núm. 4. <https://doi.org/10.14763/2019.4.1424>.
- Kaufmann, Daniel. 2009. *Aid Effectiveness and Governance*. Washington: The World Bank.  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4571>.

- Kaufmann, Daniel y Gil Mehrez. 2000. *Transparency, liberalization and banking crisis*. Policy Research Working Paper No. 2286. Washington: The World Bank Institute.  
[https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19851/multi\\_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19851/multi_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Kaufman, Daniel, Aart Kaart y Massimo Mastruzzi. 2010. *The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues*. Policy Research Working Paper No.5430. Washington: The World Bank Group.
- Khagram, Sanjeev, Paolo de Renzio y Archon Fung. 2013. *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation and Accountability*. Washington D.C. Brookings Institution Press.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galés. 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- .2007. "Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An international Journal of Policy Administration and Institutions* 20, núm. 1: 1-21. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>.
- Lasswell, Harold D. 1951. "The policy orientation". En *The policy sciences: recent developments in theory and method*, editado por Harold D. Lasswell y Daniel Lerner. Stanford: University Press.
- Le Galés, Patrick. 2022. "Policy instrumentation with or without policy design". En *Research handbook of policy design*, editado por Guy, B. Peters y Guillaume Fontaine. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Leiza, Pablo. 2012. *Contratos de la Administración Pública: teoría - principios- aplicación práctica*. Montevideo: FCU.
- Lewis-Faupel, Sean, Yusuf Neggars, Benjamin Olken y Rohini Pande. 2014. *Can electronic procurement improve infrastructure provision? Evidence from public works in India and Indonesia*. NBER Working Paper Series. Working Paper 20344. <http://www.nber.org/papers/w20344>.
- Linder, Stephen y Guy Peters. 1984. "From social theory to policy design". *Journal Public Policy* 4, núm. 3: 237-259. <https://www.jstor.org/stable/3998318>.
- .1987. "A design perspective on policy implementation. The fallacies of misplaced prescription". *Policy Studies Review* 6, núm. 3: 459-475. <https://ojs.unbc.ca/index.php/design/article/view/1673/1282>.
- .1988. "The analysis of design or the design of the analysis". *Policy Studies Reviews* 7, núm. 4: 738-750. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1988.tb00892.x>.
- .1989. "Instruments of government. Perceptions and contexts ". *Journal of Public Policy* 9, núm. 1: 35-58. <https://www.jstor.org/stable/4007218>.
- .1990a. "An institutional approach to the theory of policy making: the role of guidance mechanism in policy formulation". *Journal of Theoretical Politics* 2, núm. 1: 59-83. <https://doi.org/10.1177%2F0951692890002001003>.
- .1990b. "Policy formulation and the challenge of conscious design. Evaluation and program planning". *Evaluation and Program Planning* 13, núm. 3: 303-311. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/014971899090061>.

- .2006. "Coming to Terms with Intramural Differences over Policy Frameworks: How Policy Researchers Accommodate Rival Claims among Their Peers". *Policy Sciences* 39, núm. 1: 19-40. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-006-9007-6>.
- Lions, Monique. 1994. *Obra Jurídica*. México: Universidad Autónoma de México.
- Lucarella, Clara, Joaquín Caprarulo y Marcelo Giullitti. 2021. *Hacia la efectiva implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2021/09/Resumen-Ejecutivo-Hacia-la-efectiva-implementacion-de-la-Ley-de-Acceso-a-la-Informacion.pdf>.
- Luján, Carlos. 2007. "La negociación de la deuda uruguaya con el FMI en el 2005". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16, núm. 1:181-200. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322671010>.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mañán, Oscar M. 2010. "Uruguay: crisis, inflexión y ¿vuelta de la política?". *Política y Cultura* 34: 213-236. <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n34/n34a10.pdf>.
- May, Peter. 1991. "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics". *Journal of Public Policy* 11, núm. 2:187-206. <https://www.jstor.org/stable/4007381>.
- .2012. "Policy design and implementation". *SAGE Publications*. doi:<https://doi.org/10.4135/9781446200506>
- Mayntz, Renate. 1983. "The Conditions of Effective Public Policy: A New Challenge For Policy Analysis". *Policy & Politics* 11, núm. 2:123-143. <https://doi.org/10.1332/030557383782718779>.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 78, núm. 3:734-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>.
- .1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.
- .2009. "Elaborating the "New Institutionalism"". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes y Bert A. Rockman. Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0001.
- Margetts, Helen, Vili Lehdonvirta, Sandra González-Bailón, Jonathon Hutchinson, Jonathan Bright, Vicki Nash y David Sutcliffe. 2021. "The Internet and public policy: Future directions." *Policy & Internet* 13, núm. 2:162-184. <https://doi.org/10.1002/poi3.263>.
- Martí i Puig, Salvador. 2019. "Nicaragua: La consolidación de un régimen híbrido". *Revista De Ciencia Política* 33, núm. 1: 269-286. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100013>.
- Meijer, Albert. 2009. "Understanding modern transparency". *International Review of Administrative Sciences* 75, núm. 2: 255-269. <https://doi.org/10.1177/0020852309104175>.
- .2014. "Transparency". En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, editado por Mark Bovens, Roberts E. Goodins y Tommans Schillemans. Oxford: Oxford Handbooks Online. doi:10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0043.

- .2015. "E-governance innovation: Barriers and strategies". *Government information quarterly* 32, núm. 2. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.01.001>.
- Medina, Iván, José Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoît Rihoux. 2017. "Análisis Cualitativo Comparado (QCA)". *Cuadernos Metodológicos. Número 56*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mejía, Andres. 2011. *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Annex 4 Natural Resource Governance*. Prepared for the Transparency and Accountability Initiative Workshop October 2010. <http://www.transparencyinitiative.org/workstream/impact-learning>.
- Mello, Patrick A. 2013. "From prospect to practice: A critical review of applications in fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis". *SSRN*. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2349513](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2349513).
- Mendel, Toby. 2009. *El derecho a la información en América Latina. Comparación Jurídica*. UNESCO. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183273\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183273_spa).
- Michener, Gregory. 2009. "Freedom of Information Legislation and the Media in Latin America". *The global network of freedom of information advocates*. <http://freedominfo.org/features/20090519.htm>.
- .2011. "FOI Laws Around the World". *Journal of Democracy* 22, núm. 2:145-159. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/foi-laws-around-the-world/>.
- Milán, Taymi. 2019. "¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?". *Cuadernos del CENDES* 36, núm. 102: 87-117. [http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/cendes/textos\\_completos/Revistas/revista102/RCC102SB.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cendes/textos_completos/Revistas/revista102/RCC102SB.pdf).
- Miranzo-Díaz, Javier. 2020. "The tension between global public procurement law and nationalist/populist tendencies: proposals for reform". *Revista de Investigações Constitucionais* 7, núm. 2: 355-400. <https://www.scielo.br/j/rinc/a/smRDVJtx6jCrtght7XcW5wM>.
- Monitor Centroamericano. 2019. *La transparencia en Honduras. Evaluando la efectividad en el acceso a la información pública*. WOLA, UNAH y UIDPAS. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/12/Transparencia-HN-ESP-11.22.pdf>.
- Mordecki, Gabriela, Sandra García, Ana Leiva, Ronald Miranda y Sandra Rodríguez. 2015. *Crisis, recuperación y auge: 15 Años de política económica en Uruguay (2000-2014)*. Montevideo: Instituto de Economía, FCEA (Udelar).
- Moser, Cornelia. 2021. *How open is 'open as possible'? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents*. Wien: Institut für Höhere Studien. [http://aei.pitt.edu/237/1/pw\\_80.pdf](http://aei.pitt.edu/237/1/pw_80.pdf).
- Movimiento de Países no Alineados. 1979. *Declaración Final de la Sexta Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países No Alineados*. La Habana. <http://www.historiasiglo20.org/TEXT/noalineados1979.htm>.
- Mpeera Ntayi, Joseph, Pascal Ngoboka y Cornelia Sabiiti Kakooza. 2013. "Moral Schemas and Corruption in Uganda Public Procurement". *Journal of Business Ethics* 112, núm. 3: 417-436. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-012-1269-7>.

- Mungiu-Pippidi, Alina, Elizabeth Muhittin Acar, Dávid-Barrett, Valentina Dimulescu, Mădălina Doroftei, Uğur Emek, Mihály Fazekas, Ștefan Karaboev, Péter András Lukács, Roberto Martínez B. Kukutschka, Munir Podumljak, Salvatore Sberna, Ruslan Stefanov, István János Tóth, Alberto Vannucci, Andrew Wilson y Todor Yalamov. 2015. *Government Favouritism in Europe: The Anticorruption Report, Volume 3*. Editado por Alina Mungiu-Pippidi. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich. doi:10.2307/j.ctvdf0g12.
- NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte). 1992. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte: documento fundacional*. [https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/es/nafta/trt\\_nafta.pdf](https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/es/nafta/trt_nafta.pdf).
- Narain, Sunita. 2002. "Siete visiones sobre la Cumbre de la Tierra. El mundo después de Johannesburgo". *Ecología Política* 24. Barcelona: Icaria Editorial.
- Narbondo, Pedro y Conrado Ramos. 1999. "La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 11: 35-58. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7119>.
- Neuman, Laura. 2009. *Enforcement models content and context*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Nogués, Solange, Carolina García, Edgardo Martínez, Germán Pérez y Mariana Buzó da Silveira. 2010. "Sistema de compras centralizadas en el Uruguay". *Revista de Derecho de la Universidad De Montevideo* 9, núm. 18: 47-65. <http://revistas.um.edu.uy/index.php/revistaderecho/article/view/665/765>.
- North, Douglass. 1991. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- .2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Ocampo, José A. 2002. "La Cumbre de Monterrey". *Foreign Affairs en Español* 2, núm.2: 124-129. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3322906>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1995a. *Recommendation of the council of the OECD on improving the quality of government regulation*. Paris: Head of Publications  
OECD. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95).
- .1995b.*Multilateral Agreement of investment*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/daf/mai/html/cmitcime95.htm>.
- .1996."Global Information Infrastructure and Global Information Society (GII-GIS): Statement of Policy Recommendations Made by the ICCP Committee". *Digital Economy Papers, núm. 18*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/237382063227>.
- .1997. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Paris: OECD Publishing. <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>.
- .1999. *Development Co-operation Report 1999: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/dcr-1999-en>.



- .2015. *Public Procurement Recommendation*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>.
- .2017. *Panorama de las Administraciones Públicas*. Paris: OECD Publishing. <http://www.oecd.org/gov/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-e>.
- .2018. *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2018*. Paris: OECD Publishing. <http://mneguidelines.oecd.org/2018-Annual-Report-MNE-Guidelines-EN.pdf>.
- .2019. *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019. De Gobiernos reactivos a Estados proactivos*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>.
- .2020. *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3cc26cf9-es/index.html?itemId=/content/component/3cc26cf9-es>.
- OEA (Organización de Estados Americanos). 1996. *Convención Interamericana contra la corrupción*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1987/convencion-interam-2005.pdf>.
- .2001. *Carta Democrática Interamericana*. Vigésimo Octavo Período de Sesiones, Lima: 11 de septiembre de 2001. [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm).
- .2003. *Agenda de Conectividad para las Américas-Plan de Acción de Quito*. Comisión Interamericana de Telecomunicaciones. 25 de noviembre de 2003. <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=kDmxcx5eKyBE%3D&tabi>
- .2006. *Respuesta de la República Oriental del Uruguay al Cuestionario del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción*. Segunda Ronda. [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ury\\_resp\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ury_resp_sp.pdf).
- .2010. *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. 29 de abril de 2010. [https://www.oas.org/dil/esp/cp-cajp-2840-10\\_corr1\\_esp.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/cp-cajp-2840-10_corr1_esp.pdf).
- .2016. *Resolución AG/RES. 2894 (XLVI-O/16). Creación de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)*. <http://ricg.org/es/que-es-la-ricg/>.
- Offe, Claus. 1999. "How can we trust our fellow citizens". En *Democracy and Trust*, editado por Mark E. Warren. Cambridge: Cambridge University Press.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). 1999. *Reporte Anual*. Ginebra: Publicaciones de la Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/anre99\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/anre99_s.pdf).
- .1996. *Grupo de Trabajo sobre la Transparencia de la Contratación Pública*. Ginebra. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gptran\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gptran_s.htm).
- .2001. *Declaración Ministerial de la Ronda de Doha*. Ginebra. [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min01\\_s/mindecl\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm)
- .2018. *Reporte Anual*. Ginebra. [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep18\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep18_e.pdf).

- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2002. *Consenso de Monterrey*. A/CONF.198/3. <https://www.un.org/es/conf/ffd/2002/pdf/ACONF1983.pdf>.
- .1992. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 3-14 de junio de 1992.
- OCP (Open Contracting Partnership). 2015. *Estrategia 2015-2018*. [https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/01/OCP2015-2018\\_Strategy\\_espa%C3%B1ol.pdf](https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/01/OCP2015-2018_Strategy_espa%C3%B1ol.pdf).
- Odhiambo, Walter y Paul Kamau. 2003. *Public Procurement: Lessons from Kenya, Tanzania and Uganda*. Paris: OECD Publications. <https://ideas.repec.org/p/oec/devaaa/208-en.html>.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Isonomía* 11: 11-31. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-02182001000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182001000100007).
- .2007. "Teoría democrática y política comparada". *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- .2010. *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- .2014. "Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario". *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Legislatura Porteña de la Ciudad de Buenos Aires.
- Onur, Tas, Bedri K. 2021. "Detecting authorities that manipulate public procurement". *Research Square*. [https://assets.researchsquare.com/files/rs-144691/v1\\_covered.pdf?c=1631851848](https://assets.researchsquare.com/files/rs-144691/v1_covered.pdf?c=1631851848).
- Osei-Tutu, Ernest, Edward Badu y De-Graft Owusu-Manu.. 2010. "Exploring corruption practices in public procurement in infrastructural projects in Ghana". *International Journal of managing projects in business* 3, núm. 2: 236-256. <https://doi.org/10.1108/17538371011036563>.
- Ospina, María J. Camilo García, Diego Moñux y Alina Juganaru. 2021. *Compra Pública de Innovación en Brasil: el sector de agua y saneamiento*. Washington: BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0003006>.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- .2007. "A diagnostic approach for going beyond panaceas". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104, núm. 39: 15181-15187.
- .2011. "Background on the Institutional Analysis and Development Framework". *The Policy Studies Journal* 39, núm. 1: 7-27. [https://gpde.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/03/Ostrom-2011-Policy\\_Studies\\_Journal.pdf](https://gpde.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/03/Ostrom-2011-Policy_Studies_Journal.pdf).
- Parlamento del Uruguay. 2005. *Presupuesto Nacional 2005-2009*. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/27624>.
- .2006. *Información pública*. Derecho acceso. Acción amparo informativo. Normas. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/29858>.

- .2008. *Información organismos públicos*. Acceso ciudadanos. Derecho. Normas. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/29858>.
- Pawson, Ray. 2006. *Evidence-Based Policy. A Realist Perspective*. Londres: SAGE Publications.
- Pawson, Ray y Nick Tilley.1997. *Realistic Evaluation*. Londres: SAGE Publications.
- Pérez de Villarreal, José M. 1991. "La economía mundial en los años ochenta y la política económica de los noventa". *Ekonomiaz* 20: 200-217. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1318737>.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. "Accountability social: la otra cara del control". En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, editado por Enrique Peruzzotti. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Peschard, Jaqueline. 2017. *Grandes problemas de la transparencia: promesas y desafíos*. México D.F.: El Colegio de México.
- Peters, Guy B.1997. "Shouldn't row, can't steer: What's a government to do?". *Public Policy and Administration* 12, núm. 2: 51-61. <https://doi.org/10.1177%2F095207679701200205>.
- .2005a. "The Problem of Policy Problems". *Journal of Comparative Policy Analysis* 4, núm. 4: 349-370. doi: <https://doi.org/10.1080/13876980500319204>.
- .2005b. "Policy Instruments and Policy Capacity". En *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, editado por Martin Painter y Jon Pierre. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- .2005c. "The Future of Instruments Research". En *Designing Government: From Instruments to Governance*, editado por Eliadis Pearl, Margaret Hill y Michael Howlett. Montreal: McGill-Queens University Press.
- .2007. "Performance based accountability". En: *Public sector governance and accountability series. Performance accountability and combating corruption*, editado por Shah Anwar. Washington D.C: World Bank.
- .2010. "Reform Begets Reform: How Governments Have Responded to the New Public Management". En *Handbook of New Public Management*, compilado por Tom Christensen y Per Laegreid. Aldershot, Ashgate.
- .2013. "El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política". *Colección Ciencia Política/ Nuevas Corrientes en Teoría Política*. Barcelona: Gedisa.
- .2015a. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- .2015b. *Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination*. Lawrence Kansas: University Press of Kansas.
- .2018a. *Policy problems and policy design. New Horizons in Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- .2018b. "The challenge of policy coordination". *Policy Design and Practice* 1, núm. 1: 1-11. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2018.1437946>.
- .2019a. *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- .2019b. "Designing Institutions for Designing Policy". *Politics & Policy* 48, núm. 1: 131-147. doi.org/10.1332/03055731 9X15579230420090.
- .2020. *The comparative method and comparative policy analysis*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- .2022. "Institutions, institutional theory and policy design". En *Research handbook of policy design*, editado por Guy, B. Peters y Guillaume Fontaine. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Peters, Guy, B. y Guillaume Fontaine, eds. 2020. *Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Peters, Guy B. y John. A. Hoornbeek. 2017. "Understanding policy problems: A refinement of past work". *Policy and Society* 36, núm. 3: 365–384. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361631>.
- Peters, Guy B. y Jon Pierre. 2000. "Governance, politics, and the state. Political analysis". Nueva York: St. Martin 's Press.
- .2006. "Handbook of Public Policy". London: Sage Publications.
- .2018. *The New Public Administration: Debates and Dilemmas*. Londres: Sage Publications.
- Peters, Guy B. y Maximilian Lennart Nagel. 2020. *Zombie Ideas: Why Failed Policy Ideas Persist*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierce, Jonathan, Sada Siddiki, Michael D. Jones , Kristen Schumacher, Andrew Pattison y Holly Peterson. 2014. "Social construction and policy design: A review of past applications". *Policy Studies Journal* 42, núm. 1:1-29. <https://doi.org/10.1111/psj.12040>.
- Piñeiro, Rafael y Jaime Yaffé. 2004. "El Frente Amplio por dentro: las fracciones frenteamplistas 1971-1999". En *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, editado por Jorge Lanzaro. Montevideo: Fin de Siglo/FESUR.
- Pollit, Christopher y Geert Bouckaert. 2017. *Public Management reform: A Comparative Analysis into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. 1973. *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Price, Huw. 1992. "Agency and Causal Asymmetry". *Mind New Series* 101, núm. 403: 501-520. <https://www.jstor.org/stable/2253900>.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin, eds. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ragin Charles. C. 2007. *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y a su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre y Editores.
- Ramos, Conrado. 2003. "La trayectoria del estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y mucha incertidumbre". En *La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre la nueva gestión pública*, editado por Conrado Ramos. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Ramos, Conrado y Alejandro Milanese. 2016. "¿Un neoweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del

- Frente Amplio". En *Estado y Administración Pública: Paradojas en América Latina*, editado por Gustavo Blutman y Horacio Cao. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas.  
[http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/docin/document/docin\\_ciap\\_v8\\_ne](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/docin/document/docin_ciap_v8_ne).
- Ramos, Conrado, Alejandro Milanesi y Diego Gonnet. 2021. "Public Administration in Uruguay: Modernization in Slow Motion". En *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*, editado por Peters B. Guy, Carlos Alba y Conrado Ramos. Emerald Publishing Limited.
- Ramos, Conrado, Fabricio Scrollini y María Fernanda Solórzano. 2012. *El tímido e incierto camino de la Alta Dirección Pública en el Uruguay : aprendizajes a partir de los casos de Chile y Nueva Zelanda*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.  
[http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170217023449/pdf\\_574.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170217023449/pdf_574.pdf).
- Ramos, Conrado y Mauro Casa. 2018. *Los procesos de reforma y modernización administrativa del estado uruguayo desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República*.  
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/19981/1/DT%20PHE S%202018-52.pdf>.
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales. 2005. *Perfil Nacional del desarrollo de sistemas electrónicos de información y gestión de las compras gubernamentales*. OEA. Secretaría para el Desarrollo Integral Programa de Compras Gubernamentales.  
[http://ricg.org/wp-content/uploads/legacy\\_content/archivos/Contenidos/es/131/Uruguay%20\(2\).pdf](http://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/archivos/Contenidos/es/131/Uruguay%20(2).pdf).
- Richardson, Jeremy. 2018. "The changing British policy style: From governance to government?". *British Politics* 13, núm. 2: 215-233.  
<https://link.springer.com/article/10.1057/s41293-017-0051-y>.
- Riese, Dorothee. 2014. *Secrecy and Transparency*. ECPR General Conference, septiembre 3-6 de 2014). <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/2cedead9-5191-42de-ae36-7d320a28a304.pdf>.
- Rihoux, Benoît. 2006. "Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related systematic comparative methods: recent advances and remaining challenges for social science research". *International Sociology* 21, núm. 5: 679-706.  
<https://doi.org/10.1177%2F0268580906067836>.
- .2016. "Configurational comparative methods (QCA and fuzzy sets): complex causation in cross-case analysis". En *Handbook of Research Methods and Applications in Political Science*, editado por Hans Keman y Jaap J. Woldendorp. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Rincón-Angarita, Dubán. 2019. "Corrupción y captura del Estado: la responsabilidad penal de los servidores públicos que toman parte en el crimen organizado". *Prolegómenos* 21, núm. 42: 57-71. doi :<https://doi.org/10.18359/prole.2984>.
- Roberts, Alasdair. 2006. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Nueva York: Columbia University Press.
- Rodríguez de Caires, Carlos M. 2019. "El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica". *Cuadernos del Cendes* 36, núm. 102:13-47.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7391897&orden=0&info=link>.
- Sabatier, Paul A.,ed. 2007. *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press.

- Sagar, Rahul. 2007. "On Combating the Abuse of State Secrecy". *The Journal of Political Philosophy* 15, núm. 4:404-427.  
<https://nyuad.nyu.edu/content/dam/nyuad/faculty/social-science/rahul-sagar/publications/on-combating-the-abuse-of-state-secrecy-jpp-published-version.pdf>.
- Salamon, Lester. M. 1979. "The Time Dimension in Policy Evaluation: The Case of New Deal Land Reform". *Public Policy* 27: 129-183.
- .2002. ed. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*.Oxford: Oxford University Press.
- Salgado Remigio, Sofia. 2012. *El secreto en la Administración Pública: información reservada y confidencial como excepción al derecho a la información*. Congreso GIGAPP. UNAM. <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/grupos-de-trabajo/publication/show/509>.
- Schapper, Paul R., y Joao Veiga. 2011. *Public Procurement Reform in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: World Bank.. <http://hdl.handle.net/10986/27460>.
- Schauer, Frederick. 2011. "Transparency in Three Dimensions". *University of Illinois Law Review* 4:1339-1357. <https://www.illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2011/4/Schauer.pdf>.
- Schedler, Andreas. 1999. "Conceptualizing Accountability". En *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, editado por Marc F. Plattner, Larry Diamond, y Andreas Schedler. Boulder: Lynne Rienner.
- Schneider, Anne y Sidney, Mara. 2009. "What is next for policy design and social construction theory?". *Policy Studies Journal* 37, núm. 1:103-119.  
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x>.
- Schneider, Carsten Q. y Claudius Wagemann. 2012. *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, Carsten Q. e Ingo Rohlfing .2013. "Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research". *Sociological Methods & Research* 42, núm. 4: 559-97. <https://doi.org/10.1177/0049124113481341>.
- Schoerberlein, Jennifer. 2022. *Oferentes extranjeros en las contrataciones públicas: riesgos de corrupción y estrategias para mitigarlos*. Transparencia Internacional.  
<https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/ofereentes-extranjeros-en-las-contrataciones-públicas-riesgos-de-corrupción-y-estrategias-para-mitigarlos>.
- Schwab, Klaus, ed. 2017. *Reporte de competitividad global (2017-2018)*. Ginebra: Foro Económico Global. <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017-2018.pdf>.
- Shetreet, Shimon. 2021. "Democracy Challenged. Theoretical Foundations of the Concept of Judicial Independence and the Contemporary Challenges-Comparative Perspectives". En *Challenged Justice: In pursuit of judicial independence*, editado por Shimon Shetreet, Hiram Chodosh y Helland Eric. Brill: Nijhoff.
- Shkabatur, Jennifer. 2012. "Transparency wiht(out) Accountability: Open Government in the United States". *Yale Law & Policy Review* 31, núm. 1: 79-140.  
<http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1639&context=yldr>.

- Sičáková-Beblavá, Emilia y Miroslav Beblavý. 2016. "Bonds of Steel or Bonds of Straw? International Treaties and Anti Corruption Policy in Slovakia". En *Sociología* 48: 291-313. <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.cejsh-1445379e-3a7e-455f-88a8-edc3fbf58d4e>.
- Simmel, Georg. 1906. "The sociology of secrecy and of secret societies". *American Journal of Sociology* 11, núm. 4: 441-498. <https://www.jstor.org/stable/2762562?seq=1>.
- .2014. *Sociología: Estudios sobre las formas de socialización*. Traducido por José Pérez Bances. México: FCE.
- Simon, Herber. A. 1973. "The Structure of Ill Structured Problems". *Artificial Intelligence* 4, núm. 3-4: 181-201. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0004370273900118>.
- Simon, Judith, Wong, Pak-Hang y Gernot Rieder. 2020. "Algorithmic bias and the Value Sensitive Design approach". *Internet Policy Review* 9, núm. 4. <https://doi.org/10.14763/2020.4.1534>.
- Soifer, David H. 2012. "The causal logic of critical juncture". *Comparative Political Studies* 45, núm. 12: 1572-1597. <https://doi.org/10.1177%2F0010414012463902>.
- .2009. *What is a Critical Juncture? Permissive and productive conditions in historical causation*. Annual Meeting & Exhibition APSA, 2009. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1451662](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1451662).
- Stanley, Liam. 2012. "The Difference Between an Analytical Framework and a Theoretical Claim: A Reply to Martin Carstensen". *Political Studies* 60, núm. 2: 474-482. <https://ideas.repec.org/a/bla/polstu/v60y2012i2p474-482.html>.
- Stiglitz, Joseph E. 1999. *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*. Oxford Amnesty, 27 de enero de 1999. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/On-Liberty-the-Right-to-Know-and-Public-Discourse-The-Role-of-Transparency-in-Public-Life.pdf>.
- .2002a. "La información y el cambio en el paradigma de la Ciencia Económica". *Revista Asturiana de Economía*, 25: 95-164. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2305220.pdf>.
- .2002b. "Teoría de la información imperfecta: implicaciones de la política económica". Conferencia de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador en la entrega del Doctorado Honoris Causa. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* 3: 219-226. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2042>.
- .2003. "El rumbo de las reformas.Hacia una nueva agenda para América Latina". *Revista de la CEPAL* 80: 7-40. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10893/1/080007040\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10893/1/080007040_es.pdf).
- .2012. *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*. Nueva York, Londres: W.W Norton Company.
- Swinkles, Marij. 2020. "How ideas matter in public policy: a review of concepts, mechanisms, and methods". *International Review of Public Policy* 2, núm. 3: 281-316. <https://doi.org/10.4000/irpp.1343>.
- Thaler, Richard y Cass Sunstein. 2008. *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale: Yale University Press.

- Thomas, Manoj. 2010. "What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?". *The European Journal of Development Research*, 22: 31-54.  
<https://doi.org/10.1057/ejdr.2009.32>.
- Tinbergen, Jan. 1956. *Economic Policy: Principles and Design*. Amsterdam: North-Holland.
- Touraine, Alain. 2006. "Los movimientos sociales". *Revista Colombiana de Sociología* 27: 255-278.  
[https://www.ses.unam.mx/docencia/2014II/Touraine2006\\_LosMovimientosSociales.pdf](https://www.ses.unam.mx/docencia/2014II/Touraine2006_LosMovimientosSociales.pdf).
- Transparencia Internacional. 2020. *CPI: 2020 Américas*.  
<https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-americas>.
- Turnbull, Nick. 2022. "The politics of policy design". En *Research Handbook of Policy Design*, editado por Guy B. Peters y Guillaume Fontaine. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- UE (Unión Europea). 1992. *Tratado de la Unión Europea 92/C 191/01*. Diario Oficial n° C 191 de 29/07/1992. Maastricht.
- Uvalle, Ricardo y Maximiliano García. 2011. "Visión conceptual, institucional y normativa de la transparencia". *Estudios Políticos* 9, núm. 23: 99-124.  
<https://www.redalyc.org/pdf/4264/426439544005.pdf>.
- Van Dijk, Frans y Geoffrey Vos. 2018. "A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary". *International Journal for Court Administration* 9, núm. 3: 1-21. doi: <http://doi.org/10.18352/ijca.276>.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to methods for students of political science*. New York: Cornell University Press.
- Van Klinken, Gerry y Edward Aspinall. 2011. "Building relations: Corruption, competition and cooperation in the construction industry". En *The State and Illegality in Indonesia*, editado por Edward Aspinall y Gerry van Klinken. Leiden, Netherlands: KITLV Press.
- Vázquez, Tabaré. 2004. *El gobierno del cambio: propuestas y proyectos*. Ciclo "La transición responsable".  
<https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/uruguay/documentos/propuesta.pdf>.
- . 2005. *Discurso de asunción a la presidencia de Tabaré Vázquez*. Palacio Legislativo de Montevideo, 1 de marzo de 2005. <http://democraciasur.com/2005/03/09/discurso-de-asuncion-a-la-presidencia-de-tabare-vazquez/>.
- Vera, Martín C., David Rocha y María C. Martínez. 2015. "El modelo de gobierno abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas de transparencia y la corrupción". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 53: 85-103.  
<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1565>.
- Vergara, Rodolfo. 2008. "La transparencia como problema". *Cuadernos de Transparencia*. México: INAI.
- Vishwanath, Tara y Daniel Kaufmann. 2001. "Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets". *The World Bank Research Observer* 16, núm. 1: 41-57. <http://hdl.handle.net/10986/17128>.



- Volosin, Natalia A. 2015. *Datos Abiertos, corrupción y compras públicas*. Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos. <https://datosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/10/5.-Corrupcion-y-compras-publicas-Volosin1.pdf>.
- Weber, Max. 2005. "Burocratismo". *Economía y Compañía* 4:157-246.
- Weiskopf, Richard. 2021. "Dis/organizing visibilities: Governmentalization and counter-transparency". *Organization*. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1350508421995751>.
- Wensink, W. y Maarten de Vet, J. 2013. *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. Bruselas: PwC EU services.
- Williams, Andrew. 2014. "A global index of information transparency and accountability". *Journal of Comparative Economics* 43, núm. 3: 804-824. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jce.2014.10.004>.
- Working Group on Transparency and Accountability. 1998. *Report of the working group on transparency and accountability*. Washington D.C: The World Bank. <https://www.imf.org/external/np/g22/taarep.pdf>.
- Yaffé, Jaime. 2013. "Competencia interna y adaptación partidaria en el frente amplio de Uruguay". *Perfiles Latinoamericanos* 21, núm. 41:71-94. <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v21n41/v21n41a4.pdf>.
- Yaffé, Jaime y Luis Senatore. "Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda". *Observatorio Social de América Latina* 6, núm. 16: 91-99. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110312095808/10Sena.pdf>.
- Zabala, Tania L. 2020. "El proceso de institucionalización de la gratuidad en la educación superior. Diseño de la política en Argentina y Ecuador". Tesis doctoral. Quito: Flacso Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/17023>.
- . 2021. "Ecuador Design Report 2019-2021-For Public Comment". *Open Governments Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/documents/ecuador-design-report-2019-2021/>.
- Zygmuntowski, J. Jan, Laura Zoboli y Paul Nemitz. 2021. "Embedding European values in data governance: a case for public data commons". *Internet Policy Review* 10, núm. 3. <https://doi.org/10.14763/2021.3.1572>.

## Anexos

### Anexo 1. Cronología de principales hitos en la conformación de la agenda internacional por la transparencia

No.	Año/Etapas	Hito o Evento	País o Ámbito en que se origina	Observaciones
1	1966	Freedom Of Information Act	Estados Unidos de América	Primera Ley de Acceso a la Información del Siglo XX. Entre sus principales disposiciones normativas autorizaba la demanda de informes a la Agencias Gubernamentales y establecía la apertura a los procesos de toma de decisiones en las estructuras de los poderes del Estado, con énfasis en el Senado y el Congreso.
2	1970-1978	Primera Ola de Leyes de Acceso a la Información.	Europa	Los países que se integran en la Primera Ola de adopción de Leyes de Acceso a la Información son Dinamarca (1970), Noruega (1970), Francia (1978) y Holanda (1978). La característica esencial de los primeros textos europeos se circunscribe al modelo de restricción y motivación de los Actos Administrativos, la demanda, informe, apertura y solución de controversias en

				materia de acceso a la información.
3	1971	Publicación de documentos “secretos” de la Administración Nixon en <i>The New York Times</i> .	Estados Unidos de América	Este proceso detonó el conflicto entre la administración Nixon y los medios de prensa estadounidenses, generando como consecuencia la producción cuantiosa de jurisprudencia en materia de derechos de acceso a la información por parte de la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo con ello se implementan las primeras modificaciones a la FOIA en materia de censura y restricción por cuestiones de seguridad nacional a los archivos públicos. El proceso detonado en 1971 culminó con la dimisión del presidente Nixon en 1974 tras mostrarse su implicación en una serie de escándalos de espionaje al Partido Demócrata conocido como “ <i>Caso Watergate</i> ”.
4	1972	Federal Advisory Committee Act.	Estados Unidos de América	Se amplía el espectro de derechos consagrados en la FOIA (1966) se permite a la ciudadanía a través de sus entes

				representativos acceder a las sesiones de la Cámara de Representantes, el Senado, la mayoría de las Comisiones de Trabajo del Congreso y las Agencias Gubernamentales (salvo las excepciones previstas en la Ley)
5	1973	Declaración de Tokio	GATT/OMC	Como parte de la Ronda de Negociaciones del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio conocidas como Ronda de Tokyo generan los primeros acuerdos sobre transparencia en el sector de las compras públicas y su rol en la reducción de barreras del comercio internacional.
6	1976	The Government in the Sunshine Act.	Estados Unidos de América	Disposición normativa que genera el acceso a la información a través del acceso a las sesiones de la Cámara de Representantes, el Senado, la mayoría de las Comisiones de Trabajo del Congreso y las Agencias Gubernamentales - salvo las excepciones previstas en la Ley- y a los documentos generados en estas instancias.

7	1977	Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA)	Estados Unidos de América	Primera norma a nivel global que criminaliza la corrupción (ofrecimiento y aceptación de sobornos) en las transacciones comerciales de empresas norteamericanas en el extranjero. En 1987 se flexibiliza con la Ley Ómnibus de Comercio Exterior.
8	1978	Ley sobre “La informática, los ficheros y las libertades”	Francia	Bajo la presidencia de Valéry Giscard d’Estaingde en Francia se aprueba y entra en vigor la Primera Ley a nivel mundial en materia de acceso, gestión y protección de datos e información de uso público y personal a través de los soportes tecnológicos.
9		Ley No. 78-753/ julio de 1978	Francia	Entra en vigor en Francia la Ley de “La informática, los ficheros y las libertades” que declara el derecho de los administrados a fuentes de información y a la protección de sus datos personales
10	1979	Ley No. 79-587/ julio de 1979.	Francia	Se establecen nuevas medidas para la motivación de los actos administrativos, la rendición de cuentas y la apertura a la información hacia los requerientes.

11	1979-1981	Toma de Posesión de Margaret Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos	Reino Unido y Estados Unidos de América	Con la toma de posesión de Thatcher y Reagan se genera el posicionamiento e impulso a la agenda neoliberal, con el consiguiente cuestionamiento al papel del Estado y la búsqueda de soluciones de mercado para la entrega de bienes y servicios comunes a la Sociedad.
12	1982	México declara su insolvencia para el pago de la deuda externa.	México	Este proceso tuvo un rápido contagio en las economías de la región, con la consiguiente repercusión en la pérdida de confianza del sistema bancario internacional sobre los países de alto endeudamiento. Este evento de crisis es el primero en que se establece como causa la falta de transparencia en el manejo económico del gobierno.
13	1983	Informe sobre el Estado del Desarrollo Mundial	Banco Mundial	Este informe tuvo la característica de ser el primero que expone la relación entre el acceso a la información emanada de la gestión pública y la necesidad de “watchdogs” que garantizaran la materialización del control a la honestidad de las burocracias y la eficiencia del gasto público. Sistematiza diversas experiencias

				nacionales de la época como Canadá 1977, Malasia 1978, Reino Unido y la India 1982. El término watchdog es acuñado como un analogía del control ejercido a través del modelo de la comisión auditora gubernamental.
14	1985	Mijaíl Gorbachov asciende al cargo de Primer Secretario de PCUS	URRSS	Mijaíl Gorbachov asciende al cargo de Primer Secretario del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) cargo que detentó hasta 1989 en que devino presidente ejecutivo de la URRSS hasta su desaparición en 1991. Durante sus mandatos al frente del PCUS y posteriormente de la URRSS emprendió programas de reformas al sistema político, económico y social como la <i>perestroika</i> y la <i>glásnost</i> que terminaron en la deconstrucción del campo socialista soviético en Europa del Este.

15	1986	XXVII Congreso del PCUS y lanzamiento de la <i>Glásnost</i>	URRSS	<p>Durante el XXVII Congreso del PCUS se lanza la <i>Glásnost</i> que inicialmente fue una consigna y luego se convirtió en una política de transparencia sobre los procesos de gobierno, el relajamiento de los mecanismos de censura hacia los medios de prensa y la tolerancia relativa hacia la presencia de medios internacionales.</p> <p>Entre 1986-1989 se visibilizaron grandes escándalos que conmocionarían a la opinión pública soviética relativos a la corrupción rampante, la crisis y el inmanejable déficit económico debido al enorme gasto militar, la incursión en el Guerra de Afganistán, las atrofias comerciales generadas con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (por sus siglas CAME), la catástrofe nuclear en Chernobyl y los intentos deliberados de las administraciones de ocultar sus efectos.</p> <p>La <i>Glásnost</i> es identificada en una buena parte de la literatura sobre la Caída del Socialismo Europeo como el detonante primario de la</p>
----	------	---	-------	--



				transición democrática.
16	1990	Directiva del Consejo Europeo sobre Acceso a la Información Medio Ambiental en poder de autoridades públicas.	UE	A través de esta directiva la Unión Europea garantiza la libertad de acceso y la difusión de la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las autoridades públicas, así como establecer los plazos y condiciones básicas en que se pondrá a disposición dicha información.
17	1991	Reunión de Alto Nivel del DAC “ Adopción de principios para la evaluación de la asistencia para el desarrollo”	DAC/OCDE	En esta reunión ministerial quedan definidos los principios para la gestión, planificación y requerimientos básicos de elegibilidad a los proyectos, programas e intervenciones multilaterales con fondos de la Cooperación Internacional al Desarrollo. Entre estas condiciones se incorporan los requerimientos de

				transparencia sobre el uso de fondos.
18	1992	Marco Común de Referencia para la Asistencia al Desarrollo	OCDE	Con este Marco quedan institucionalizados los Principios de la AOD, pasando a ser requerimientos de obligatorio complemento tanto para donantes como para receptores de la Ayuda. Entre estos requerimientos se encontraban la institucionalización de las políticas de transparencia y la generación de sistemas de acceso a la información en soportes estandarizados.
19		Tratado de la Unión Europea. (Tratado de Maastrich)	UE	Con el Tratado de Maastrich se posiciona a la transparencia como un pilar de la democracia representativa en la Unión Europea. En atención a esto se dispone la apertura hacia las fuentes de información y la toma de decisiones en todos los Organos Comunitarios. (Artículo 10, 11 y 12. Tratado de Maastrich, 1992).
20		Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro	ONU	En el principio número 10 de la Declaración Final se prescribía la necesidad de

				proveer el acceso a la información medioambiental sobre las acciones que entrañen riesgos para las comunidades y sobre los procesos de toma de decisiones y los procedimientos judiciales y administrativos.
21		Publicación del “Reporte Cadbury”	Reino Unido	El “Reporte Cadbury” es el primer manifiesto sobre gobernanza corporativa en el que se identifican los déficits del Gobierno Británico que condujeron a la aparición de varios escándalos masivos de corrupción a inicios de la década. El reporte hacía alusión a la necesidad de un Código de varios principios que deberían informar la gobernanza corporativa, entre los cuales la transparencia, la integridad y la <i>accountability</i> constituían elementos cardinales.
22		Se firma el Tratado de Libre Comercio para América del Norte. NAFTA	Estados Unidos, Canadá y México	El NAFTA que establecía entre sus reglas y principios , el trato nacional, trato de la nación más favorecida y transparencia, a la vez que focalizaba en sectores de áreas clave como Telecomunicaciones , compras públicas,

				entre otros. (Artículo 102, NAFTA, 1992).
23	1993	Código de Conducta sobre el acceso público a los documentos del Consejo y la Comisión Europea.	UE	La UE dispone la apertura a los documentos del Consejo de la Comisión Europea. Este es el primer órgano en que se aplican las directivas contenidas en el Tratado Maastrich.
24		Creación de la Lista Unitaria de Receptores de la AOD	OCDE	Las Organizaciones de Crédito, Comercio y Cooperación convienen en la creación de una Lista de Receptores de la AOD, estableciendo condicionalidades para la recepción de créditos, empréstitos y donativos. Entre las principales condicionalidades se encontraban las reformas institucionales del Estado orientadas a la transparencia en diferentes ámbitos.
25		Surgimiento de Transparencia Internacional	Transparencia Internacional	Con el surgimiento de Transparencia Internacional, comienza a delinearse la agenda concertada de los Organismos Internacionales, a la vez que se comienza a insertar en el marco del discurso de la lucha anticorrupción.

26	1994	Programa Integrado para las Economías en Transición	OCDE/UNCTAC	El programa afianza el sistema de condicionalidades para los países en desarrollo, sobre todo aquellos que pertenecían al extinto bloque socialista de Europa del Este. Las condicionalidades se enmarcaban igualmente en el proceso de Transición democrática, reforma y modernización del Estado.
27		Adopción de los Principios para el Desarrollo del Sector Privado	DAC/OCDE	Inspirados en el Reporte Cadbury se comienza el proceso de extensión de los principios de gobernanza corporativa hacia las entidades del sector privado. Sobre todo aquellas vinculadas a la gestión de recursos públicos y de la cooperación internacional.
28		Recomendación del Consejo de la OCDE sobre “Soborno en las Transacciones de Negocios Internacionales”	OCDE	Esta recomendación es el resultado de negociaciones que datan de 1989 cuando se realiza un esfuerzo en el marco de la OCDE por extender los principios y reglas de la FCPA estadounidense, cuyo objeto central en la criminalización del soborno, persecución y repatriación de activos robados.

29	1995	Lanzamiento del Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	El índice se lanza en 1995 sistematizando los primeros trabajos realizados por las representaciones nacionales de TI y el apoyo de un consorcio de actores de la sociedad civil, el mercado y la academia.
30		Cumbre Mundial para el Desarrollo Social. (Copenhague)	ONU	Durante la Cumbre se define por vez primera al carácter de la transparencia como un derecho que permite la realización de otros derechos económicos, sociales y políticos.
31		Se crea la Red sobre gobernanza GovNet	DAC/OCDE	Red GovNet se convierte en la primera iniciativa de la cooperación que sirve a los fines de establecer metodologías, estudios comparados y aportes teórico-prácticos sobre los sistemas de transparencia a nivel nacional y sectorial.
32		Se publica el Marco de Orientaciones para el desarrollo participativo y la buena gobernanza.	DAC/OCDE	Documento Programático orientado a las Reformas Institucionales para países que participan (en calidad de miembro, observador o receptor de la OCDE)

33	1996	Encuentro de Alto Nivel del DAC adopta las “Recomendaciones sobre propuestas anticorrupción para adquisiciones financiadas con la ayuda bilateral”	DAC/OCDE	Transversalización de los objetivos de transparencia como parte de las políticas de lucha anticorrupción en sectores o áreas prioritarias clave, entre las que se ubica el sector de las compras públicas.
34		Publicación del Informe “ <i>Dar forma al siglo XXI: La contribución de la cooperación al desarrollo</i> ”	OCDE	Planteamiento de los objetivos internacionales del Desarrollo a través de un Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 8
35		Convención Interamericana Contra la Corrupción	OEA	Primera Convención realizada a nivel mundial. Se establecen los nexos directos entre la corrupción y la falta de transparencia, insertando la necesidad de generar reformas sustanciales que permitan acceder a la información generada en los procesos decisivos del gobierno.
36		Reunión de Alto Nivel de la OMC en Singapur.	OMC	Presentación del Informe sobre transparencia en los sistemas de contratación pública gubernamental. Establecimiento mediante el acuerdo 21 de la Declaración Ministerial se dispone la Creación de un Grupo de Trabajo en materia

				de Transparencia en la Contratación Pública.
37		Entrada en vigor del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio	OMC	Acuerdo inicialmente suscrito en Marrakech el 15 de abril de 1994 como parte de la Creación de la OMC.
38	1997	Estallido de la Crisis Asiática	Países de Asia Oriental	Cambio paradigmático en las concepciones sobre la transparencia y detonante del proceso de institucionalización de una agenda global concertada por el acceso a la información.
39		Convención de la UE sobre el Combate a la Corrupción	UE	Fue la segunda de las Convenciones contra la corrupción realizadas, también se adopta la transparencia como principio para la lucha anticorrupción en el escenario europeo.
40		Coordinación de políticas para el Desarrollo y Agenda de Financiación al Desarrollo	OCDE	Concertación Internacional de la Agenda de Transparencia entre CAD/OCDE, OMC, BM, FMI, ONU.
41		Lanzamiento de la iniciativa PARIS21	OCDE	Partenariado para el desarrollo de las estadísticas en el siglo XXI y el avance en la conformación de sistemas de datos estandarizados por áreas estratégicas clave.



42		Tratado de Amsterdam	UE	Adopción del principio de Apertura en la forma de toma de decisiones de los Organos Comunitarios Europeos. Entró en vigor en 1999.
43		Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.	OCDE	Forma parte del compendio de disposiciones internacionales que criminalizan los actos corruptos rebasando la esfera de responsabilidad de agentes privados vinculados usualmente con el sector empresarial hacia los funcionarios y agentes del Estado.
44	1998	Reunión de Ministros de Finanzas y Directores de los Bancos mas importantes del Mundo en Washington D.C	FMI/BM	Acción concertada contra la corrupción y por la transparencia bancaria como pilar de la estabilidad del sistema financiero internacional. Acuerdo de paquetes de salvaje para las economías asiáticas en cumplimiento de las condicionalidades con cada prestatario.
45		Se crea al Grupo de Trabajo sobre Transparencia y <i>Accountability</i> del Banco Mundial	BM	Liderado por Daniel Kauffmann se basa en el monitoreo, retroalimentación y recomendaciones en materia de buena. Su trabajo se asienta en la construcción y medición de un índice de transparencia y controles

				democráticos a gran escala.
46		Conferencia Ministerial de la OMC en Ginebra	OMC	Instauradas normas de transparencia focal en el ámbito de las compras públicas y de las relaciones comerciales entre los miembros de la OMC.
47	1999	Lanzamiento de la Agenda Compartida para la implementación de las estrategias del desarrollo internacional en el siglo XXI	OCDE/OMC/FMI/BM/ONU	Coordinación horizontal y vertical de las políticas de desarrollo a nivel internacional. La transparencia se erige como un principio de los objetivos y actividades del desarrollo.
48		Quincuagésimo Período Ordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU.	ONU	Presentación del Informe “La Información al servicio de la Humanidad-A/RES/53/59”, el cual queda aprobado como Resolución de la Asamblea General estableciendo la necesidad de avanzar en programa de asistencia técnica que extienda reformas institucionales orientadas a la transparencia y la conformación de sistema de datos estandarizados.
49		Revisión de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)	FMI/BM	Reorientar los sistemas de Ayuda a Países muy endeudados hacia las reformas en instituciones del

				Estado, orientadas a la transparencia, como vía para asegurar la legitimidad en los destinos de la financiación y sus impacto.
50		Presentación de la "Política Libro Blanco" de Tony Blair ante el Parlamento británico.	Reino Unido	Política de Apertura del Gobierno Blair sobre los actos de la administración pública.
51	2000	Informe del Secretario General de la ONU. Nosotros los pueblos: "La función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI"	ONU	En el informe del Primer Secretario se declara el papel de la transparencia como requisito esencial de la buena gobernanza. "La buena gobernanza se basa en el imperio de la ley, en unas instituciones estatales eficaces, en la transparencia y responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos, en el respeto de los derechos humanos y en la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan"
52		Pacto Mundial de la ONU	ONU	Alianza con el empresariado para impulsar los ODM, sobre la base del principio de transparencia y responsabilidad corporativa.
53		Cumbre del Milenio	ONU	Objetivo No.8 vinculado a la gobernanza de la Cooperación internacional y las reformas

				institucionales de los organismos.
54		I Reunión Regional en Latinoamérica de Tecnologías de Información para el Desarrollo	CEPAL	Florianópolis, Brasil. Concertación de la Agenda de Conectividad de las Américas y sus implicaciones en materia de gestión pública.
55	2001	Cumbre ordinaria de la OEA. Québec	OEA	Se generan en esta cita: 1/ la Agenda de Conectividad para las Américas, 2/ Iniciativa para la Confirmación del Area de Libre Comercio de las Américas, 3/ Carta Democrática Interamericana.
56		Creación del Mecanismo de Seguimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)	OEA	Implementación de las reformas tendientes a la armonización e internalización de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
57		Se firma el Tratado de Niza, modificativo de los textos constitutivos de la UE	UE	Se modifican los textos constitutivos de la UE y se avanza en la reforma de la estructura institucional del mecanismo integracionista. Entre las dimensiones del cambio estructural se encontraban presentes nuevos lineamientos estratégicos para garantizar la protección al tratamiento y circulación de datos personales siguiendo los avances del

				gobierno electrónico y a la vez se sentaban pautas para la apertura a los procesos y a las decisiones de las instituciones y los organismos comunitarios.
58		Se aprueba Reglamento 1049/2001 Acceso público a los documentos del Parlamento, del Consejo y la Comisión Europea a través de plataformas web	UE	Sistema de publicación de las informaciones generadas en el marco de Organos comunitarios de la UE con el uso de las plataformas digitales e internet.
59		Se aprueba el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.	UE	Establecimiento del principio de transparencia en el servicio público y sobre los actos administrativos. Armonización legislativa en los estado miembros de la union a través de la internalización.
60		Recomendaciones de Desvinculación de la Ayuda Oficial al Desarrollo para los Países Menos Desarrollados.	DAC/OCDE	Se elimina la vinculación de los países receptores de la AOD al empresariado y las políticas de fomento industrial de los donantes. Se establece la libertad de contratación basada en la transparencia sobre los procesos de compras públicas.
61		Conferencia Ministerial Doha, Qatar	OMC	Durante el cónclave se aprueba el plan de Trabajo para la liberación y la erradicación de barreras al intercambio comercial. Entre los

				asuntos abordados relativos a la transparencia, se señala la relevancia de “condiciones transparentes, estables y previsibles para las inversiones transfronterizas a largo plazo” y el llamado a la realización de un acuerdo multilateral de Transparencia en la Contratación Pública.
62	2002	Conferencia Internacional sobre la Financiación al Desarrollo- Consenso de Monterrey.	ONU	Se establece un nuevo orden para la Financiación al desarrollo basado en el programa de Acción concertada entre los organismos Multilaterales.
63		Cumbre de la Tierra de Johannesburgo.	ONU	Lanzamiento de la Iniciativa EITI por parte del Primero Ministro Británico Tony Blair
64	2003	Surgimiento de EITI	EITI	Sistema de datos estándares en materia de gobernanza de los recursos naturales vinculados a industrias extractivas.
65		Convención Africana contra la Corrupción	UA	Adopción de la Convención Regional por parte de los miembros de la Unión Africana.
66		Primera Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.	ONU	Entró en vigor a partir de 2005 en que se abrió a ratificación el Tratado Constitutivo.

67		Primer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo. “Convención de Roma sobre Armonización”	ONU/OCDE/FMI/BM	Armonización de las directrices en materia de AOD tanto por países donantes como receptores. Promoción de reformas a los sistemas institucionales a través de la asistencia técnica y la colaboración internacional.
68		Cumbre del G8 en Evián	G-8	Compromiso de las economías más poderosas del mundo con la transparencia y respaldo operativo y financiero a la iniciativa EITI
69	2003-2004	Se firma el Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (RD-CAFTA)	Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos	Establecimiento de condiciones de elegibilidad en materia de reformas del estado, entre ellas la realización de reformas administrativas y del poder judicial y el cumplimiento de estándares internacionales a través de la adopción de leyes y la creación de órganos de cumplimiento.
70		Metodología para la evaluación de sistemas de compras públicas (MAPS)	OCDE	Determinación de los criterios de evaluación de los sistemas nacionales de compras públicas, en cuatro dimensiones: 1. marcos de políticas, legislación y regulación, 2. marcos institucionales y

				capacidad de gestión, 3. operaciones de contratación y prácticas de mercado, y 4. transparencia, integridad y <i>accountability</i> .
71	2004	Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey	OEA	En la Declaración de Nuevo León, emanada de este encuentro, se establecieron 72 mandatos, de los cuales 12 hacían referencias explícitas a los sistemas de transparencia
72		Declaración de Marrakech sobre gestión orientada a los resultados de la AOD	DAC/OCDE	Se generan sistemas de evaluación de gestión de la AOD entre los cuales se generan estándares de transparencia.
73		Primera Conferencia Anual de Compras Gubernamentales en las Américas, en Vancouver, Canadá.	OEA	Durante el evento se crea la Primera Red Interamericana de e-compras gubernamentales que en 2008 cambiaría su nombre a Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)
74		Lanzamiento de la iniciativa “Alianza contra la corrupción”	Foro Económico Global	Aglutinó 90 signatarios de diversos sectores, con el objetivo de otorgar protagonismo al empresariado global otorgándoles voz en la lucha anticorrupción y la transparencia.



75	2005	II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. Acuerdo de París sobre la AOD	OCDE	Cinco principios rectores: apropiación, alineamiento, armonización, rendición de cuentas y gestión por resultados. Indicador 2. llamado a la generación de sistemas de transparencia en países donantes y beneficiarios
76	2006	Ciclo de Renegociación del Acuerdo de Contratación Pública	OMC	Renovación de Acuerdo de Contratación Pública de la OMC
77		Asamblea General de la OEA, en Santo Domingo, República Dominicana	OEA	Declaración de Santo Domingo, resalta el papel de las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones para el establecimiento de instituciones gubernamentales efectivas, representativas, transparentes y responsables ante la ciudadanía.
78		Se adopta el Código Iberoamericano de Buen Gobierno durante la XVI Cumbre de Jefes de estado y de Gobierno de la OEA	OEA	Establecimiento de la transparencia en los principios de buena conducta y ética administrativa.
79		Adopción de los Principios de Lucha Anticorrupción en la AOD	DAC/OCDE	Armonización de la Convención de Lucha Anticorrupción en materia de AOD.
80	2007	Lanzamiento del Programa de la OCDE para América Latina	OCDE/OEA/BID	Programa de Desarrollo Institucional y Modernización del

				estado en América Latina. Habilitación de Fondos para aplicar proyectos en materia de sistemas nacionales de transparencia.
81		Lanzamiento de la Iniciativa STAR “ <i>Stolen Asset Recovery Initiative</i> ”	BM/UNODC	Iniciativa para la recuperación de activos robados como parte de actos de corrupción.
82		Se firma la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico	OEA	Inserción de la región en la agenda global de Sociedad de la Información y NTICs. Adscripción tardía a la iniciativa de Gobierno electrónico impulsada por el G7 y la OCDE.
83	2008	Declaración de Accra	OCDE	Principios para la profundización de los Acuerdos de Paris sobre armonización a través de un Plan de Acción Global.
84		Quiebra de Lehman Brothers	Estados Unidos de América	Pese a que la crisis subprime venía mostrando sus efectos desde agosto de 2007 la quiebra de Lehman Brothers detonó un efecto dominó que extendió los efectos de la crisis hacia Europa y Japón.
85		Cumbre del G-20 en Washington	Estados Unidos de América	Soluciones emergentes a la crisis. Reforma de los sistemas de transparencia en el sector financiero y bancario

86		Campaña 2.0 de Barack Obama	Estados Unidos de América	Primera campaña con utilización de redes sociales. Nueva concepción de la transparencia y de los instrumentos de información del gobierno.
87	2009	Barack Obama asume la presidencia de los EE.UU	Estados Unidos de América	Impulso a la política de "Gobierno Abierto"
88		"Memorando concerniente a la Ley de Acceso a la Información en todos los Departamentos y Agencias del Ejecutivo"	Estados Unidos de América	Primer Acto Administrativo de Barack Obama dirigido a los órganos del ejecutivo.
89		Directrices del Fiscal de los Estados Unidos de América sobre Gobierno Abierto	Estados Unidos de América	Extensión de la iniciativa del Gobierno Abierto al resto de los poderes del estado norteamericano.
90		Se promulgan las Órdenes Ejecutivas 13526/2009 y 13556/2009	Estados Unidos de América	Extensión de la iniciativa del Gobierno Abierto al resto de los poderes del estado norteamericano.
91		El grupo fuerza de tarea "Gobierno 2.0" en Australia, publica su informe, "Engage: Getting on with government 2.0"	Australia	Ventajas del internet y los servicios en Línea en la Reforma Administrativa del Estado.
92		Firma de la Carta Iberoamericana de participación en la Gestión Pública	OEA	Principios de Transparencia en la Gestión Pública y necesidad de reforma en el servicio público.
93	2010	Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA	OEA	Extensión y Armonización de Leyes de Acceso a la Información en

				los estados miembros de la OEA.
94	2011	Lanzamiento de la Iniciativa “Alianza para el Gobierno Abierto” - OGP	Estados Unidos y Brasil	Generación de datos y cumplimiento de estándares de transparencia en las políticas de los estados según los compromisos nacionales.
95		Lanzamiento de la Iniciativa para la Transparencia de la AOD	OCDE	Adopción de estándares de transparencia en las diferentes fases de la AOD.
96		La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), aprueba su Ley Modelo para las Contrataciones Públicas	CNUDMI	Adopción de los objetivos de transparencia en el derecho interno en materia de sistema de compras públicas
97	2012	Creación de la Iniciativa de Transparencia para el sector de la Construcción- CoST	BM	Generación de datos y cumplimiento de estándares de transparencia en las políticas de los estados en el sector de la Construcción.
98		Reforma del Acuerdo de Contratación Pública de la OMC	OMC	Modificación del Acuerdo de Contratación pública. Inserción del Principio de publicidad y acceso a la información a través de plataformas web e internet. Entrada en vigor en 2014

99	2013	El Banco Mundial lanza la Base de Datos sobre Contratación Pública (Benchmarking Public Procurement)	BM	Sistematización de datos sobre el cumplimiento de estándares de transparencia en los sistemas de contratación pública en varios países del Mundo, a través de las diferentes fases de los ciclos de contratación.
100	2014	Promulgación de las Directivas de Contratación Pública en la Unión Europea	UE	Adopción de estándares de transparencia en la contratación Pública.
101	2015	Recomendaciones para la implementación de sistemas de e- compras de la OCDE	OCDE	Implementación de herramientas metodológicas para la adopción de estándares de transparencia en la contratación Pública con la utilización del enfoque del gobierno abierto.
102		Proclamación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda del desarrollo hacia el 2030	ONU	Reformulación de los ODM. Transversalización de la transparencia como atributo de la buena gobernanza.
103		Lanzamiento de la Carta Internacional por los datos abiertos	ONU	Adopción de principios y conformación estándares para los datos abiertos.
103	2016	Entra en vigor el Marco de Adquisiciones del Banco Mundial	BM	Implementación de herramientas metodológicas para la adopción de estándares de transparencia en la contratación Pública con la utilización del enfoque del gobierno abierto en el marco de los

				proyecto financiados por el Banco Mundial.
104		Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto	OEA	Compromisos regionales por el gobierno abierto, concepción de transparencia a través del <i>e-government</i> focalizado en áreas y sectores clave en la gestión pública.
105		Reforma de la FOIA en los Estados Unidos	Estados Unidos de América	Proceso de Reforma de la FOAI en EEUU para ajustarla a los nuevos requerimientos de Open Government.
106	2017-2018	Informes de Organismos Internacionales sobre resultados del e-government sobre la gobernanza democrática	OCDE/BM/ FMI/OMC	Reportes de los Organismos Internacionales sobre los saldos del e-government en la elevación de la gobernanza democrática en los Estados.

## Anexo 2. Hipótesis del Detonante (HD), Observaciones Empíricas Esperadas y

### Evidencias

Hipótesis del Detonante	Recursos	Observaciones empíricas esperadas	Evidencias	Enlace
<p>HD: El Gobierno decide institucionalizar el objetivo de transparencia en el sector de las compras públicas.</p>	<p><b>Información</b></p>	<p><b>OE1:</b> El poder ejecutivo manifiesta su intención de adoptar la transparencia como objetivo en el sector de Compras Públicas</p>	<p><b>EI1</b> Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010. (Aprobado durante el IV Congreso Extraordinario de Frente Amplio del 20 al 21 de diciembre de 2003 “ Héctor Rodríguez”): (...) “la transformación del Estado deberá ser parte del proceso de avance hacia una democracia auténtica, con mejoras radicales en la transparencia y permeabilidad de las decisiones, la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal, y la participación ciudadana amplia (...) Esta participación de la ciudadanía será una garantía más de la transparencia de la gestión administrativa, en la que comprometemos el combate frontal de la corrupción en todas sus formas (...)”</p>	<p><a href="https://www.frenteamplo.uy/documento/item/134-lineamientos-programaticos-para-el-gobierno-2005">https://www.frenteamplo.uy/documento/item/134-lineamientos-programaticos-para-el-gobierno-2005</a></p>
			<p><b>EI2</b> El Gobierno del Cambio: Propuestas y Proyectos. La transición responsable. Encuentro con empresarios 20 de julio de 2004. Punto 9: "Transformaciones en el Estado que: 1- Gestionen con mayor eficiencia posible las actividades esenciales del Estado. (...) 3- Estimulen políticas sectoriales de promoción que se inserten en la estrategia global de país productivo. 4- Fomenten inversión pública graduando el uso de recursos propios y créditos externos e incorporando al sector privado como concesionario en determinadas condiciones. 5- Den mayor transparencia y eficiencia al sistema de compras del Estado.</p>	<p><a href="https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/uruguay/documentos/propuesta.pdf">https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/uruguay/documentos/propuesta.pdf</a></p>

			<p><b>EI3</b> Discurso de Toma de Posesión de Tabaré Vasquez pronunciado el 1º de marzo de 2005 en el Palacio Legislativo, Montevideo.  “Ahora bien, dentro del Programa de Gobierno (...) desarrollar el pilar de los principios y valores, honestidad en los procedimientos, austeridad, lucha frontal contra la corrupción o cualquier forma de tratamiento irresponsable de los bienes públicos, tolerancia, respeto, abierto al diálogo (...) Respeto a todas las libertades, libertad de información, libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de pensamiento (...) respeto a los derechos humanos.</p>	<p><a href="http://democraciasur.com/2005/03/09/discurso-de-asuncion-a-la-presidencia-de-tabare-vazquez/">http://democraciasur.com/2005/03/09/discurso-de-asuncion-a-la-presidencia-de-tabare-vazquez/</a></p>
			<p><b>EI4</b> Carta de intención, memorando de políticas económicas y financieras y memorando de entendimiento técnico al FMI solicitando la renegociación de la deuda en función de las prioridades del nuevo Gobierno. (24 de mayo de 2005) “c. Reformas Estructurales - Reformas Orientadas al Desarrollo: 22 (...) planeamos simplificar las condiciones para establecer nuevos negocios en Uruguay y asegurar que los derechos de los acreedores y deudores estén bien protegidos (...) estableceremos una oficina de ventanilla única para inversores a fin de obtener información sobre todos los requisitos relacionados con la documentación, las solicitudes y las regulaciones (...)  23. (...) el gobierno se compromete a designar a los gerentes de las empresas públicas sobre la base de la experiencia profesional y no de consideraciones políticas, expandiendo la responsabilidad de la administración a través de una mayor transparencia y control externo.</p>	<p><a href="https://www.imf.org/external/np/loi/2005/ury/052405.pdf">https://www.imf.org/external/np/loi/2005/ury/052405.pdf</a></p>



	<b>Regulación</b>	<b>OE2:</b> El poder ejecutivo manifiesta su intención de regular la transparencia en el sistema de Compras Públicas.	<p><b>ER1</b> Debate en la Cámara de Senadores. Primer Período Ordinario de la XLVI Legislatura. 61ª sesión extraordinaria. 24 de noviembre de 2005. “Presupuesto Nacional para el período 2005-2009”. Propuesta de Artículo 72.- Créase la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico que funcionará con autonomía técnica y se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Su objetivo será procurar la mejora de los servicios del ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones. Tendrá un Consejo Directivo Honorario encargado de diseñar las líneas generales de acción y evaluar el desempeño y resultados obtenidos. Estará integrado por seis miembros designados por el presidente de la República, uno de los cuales actuará en representación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Asimismo tendrá un Consejo Asesor Honorario, compuesto por siete miembros nombrados anualmente por el presidente de la República.</p>	<p><a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/27624">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/27624</a></p>
			<p><b>ER2</b> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Segundo Período Ordinario de la XLVI Legislatura. Vigésima Sesión Ordinaria. (14 de junio de 2006) Debate en el Senado del Proyecto de Ley por el que se establece el derecho de acceso a la información y al amparo informativo. Artículos 1, 2 y 3 del Proyecto sobre el Alcance del derecho a la información, Organismos Obligados y otros obligados. Exposición de Motivos: (...) además de ser un derecho, el libre acceso a la información pública es un pilar fundamental para el fortalecimiento del sistema de gobierno democrático republicano pues es una herramienta imprescindible para que la ciudadanía pueda construir su propia conciencia cívica y otorga la debida transparencia a la gestión de los gobernantes. (...)</p>	<p><a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/29858">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/29858</a></p>

			<p><b>ER3</b> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Segundo Periodo Ordinario de la XLVI Legislatura. 33 Sesión Extraordinaria. 15 de agosto de 2006. Discusión en la Cámara del Senado sobre la modificación de los artículos del TOCAF relativos a la publicidad de los procesos de licitación en compras públicas. Artículo 491: "Para las licitaciones públicas y remates se efectuará una publicación en el Diario Oficial y en otro de circulación nacional sin perjuicio de otros medios que se consideren convenientes para asegurar la publicidad del acto, en especial, la comunicación a los servicios de información sobre compras estatales(...)".</p>	<p><a href="https://parlamento.gub.uy/documentos/syleyes/documentos/diario-de-sesion/senadores/2567/SSN/0?width=800&amp;height=600&amp;hl=en_US1&amp;iframe=true&amp;rel=nofollow">https://parlamento.gub.uy/documentos/syleyes/documentos/diario-de-sesion/senadores/2567/SSN/0?width=800&amp;height=600&amp;hl=en_US1&amp;iframe=true&amp;rel=nofollow</a></p>
			<p><b>ER4</b> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Segundo Período Ordinario de la XLVI Legislatura. Vigésimo Octava Sesión Ordinaria. (15 de julio de 2008) Debate en el Senado Proyecto de Ley Sustitutivo "Acceso a la Información Pública" modificación con ampliación de la propuesta. Artículo 5. Difusión de la información pública.- Los sujetos obligados deberán prever la adecuada (...) disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados. Los organismos públicos sean o no estatales deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios web (...) e) concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos (...) g) mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información.</p>	<p><a href="https://parlamento.gub.uy/documentos/syleyes/ficha=asunto/29858">https://parlamento.gub.uy/documentos/syleyes/ficha=asunto/29858</a></p>

	<p><b>Presupuesto</b></p>	<p><b>OE3:</b> El poder ejecutivo declara su intención de asignar y/o gestionar recursos económicos para cumplir los objetivos de transparencia en el sector de compras públicas.</p>	<p><b>EP1</b> Debate en la Cámara de Senadores. Primer Período Ordinario de la XLVI Legislatura. 61ª sesión extraordinaria. 24 de noviembre de 2005. “Presupuesto Nacional para el período 2005-2009”. Artículo 456: Asígnanse las siguientes partidas en pesos uruguayos en el Inciso 24 "Diversos Créditos", con destino a la Cooperación Técnica Reembolsable de Apoyo al Programa de Transformación del Estado, que serán administradas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Artículo 457: Asígnanse las siguientes partidas en pesos uruguayos en el Inciso 24 "Diversos Créditos", con destino a la Cooperación Técnica Reembolsable de Apoyo al Programa de Transformación del Estado, que serán administradas por la Oficina Nacional del Servicio Civil.(Proyecciones en rentas generales y en endeudamiento externo para los años 2006, 2007, 2008, 2009)</p>	<p><a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha=asunto/27624">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha=asunto/27624</a></p>
			<p><b>EP2</b> Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución presupuestal ejercicio 2005. Comisión de Presupuestos integrado con Hacienda. Agosto de 2006. Artículo 4: Créase en el Inciso 02 "Presidencia de la República", Programa 002 "Planificación del Desarrollo y Asesoramiento Presupuestal para el Sector Público", Unidad Ejecutora 004 "Oficina de Planeamiento y Presupuesto", el Proyecto de Inversión N° 970 "Desarrollo del Sistema Nacional de Inversiones Públicas". En el marco de la revisión de la cartera de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se acordó un conjunto de nuevos programas de inversiones a ser ejecutados por diferentes organismos del Estado en los próximos años. Estos proyectos requieren la generación de un espacio presupuestal en 2007 del orden de 184 millones de pesos (alrededor de 7,6 millones de dólares), espacio que se amplía en los siguientes años.</p>	<p><a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/repartidos?Cpo_Codigo=All&amp;Lgl_Nro=46&amp;Rptd_Anio=&amp;Rptd_Nro=&amp;tipoBusqueda=T&amp;Texto=BID">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/repartidos?Cpo_Codigo=All&amp;Lgl_Nro=46&amp;Rptd_Anio=&amp;Rptd_Nro=&amp;tipoBusqueda=T&amp;Texto=BID</a></p>

			<p><b>EP3</b> Carta de Intención, Memorando de políticas económicas y financieras y Memorando de entendimiento técnico solicitando soporte financiero al Fondo Monetario Internacional (13 de marzo de 2006). Reformas estructurales fiscales y manejo de la deuda- Mejoría del clima de inversiones y competitividad: Las propuestas incluyen, entre otras cosas, medidas para aumentar la competencia, mejorar la transparencia empresarial, (...)fortalecer el funcionamiento del sistema judicial, simplificar los regímenes de promoción fiscal y de inversiones, mejorar la infraestructura pública y la eficiencia de las empresas públicas y reducir la burocracia y la carga regulatoria.</p>	<p><a href="https://www.imf.org/external/np/loi/2006/ury/031306.pdf">https://www.imf.org/external/np/loi/2006/ury/031306.pdf</a></p>
			<p><b>EP4</b> Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Proyectos. Comisión de Presupuestos Integrada con la de Hacienda. Fondos para aplicar proyectos en el marco del Convenio de Asistencia Técnica Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Junio de 2007. (Repartido 964). Artículo 293: Habilitase en inciso 24 "Diversos Créditos" las partidas en los ejercicios y fuentes de financiamiento que se detallan: A ser ejecutados por el Ministerio de Economía y Finanzas. Proyecto 904.</p>	<p><a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/repartidos?Cpo_Codigo=All&amp;Lgl_Nro=46&amp;Rptd_Anio=&amp;Rptd_Nro=&amp;tipoBusqueda=T&amp;Texto=BIRF">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/repartidos?Cpo_Codigo=All&amp;Lgl_Nro=46&amp;Rptd_Anio=&amp;Rptd_Nro=&amp;tipoBusqueda=T&amp;Texto=BIRF</a></p>
	<b>Organización</b>	<b>OE4:</b> El poder ejecutivo declara la necesidad de la reforma del servicio público orientado a la satisfacción de objetivos de la Transparencia	<p><b>EO1</b> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Segundo Período Ordinario de la XLVI Legislatura. Vigésima Sesión Ordinaria. Debate en el Senado del Proyecto de Ley por el que se establece el derecho de acceso a la información y al amparo informativo, y se propone la creación el Instituto Nacional para la Información Pública. Exposición de motivos: Se prevé la constitución de un Instituto Nacional para la Información Pública con naturaleza jurídica de persona pública no estatal que vele por el cumplimiento de esta ley y el desarrollo de una política pública que facilite el acceso informativo y la transparencia.</p>	<p><a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/29858">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/29858</a></p>

			<p><b>EO2</b> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Segundo Período Ordinario de la XLVI Legislatura. Vigésimo Octava Sesión Ordinaria. (15 de julio de 2008) Debate en el Senado Proyecto de Ley Sustitutivo “Acceso a la Información Pública” modificación con ampliación de la propuesta. Capítulo IV: Órgano de Control. Artículo 19 y 20. Propuesta de creación de la Unidad de Acceso a la Información Pública, adscripta a la AGESIC.</p>	<p><a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha=asunto/29858">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha=asunto/29858</a></p>
			<p><b>EO3</b> Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal-Ejercicio 2006. Reunión celebrada el día 1º de junio de 2007 (Versión taquigráfica Acta 59). Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori: (...)” Tiene que haber transparencia en la generación y utilización de los recursos públicos. El país tiene que saber (...) en forma creciente a qué dedica los recursos de toda la sociedad y quienes reciben estos recursos tienen que rendir cuentas por ello; tienen que mostrar en qué los usaron y qué resultados obtuvieron porque es toda la sociedad uruguayo la que está volcando recursos para esas actividades (...)Si ello lo complementamos con un buen régimen de compras -en lo que estamos trabajando con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto-, seguramente vamos a ahorrar mucho dinero de todos los uruguayos”.</p>	<p><a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&amp;Searchtext=Agencia%20de%20Compras%20y%20Contrataciones%20de%20Estado&amp;Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=27-12-2005&amp;Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=08-12-2010&amp;Chkvtcomisiones=1">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&amp;Searchtext=Agencia%20de%20Compras%20y%20Contrataciones%20de%20Estado&amp;Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=27-12-2005&amp;Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=08-12-2010&amp;Chkvtcomisiones=1</a></p>
			<p><b>EO4</b> Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal-Ejercicio 2007. Reunión celebrada el día 11 de junio de 2008 (Versión taquigráfica Acta 104). Presentación de Enrique Rubio-Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: “Lo que se incluye en esta Rendición de Cuentas es un articulado básico sobre la Agencia de Compras (...) para procurar alcanzar políticas públicas en materia de compras, no para hacer una central de compra de las compras efectivas del Estado uruguayo, sino las políticas. Las compras seguirían</p>	<p><a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&amp;Searchtext=Agencia%20de%20Compras%20y%20Contrataciones%20de%20Estado&amp;Fecha%5Bmin%5D%5">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&amp;Searchtext=Agencia%20de%20Compras%20y%20Contrataciones%20de%20Estado&amp;Fecha%5Bmin%5D%5</a></p>

		<p>descentralizadas. Esta transparencia muestra la segunda línea de transformación relativa a los sistemas de información (...)"</p> <p>Presentación Sr. Conrado Ramos- Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto:</p> <p>"...estamos creando una agencia de compra en el ámbito de la Presidencia de la República. (...)Estas agencias o unidades que orbitan en la Presidencia de la República como órganos desconcentrados decidimos ubicarlas aquí, porque no es conveniente que dentro de un Ministerio haya una agencia de compras que dictamine políticas al respecto y regule las contrataciones estatales (...)"</p>	<p><u>Bdate%5D=</u>  <u>27-12-</u>  <u>2005&amp;Fecha</u>  <u>%5Bmax%5</u>  <u>D%5Bdate%</u>  <u>5D=08-12-</u>  <u>2010&amp;Chkvt</u>  <u>comisiones=</u>  <u>1</u></p>
--	--	---	---

**Anexo 3. Hipótesis de Formulación (HA), Observaciones Empíricas Esperadas y Evidencias**

<b>Hipótesis de Formulación (HA)</b>	<b>Recursos</b>	<b>Observaciones empíricas esperadas</b>	<b>Evidencias</b>	<b>Enlace</b>
<p>HA: El Gobierno reforma la política de compras públicas para adaptarla a los objetivos de transparencia.</p>	<p><b>Información</b></p>	<p><b>OE1:</b> El Gobierno genera nuevos mecanismos y procedimientos para la divulgación, apertura y acceso a la información de las compras públicas.</p>	<p><b>EI1</b> Se aprueba la Agenda Digital 2008-2010 con las líneas estratégicas y planes de desarrollo prioritarios para la etapa. “La intención es priorizar ciertas iniciativas, lo que se ha realizado acorde con la estrategia general de gobierno que impulsa la transparencia y el fortalecimiento democrático, el desarrollo económico basado en el conocimiento, la inclusión digital y el avance del gobierno electrónico como instrumento de transformación del Estado.” Línea estratégica 2. “Fortalecimiento Democrático”: Impulsar la transparencia, dotando al sector público de los instrumentos necesarios, buscando la participación y articulación con el sector académico, privado y la sociedad civil. Línea estratégica 3. “Transformación del Estado”: Lograr una actualización tecnológica y organizacional de la Administración Pública, racionalizando y focalizando los recursos de ésta en pro de servicios electrónicos (e-servicios) orientados al ciudadano que permitan la mejora de la eficacia y eficiencia en su accionar. 24. Objetivo: Impulsar, fortalecer y perfeccionar los instrumentos y mecanismos de Compras del Estado. Meta: Creación de una nueva Unidad Reguladora de Compras y de la versión 2 del Sistema de Compras del Estado al 2009.</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2019-01/Agenda%20Digital%202008-2010.pdf">https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2019-01/Agenda%20Digital%202008-2010.pdf</a></p>

			<p><b>EI2</b> Implantada la Red interadministrativa de alta velocidad del Estado uruguayo (REDuy), que conecta a todos los organismos de la Administración Central. Interoperabilidad de Sistema de Compras del Estado (SICE) y el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Ley No. 18 719/2011, Art. 766 Incrementanse en el Inciso 24 "Diversos Créditos", en el programa 369 "Comunicaciones", con destino al proyecto 602 "Red Interadministrativa de Alta Velocidad del Estado Uruguayo" que serán administradas por la "Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento".</p>	<p><a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18719-2010/766">https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18719-2010/766</a></p>
--	--	--	--	--



			<p><b>EI3</b> Reforma del "Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF)" Ley 18.834 de 4 de noviembre de 2011.</p> <p><b>Art. 50-</b> Es obligatoria la publicación en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales, por parte de las administraciones públicas estatales, la convocatoria a todos los procedimientos competitivos correspondientes a contrataciones de obras, bienes y servicios, incluyendo la publicación del pliego de condiciones particulares, así como sus posteriores modificaciones o aclaraciones (...) Todas las administraciones públicas estatales deberán dar publicidad en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales, al acto de adjudicación, declaración de desierta o de rechazo de ofertas, a todos sus procedimientos de contratación de monto superior al 20% (veinte por ciento) del límite de su procedimiento de compra directa, incluidos los realizados por mecanismos de excepción, así como las ampliaciones y los actos de reiteración de gastos observados por el Tribunal de Cuentas, en la forma que disponga la reglamentación. (...) <b>Art. 63.</b> (...) Las ofertas podrán presentarse personalmente contra recibo, en el lugar habilitado al efecto, o por correo, fax, en línea a través de los sitios web de compras estatales u otros medios remotos de comunicación electrónica según lo disponga el llamado (...)</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/documentos/noticias/TOCAF%202020_LUC%20%283%29.pdf">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/documentos/noticias/TOCAF%202020_LUC%20%283%29.pdf</a></p>
--	--	--	---	--

			<p><b>EI4</b> Creación del Registro Único del Proveedores del Estado (RUPE). El registro debería integrar todas las entidades públicas y privadas interesadas en contratar con el Estado. El RUPE incorpora además la información sobre sanciones a proveedores que resuelvan las Administraciones Públicas, aspecto que se inserta en el historial del proveedor y se considera al momento de evaluación de las ofertas. (Artículo 46. TOCAF- Texto Ordenado Ley de Contabilidad y Administración Financiera - Modificado por la Ley 18.834/011. El Decreto N° 155/013 de 21/mayo/013 reglamentó el Registro Único de Proveedores del Estado.)</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/documentos/noticias/TOCAF_%202020_LUC_%20%283%29.pdf">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/documentos/noticias/TOCAF_%202020_LUC_%20%283%29.pdf</a></p>
	<b>Regulación</b>	<p><b>OE2:</b> El Gobierno promueve la adopción de los objetivos de transparencia en las compras públicas a través de una reforma legal.</p>	<p><b>ER1</b> Aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública No.18 381/2008 Art. 1. (Objeto de la ley).- La presente ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública. Artículo 5°. (Difusión de la información pública).- Los organismos públicos, sean o no estatales, deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima: (...) e) Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos. (...)</p>	<p><a href="https://www.presidencia.gub.uy/transparencia/ley-18_381">https://www.presidencia.gub.uy/transparencia/ley-18_381</a></p>

			<p><b>ER2</b> Se crea el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo mediante la Ley N° 18.362, de 6 de octubre 2008 el art. 43 Créase el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, en cuyo marco podrán emplearse regímenes y procedimientos de contratación especiales, adecuados a los objetivos de desarrollar proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios y de estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación.</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/creacion-y-evolucion-historica">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/creacion-y-evolucion-historica</a></p>
			<p><b>ER3</b> Se modifican las competencias de la Junta de Transparencia y Ética Pública mediante la La ley No. 18 786/2011 donde se establece el marco regulatorio aplicable al régimen de contratos de participación público-privada y determina la obligación de presentación de declaración jurada de bienes e ingresos para los integrantes de las comisiones técnicas, reglamentada posteriormente por el Decreto No. 17/012 del 26/1/2012.</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/institucional/creacion-evolucion-historica">https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/institucional/creacion-evolucion-historica</a></p>

			<p><b>ER4</b> Reforma del "Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF)" Ley 18.834 de 4 de noviembre de 2011, reglamentada por Decreto 150/012. Art. 44: Sin perjuicio de las excepciones establecidas en los artículos 33 y 45 del presente Texto Ordenado, amplíase para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, comprendidos en el artículo 221 de la Constitución de la República a \$ 50.000.000 (cincuenta millones de pesos uruguayos) el tope de la licitación abreviada, a \$ 5.000.000 (cinco millones de pesos uruguayos) el tope del concurso de precios y a \$ 1.000.000 (un millón de pesos uruguayos) el tope de compra directa, siempre que: (...) c) Publiquen todo lo relativo a sus contrataciones superiores al límite de su procedimiento de compra directa en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales.</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/documentos/noticias/TOCAF%202020_LUC%20%283%29.pdf">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/documentos/noticias/TOCAF%202020_LUC%20%283%29.pdf</a></p>
	<b>Presupuesto</b>	<p><b>OE3:</b> El Gobierno asigna recursos financieros para la implementación de los objetivos de transparencia en las compras públicas.</p>	<p><b>EP1</b> Ley No. 18 046/2006 de Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal al ejercicio 2005. Art. 55. Asígnanse al Inciso 02 "Presidencia de la República", programa 007 "Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información", unidad ejecutora 010 "Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información", las siguientes partidas anuales (...), financiadas con Rentas Generales: Retribuciones Personales 8.452.500 Gastos de Funcionamiento 2.415.000, Inversiones 1.207.500 (en pesos uruguayos)</p>	<p><a href="https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/uy/uy079es.pdf">https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/uy/uy079es.pdf</a></p>

			<p><b>EP2</b> Ley 18172/2007: de Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal al ejercicio 2006. Asignación Presupuestaria. Art. 121.- unidad ejecutora 010 "Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento" las siguientes partidas, con cargo a la financiación 1.1 "Rentas Generales" y con destino a los siguientes proyectos: Portal del Estado 2008-6.786 535; 2009- idem. Intranet del Estado: 2008-17. 208 713; 2009- idem.</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/ley%2018172.pdf">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/ley%2018172.pdf</a></p>
			<p><b>EP3</b> Préstamo para Políticas del Desarrollo (PDL 2005-2010) Banco Internacional de reconstrucción y Fomento (BIRF)- Gobierno de Uruguay Informe N.º 31804-UY Monto Total: 100 millones.</p>	<p><a href="https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P083927">https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P083927</a></p>
			<p><b>EP4</b> Estrategia de país 2005-2010. Contrato de Préstamo No. 1970/OC-UR. entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo, Facilidad Sectorial, Programa de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en Uruguay URU/08/009 Proyecto de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en Uruguay PNUD/BID Presupuesto Total:U\$S 6. 141.450</p>	<p><a href="https://www.iadb.org/es/paises/uruguay/unvistazo-los-proyectos">https://www.iadb.org/es/paises/uruguay/unvistazo-los-proyectos</a></p>

	<p><b>Organización</b></p>	<p><b>OE4:</b> El Gobierno diseña un nuevo sistema institucional encabezado por agencias de rectoría y control de la transparencia en el ámbito de las compras públicas.</p>	<p><b>EO1</b> Creación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) mediante la Ley N° 17.930 de diciembre de 2005, Art. 72 en relación con Decreto N° 205/006 Art. 2 y Ley 18 046/2006 art. 55. “La Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico tiene como objetivo procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (...) planificar y coordinar proyectos relacionados con el Gobierno Electrónico como base para la transformación y una mayor transparencia del Estado (...)”</p>	<p><a href="https://oig.cepal.org/sites/default/files/2005_1ey17930_ury.pdf">https://oig.cepal.org/sites/default/files/2005_1ey17930_ury.pdf</a>  <a href="http://archivo.presidencia.gub.uy/web/decretos/2006/07/CM%20188_26%2006%202006_0001.PDF">http://archivo.presidencia.gub.uy/web/decretos/2006/07/CM%20188_26%2006%202006_0001.PDF</a>  <a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18046-2006">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18046-2006</a></p>
			<p><b>EO2</b> Creación de Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) adscrita a la AGESIC mediante la (Ley No. 18 381/2008) Art.19 (Órgano de control).- Créase como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica, la Unidad de Acceso a la Información Pública. Estará dirigida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas que por sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus cargos.</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/institucional/creacion-evolucion-historica">https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/institucional/creacion-evolucion-historica</a></p>

			<p><b>EO3</b> Creación de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE) adscripta a la presidencia de la República. (Ley No.18 362/2008),Modificación de competencias de la ACCE (Ley No. 18 834/2011)(...).Art.150: “Créase en el Inciso 02 "Presidencia de la República", la "Agencia de Compras y Contrataciones del Estado" (ACCE o Agencia de Compras), como órgano desconcentrado (...) La Agencia de Compras tendrá como finalidad promover y proponer acciones tendientes a la mejora de la gestión y <u>la transparencia de las compras y, en general, de las contrataciones del sector público.</u> Art. 151:.- La Agencia de Compras tendrá los siguientes cometidos: f) Desarrollar y mantener el sitio web de compras y contrataciones estatales (...) de forma tal que constituya una <u>herramienta de transparencia puesta a disposición de la ciudadanía.</u></p>	<p><a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/creacion-y-evolucion-historica">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/creacion-y-evolucion-historica</a></p>
			<p><b>EO4</b> Refundación de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado creada por el artículo artículo 4o de la ley No 17.060 de 23 de diciembre de 1998, “Ley contra el uso indebido de la del poder público” . Ley Cristal o Ley Anticorrupción. La cual se modifica mediante el Art 302 de la ley No 18.362 de 15 de octubre de 2008 en que pasa a denominarse “Junta de Transparencia y Ética Pública” (JUTEP)”.</p>	<p><a href="http://www.oas.org/juridico/PDF/mesicic4_ur_y_ley17060-1.pdf">http://www.oas.org/juridico/PDF/mesicic4_ur_y_ley17060-1.pdf</a></p>

**Anexo 4. Hipótesis de Coordinación Inter institucional (HB), Observaciones Empíricas Esperadas y Evidencias**

<b>Hipótesis de coordinación (HB)</b>	<b>Recursos</b>	<b>Observaciones empíricas esperadas</b>	<b>Evidencias</b>	<b>Enlace</b>
<p>HB:El Gobierno implementa un modelo de coordinación mixto y multinivel</p>	<p><b>Información</b></p>	<p><b>OE1:</b> El Gobierno promueve la gestión descentralizada de compras públicas, asegurando adopción de los mecanismos de transparencia.</p>	<p><b>EI1</b> Decreto 275/013 Reglamentación de la Ley 18 834 relativo al Régimen Jurídico de las Compras y Contrataciones Estatales. <b>Art. 1</b> (Alcance).- La Apertura Electrónica es una modalidad de gestión de los procedimientos de compras y contrataciones estatales que permite, a través de una plataforma electrónica, la presentación, recepción, apertura y acceso a las ofertas. <b>Art. 2</b> Todas las administraciones públicas estatales pueden utilizar la modalidad de Apertura Electrónica en sus procedimientos de compra y contratación. <b>Art. 3</b> La plataforma electrónica a través de la cual se gestione la modalidad de Apertura Electrónica deberá cumplir con las siguientes condiciones:  a) estar a disposición del público y ser compatible con las tecnologías de la información y de la comunicación de uso general; (...) c) admitir documentos en formatos abiertos y estándares, de amplio uso y generables con programas de fácil acceso o que, en su defecto, sean puestos a disposición de los interesados por parte del órgano contratante (...) e) determinar con certeza la fecha y hora de recepción de las ofertas, así como la identidad del oferente, quien deberá estar autenticado en el sistema informático y en el Registro Único de Proveedores del Estado (...)</p>	<p><a href="http://www.imp.com.uy/bases/decretos/275-2013">http://www.imp.com.uy/bases/decretos/275-2013</a></p>



		<p><b>EI2</b> Resolución No. 1/015 del Consejo Directivo Honorario de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE).  <b>Resuelvo Primero:</b> Comunicar a las Administraciones Públicas Estatales y Personas Públicas no Estatales, que las sanciones anteriores a la entrada en vigencia del RUPE, cuyos efectos se mantienen en la actualidad, deberán ser ingresadas en el citado registro estableciendo el alcance y adjuntando el acto administrativo firme.</p>	<p><a href="https://www.ipo.com.uy/bases/decretos/180-2015">https://www.ipo.com.uy/bases/decretos/180-2015</a></p>
		<p><b>EI3</b> Estandarización y homogeneización obligatoria de la modalidad de Apertura Electrónica con cronograma general para todos los Ministerios de la Administración Pública y sus dependencias). Resoluciones de la Presidencia No. 142/018 y No. 67/2018.</p>	<p><a href="http://www.ipo.com.uy/bases/decretos-originales/142-2018">http://www.ipo.com.uy/bases/decretos-originales/142-2018</a>.  <a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/2018-10/Resoluci%20n%20BN%2067-2018.pdf">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/2018-10/Resoluci%20n%20BN%2067-2018.pdf</a></p>
		<p><b>EI4</b> Decreto 257/015 Aprobación del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obra Pública. CONSIDERANDO: I) que la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) elaboró la presente propuesta de Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obra Pública en colaboración con un equipo multidisciplinario integrado por representantes técnicos de las principales unidades contratantes de obras a nivel nacional, destacando su utilidad para la Administración Pública y los proveedores del Estado por la simplificación y uniformización de procedimientos de adquisiciones.</p>	<p><a href="http://www.ipo.com.uy/bases/decretos/257-2015">http://www.ipo.com.uy/bases/decretos/257-2015</a></p>

	<b>Regulación</b>	<b>OE2:</b> El gobierno regula que la estructura descentralizada territorialmente y otros sectores intervinientes en el sistema de compras públicas acojan los estándares de transparencia.	<p><b>ER1</b> Decreto No. 232/010 Reglamentación de la Ley de Acceso a la Información Pública Art. 17: En caso de los pliegos de bases y condiciones particulares de los procedimientos licitatorios que representen gastos de funcionamiento o de inversión y las resoluciones que dispongan la adjudicación en dichos procedimientos, las que declaren desiertas o dispongan el rechazo de todas las ofertas presentadas, deberá establecerse un vínculo electrónico con el sitio <a href="http://www.comprasestatales.gub.uy">www.comprasestatales.gub.uy</a></p>	<a href="http://www.ipo.com.uy/bases/decretos/232-2010">http://www.ipo.com.uy/bases/decretos/232-2010</a>
			<p><b>ER2</b> Decreto No.13/2009 Reglamentación del Régimen de preferencia en los precios de bienes, servicios y obras públicas en los contratos y adquisiciones realizados por el Estado. Art. 1. La preferencia en el precio de los bienes, servicios y obras públicas, a que se refiere el artículo 41 de la Ley N° 18.362 que se reglamenta, operará solamente cuando exista comparación de precios entre oferta nacional y no nacional y se ajustará a lo dispuesto en este decreto y en el Pliego Único de Licitación.</p>	<a href="http://www.ipo.com.uy/bases/decretos/13-2009">http://www.ipo.com.uy/bases/decretos/13-2009</a>

			<p><b>ER3</b> Decreto 371/010 “Micro, pequeñas y medianas empresas. Programa de Fortalecimiento”. <b>Art. 2</b> En las contrataciones y adquisiciones en las que se aplique el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, se otorgará una preferencia en el precio a los bienes, servicios y obras públicas ofertados por las MIPYMEs, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el artículo 4° y que dichas empresas se acojan expresamente al referido Subprograma. Asimismo, podrá otorgarse el beneficio de una reserva de mercado en los términos especificados en el artículo 11° de este Decreto. (...) Art. 4. A los efectos de acogerse al Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, las empresas deberán acreditar: (...) c) Encontrarse realizando o haber realizado un Proceso de Mejora de Gestión mediante la acreditación de cualquiera de los requisitos previstos en el artículo 9° de este Decreto.</p>	<p><a href="http://www.ipo.com.uy/bases/decretos/371-2010">http://www.ipo.com.uy/bases/decretos/371-2010</a></p>
			<p><b>ER4:</b> Decreto No. 402/018 Reglamentación del art. 23 de la Ley 18 834 y Artics. 81 y 82 de la Ley 18 362, relativa a la Política de Compras Públicas Sostenibles. Art. 2 La política de Compras Públicas Sostenibles tiene como objetivo propiciar, a través de las compras y contrataciones del Estado, la producción de bienes, servicios y obras con el mejor desempeño económico, social y ambiental posible. La política de Compras Públicas Sostenibles debe contribuir a la optimización de los recursos públicos y la eficiencia en los procesos del sistema nacional de contratación pública .Art. 4 La política de Compras Públicas Sostenibles se basará en los siguientes lineamientos estratégicos: Coordinación interinstitucional para el fomento de las Compras Públicas</p>	<p><a href="https://www.ipo.com.uy/bases/decretos/402-2018">https://www.ipo.com.uy/bases/decretos/402-2018</a></p>

			Sostenibles, procurando una adaptación gradual de los mecanismos de adquisición de los organismos públicos a las mejores prácticas en términos de sustentabilidad. (...)	
<b>Presupuesto</b>	<b>OE3:</b> El gobierno asigna recursos para garantizar la coordinación de la política de transparencia en las compras públicas en las diferentes instancias y niveles.	<b>EP1</b> Proyecto UR-L1031/2008 BID-Gobierno de Uruguay: Objetivo de “mejorar la eficiencia y calidad de las prácticas administrativas, la transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno hacia la Sociedad”. Entre los objetivos específicos del programa se apuntaba al a la mejora del control en la gestión pública en los organismos centrales del estado con énfasis en el Tribunal de Cuentas, la Contaduría General de la Nación, la Auditoría Interna de la Nación y la Unidad de Presupuesto Nacional. Monto Total: 2.205 000 USD.	<a href="https://www.idb.org/en/project/UR-L1031">https://www.idb.org/en/project/UR-L1031</a>	
		<b>EP2</b> Proyecto UR-L1074/2012 BID-Gobierno de Uruguay: Objetivo general del programa es contribuir a mantener los costos del endeudamiento en niveles competitivos. El objetivo específico es fortalecer las capacidades institucionales en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para: i) un manejo adecuado de la deuda del Gobierno Central; ii) una intervención del MEF en plazos acotados en el proceso de formulación y contratación de Proyectos de Participación Pública	<a href="https://www.idb.org/en/project/UR-L1074">https://www.idb.org/en/project/UR-L1074</a>	

			<p>Privada (PPP); y iii) una supervisión eficaz del financiamiento con Organismos Multilaterales (OM). Monto Total: 3. 000 000 USD</p>	
			<p>EP3: Proyecto UR-L1089/2014 BID-Gobierno de Uruguay:Objetivo general del proyecto instalar sistemas con información financiera oportuna para poder monitorear y controlar la evolución y eficacia del gasto público. Monto Total 14.300 000 USD</p>	<p><a href="https://www.idb.org/en/projects/UR-L1089">https://www.idb.org/en/projects/UR-L1089</a></p>
			<p>EP4: Proyecto UR-UR-L1151/2018 BID-Gobierno de Uruguay: Objetivo general contribuir a aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión presupuestaria y financiera, a través de: (i) una mayor generación y uso de información para el manejo de los recursos en los organismos estatales; y (ii) la modernización de los procedimientos y herramientas de gestión financiera pública en distintas unidades del MEF. Monto Total: 17. 000 000 USD</p>	<p><a href="https://www.idb.org/en/projects/UR-L1151">https://www.idb.org/en/projects/UR-L1151</a></p>

	<b>Organización</b>	<b>OE4:</b> El Gobierno cambia la estructura organizativa para facilitar la coordinación inter-institucional en el sistema de compras públicas.	<p><b>EO1</b> Ley N° 18.834/011.Reforma del "Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF). Art. 66 En cada Administración pública estatal funcionarán una o varias Comisiones Asesoras de Adjudicaciones designadas por la autoridad superior de la misma, la que también designará entre los miembros de cada Comisión un responsable de su citación para facilitar su ágil funcionamiento y el cumplimiento de los plazos requeridos. La actuación de dichas Comisiones será preceptiva en los procedimientos competitivos de más de \$ 1:500.000 (un millón quinientos mil pesos uruguayos), pudiendo el ordenador competente solicitar su dictamen en cualquier otro caso en que lo considere conveniente. Serán cometidos de las mismas informar fundadamente acerca de la admisibilidad y conveniencia de las ofertas, a cuyo efecto dispondrán de plazos máximos.</p>	<a href="https://www.tcr.gub.uy/arc_hivos/nor_127_TEXTO%20ORDENADO%20actualizado%20julio%202020.pdf">https://www.tcr.gub.uy/arc_hivos/nor_127_TEXTO%20ORDENADO%20actualizado%20julio%202020.pdf</a>
			<p><b>EO2</b> Resolución 182/012 Del presidente de la República designando miembros del Consejo Directivo honorario de la ACCE. (OPP, MEF, MIEM, AGESIC, empresas públicas.) Modificados anualmente mediante Resoluciones presidenciales.</p>	<a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa?field_tipo_de_norma_target_id=All&amp;field_tematica_target_id=All&amp;field_publico_target_id=All&amp;field_institucion_target_id=All&amp;year=all&amp;month=all&amp;page=5">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa?field_tipo_de_norma_target_id=All&amp;field_tematica_target_id=All&amp;field_publico_target_id=All&amp;field_institucion_target_id=All&amp;year=all&amp;month=all&amp;page=5</a>

			<p><b>EO3</b> Resolución No. 91/013 Créase en la órbita de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales el "Consejo Asesor Honorario de Proveedores". (...) Créase en la órbita de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales el "Consejo Asesor Honorario de Proveedores", el que estará integrado por un representante de cada una de las siguientes instituciones: Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara de la Construcción del Uruguay, Liga de la Construcción del Uruguay y Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa (ANMYPE).</p>	<p><a href="https://www.imo.com.uy/bases/resoluciones-originales/91-2013">https://www.imo.com.uy/bases/resoluciones-originales/91-2013</a></p>
			<p><b>EO4</b> Ley No. 18 159/2007 de Defensa de la Libre Competencia en el Comercio y Decreto No. 404/2007 (Reglamento). Art. 21 El órgano de aplicación de las disposiciones de la presente ley será la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, que funcionará como órgano desconcentrado en el Ambito del Ministerio de Economía y Finanzas. Art. 22La Comisión estará integrada por tres miembros designados por el Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros, entre personas que, por sus antecedentes personales, profesionales y conocimiento de la materia, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño. Los miembros de la Comisión tendrán dedicación exclusiva, con excepción de la actividad docente y de investigación. Si al momento de la designación ocuparan otros cargos públicos, quedarán suspendidos en los mismos a partir de la toma de posesión de dicho cargo y por todo el tiempo que actúen como integrantes de la Comisión, de acuerdo con lo establecido por el artículo 21 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005.</p>	<p><a href="https://www.imo.com.uy/bases/leyes/18159-2007">https://www.imo.com.uy/bases/leyes/18159-2007</a></p>

**Anexo 5. Hipótesis de Interacciones de política entre actores estatales y no estatales (HC), Observaciones Empíricas Esperadas y Evidencias**

<b>Hipótesis de interacciones de política (HC)</b>	<b>Recursos</b>	<b>Observaciones empíricas esperadas</b>	<b>Evidencias</b>	<b>Enlace</b>
<p>HC: El Gobierno implementa un estilo de implementación participativo que dinamice las relaciones con actores no estatales para el procesamiento de conflictos y divergencias en el sector.</p>	<p><b>Información</b></p>	<p><b>OE1:</b> El Gobierno amplía los mecanismos de divulgación y acceso a la información pública para actores no estatales.</p>	<p><b>EI1</b> Creación del Observatorio de Compras Públicas de la ARCE con el objetivo de fortalecer la transparencia en la gestión de las contrataciones que realiza el Estado. (Entes Autónomos, Gobiernos departamentales, Poder ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, Servicios descentralizados y órganos con autonomía funcional). 5.1 de los “Compromisos y Metas Nacionales en el Plan de Gobierno Abierto 2014-2016” Su objetivo declarado fue el de analizar y difundir las características y desempeño de las compras públicas en el Uruguay (Según el informe de seguimiento a los compromisos contraído por Uruguay en el Marco de la Agenda Nacional de Gobierno Abierto hacia el año 2016 se había implementado al 100%).</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2019-02/anexo_2_planilla_de_seguimiento_de_compromisos_0.pdf">https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2019-02/anexo_2_planilla_de_seguimiento_de_compromisos_0.pdf</a>  <a href="https://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/SigesVisualizador/ga/o/GA/p/1857">https://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/SigesVisualizador/ga/o/GA/p/1857</a></p>
			<p><b>EI2</b> Adopción del estándar de Open Contracting. III Plan Nacional de Gobierno Abierto. “Adoptar un formato estándar internacionalmente reconocido de publicación de datos abiertos de contrataciones públicas, promoviendo su uso a nivel nacional y su consumo por los diferentes actores de la sociedad civil. Adecuar el formato de los datos abiertos que actualmente se publican al estándar de Open Contracting para las fases de “Llamado” y “Adjudicación de compras”.</p>	<p><a href="https://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/SigesVisualizador/ga/o/GA/p/1937">https://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/SigesVisualizador/ga/o/GA/p/1937</a></p>



			<p><b>EI3</b> Ley 19 355/2015 Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2015-2019. Establecimiento del Portal de Denuncias Anónimas de la Junta de Transparencia y Ética Pública. Art. 76 Las entidades públicas deberán simplificar sus trámites, siguiendo los lineamientos de gobierno electrónico, adoptando el procedimiento más sencillo posible para el interesado y exigiéndole únicamente el cumplimiento de los requisitos y etapas que sean indispensables para la obtención del propósito perseguido (...)</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/tramites/portal-denuncias-anonimas">https://www.gub.uy/tramites/portal-denuncias-anonimas</a></p>
			<p><b>EI4:</b> Pilotaje Diseño e implementación de las Agendas Municipales para el Desarrollo Territorial/ 2015-2019. El Objetivo fundamental de la AMDT es: Fortalecer las capacidades de planificación y gestión de los municipios, con participación ciudadana y coordinación interinstitucional. Como resultado de este proceso se dividieron tres regiones cada una de ella liderada por organizaciones de la sociedad civil Cada agenda es un ejercicio de planificación participativa del desarrollo territorial, los ejes y alianzas estratégicas y plazo de ejecución. En materia de compras del Estado, define los planes de inversiones prioritarios en el territorio con dos destinos esenciales: Gran Obra Pública (Sistema de Inversiones del Estado) y los proyectos de iniciativa local (Programa Uruguay más cerca y Programa Uruguay Integra).</p>	<p><a href="https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2020-02/7_21_FEB_AMDT_2020_0.pdf">https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2020-02/7_21_FEB_AMDT_2020_0.pdf</a></p>

	<b>Regulación</b>	<b>OE2:</b> El Gobierno regula la participación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones, control y ejecución de las compras públicas.	<p><b>ER1</b> Ley No. 18 567/ 13 de septiembre de 2009. Descentralización Política y Participación Ciudadana. Art. 5.- Los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local. Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia. Art. 16.- El 15% (quince por ciento) de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tendrá el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental en los asuntos de su competencia, incluida la iniciativa para constituirse en Municipio. (...)</p>	<p><a href="https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/54301/Uruguay_Ley_Descentralizacion_Politica_y_Participacion_Ciudadana.pdf">https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/54301/Uruguay_Ley_Descentralizacion_Politica_y_Participacion_Ciudadana.pdf</a></p>
			<p><b>ER2</b> Ley No. 19 272/014 Descentralización y Participación Ciudadana. <u>Artículo 7º.</u>- La materia municipal estará constituida por: (...) 3) La administración de los recursos financieros establecidos en su programa presupuestal, que deberán estar incluidos en el presupuesto departamental. (...) 5) La articulación con los vecinos y la priorización de las iniciativas existentes, en las que puedan intervenir. 6) La relación con las organizaciones de la sociedad civil de su jurisdicción. 7) La celebración de convenios dentro del área de su competencia. 8) El conocimiento de las obras públicas a implementarse en su jurisdicción. (...)14) Los proyectos de desarrollo comprendidos dentro de los numerales 11) y 12) de este artículo, que obtengan</p>	<p><a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4203707.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4203707.htm</a></p>

			<p>financiamiento de cooperación que sean respaldados por el 30% (treinta por ciento) de los inscriptos en la respectiva circunscripción o por unanimidad de los integrantes del Municipio y que no comprometan el Presupuesto Quinquenal del Gobierno Departamental, deberán ser habilitados para su ejecución.</p>	
			<p><b>ER3</b> Adopción de la Ley N° 18.786/2011 “Contratos de participación Público-Privada para la realización de Obras de infraestructura y prestación de servicios conexos”.Art. 4. (Principios y orientaciones generales).- Todos los actos y contratos celebrados en el marco de la presente ley deberán observar los siguientes principios y orientaciones generales: a) <i>Transparencia y publicidad</i>: Todas las actuaciones desarrolladas en el marco de proyectos de Participación Público-Privada, con las limitaciones que en cada caso establezca la normativa vigente, serán públicas y estarán sujetas a mecanismos de control. (...)</p>	<p><a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8032436.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8032436.htm</a></p>

			<p><b>ER4</b> Adopción del Decreto N° 17/012 “Reglamentación de la Ley de Participación Público-Privada”. Art. 2: La Administración Pública contratante designará, para cada proyecto de Participación Público-Privada, una Comisión Técnica que estará integrada por un mínimo de tres y un máximo de cinco miembros, la que asesorará en todas las etapas del procedimiento de contratación.- La Comisión Técnica deberá estar designada al momento de realizarse el llamado público a presentación de ofertas.- Dependiendo de la complejidad del contrato de Participación Público-Privada a celebrarse, la Administración Pública contratante resolverá por decisión fundada, el número de miembros que integrará la Comisión Técnica y procederá directamente a su designación.- Por lo menos dos de los integrantes de la Comisión Técnica deberán ser funcionarios de la Administración Pública contratante con experiencia acreditada en el área de la contratación administrativa y otro, que podrá pertenecer o no a la misma, deberá poseer reconocida idoneidad técnica en la materia específica objeto de contratación.-</p>	<p><a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/17-2012">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/17-2012</a></p>
	<b>Presupuesto</b>	<p><b>OE3:</b> El Gobierno asigna recursos para la implementación de proyectos descentralizados de desarrollo local acogiendo los estándares de</p>	<p><b>EP1</b> Programa de Desarrollo de la Gestión Subnacional I - 2012 “El monto total de la operación fue de 85 millones de dólares, de los cuales 70 millones se financiaron con recursos de un préstamo BID y 15 millones con recursos de contraparte. La ejecución prevista de la operación era de cinco años — el contrato se firmó en febrero de 2012—, y el último desembolso estaba previsto para febrero de 2017. Sin embargo,</p>	<p><a href="https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/6793f83f90c01223e2aabde14ee60485dba6a560.pdf">https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/6793f83f90c01223e2aabde14ee60485dba6a560.pdf</a></p>

		<p>transparencia en el sistema de compras públicas.</p>	<p>el programa se ha prorrogado hasta febrero de 2020.</p>	
			<p><b>EP2:</b> Puesta en vigor en 2011 del Programa “Realizar” del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Aporte de dos millones de pesos a cada uno de los 89 municipios, recurso que son complementado por las respectivas intendencias con un mínimo de 500.000 pesos, con el objetivo de realizar obras en todo el territorio nacional. Los vecinos locales deberían presentar las propuestas de obras públicas para su localidad en <a href="http://www.realizar.gub.uy/">http://www.realizar.gub.uy/</a>. El programa tiene como objetivos centrales mejorar la calidad de vida de la comunidad, promover la participación ciudadana y apoyar el proceso de descentralización y consolidación de los municipios como tercer nivel de Gobierno.</p>	<p><a href="https://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/programa-realizar-ministerio-transporte">https://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/programa-realizar-ministerio-transporte</a></p>
			<p><b>EP3</b> Puesta en vigor del Programa de Obras por Convenios Sociales/2016. El monto máximo que se puede solicitar dependerá del tipo de obra, del aporte posible de realizar por parte de la Institución, y de la disponibilidad presupuestal del MTOP. Se deberá tener en cuenta que la obra a realizar debe comprender una etapa del proyecto que pueda ser habilitada al uso, y que la Institución solicitante debe aportar entre un 30% y un 50%</p>	<p><a href="http://www.mtop.gub.uy/tramites/obras-por-convenio">http://www.mtop.gub.uy/tramites/obras-por-convenio</a></p>

			del monto total, dependiendo el tipo de obra y del carácter social de la Institución.	
			<p><b>EP4</b> Proyecto PNUD- UY/ 2012-2021”Mejora de gestión, seguimiento y evaluación del Fondo de Desarrollo del Interior dentro de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública” Objetivos:Los objetivos son: 1. Apoyo a la dirección de descentralización e inversión pública en la gestión de proyectos territoriales. 2. Fortalecimiento de la implantación del Sistema Nacional de Inversión Pública. 3. Fortalecer la implementación del Nuevo Programa de Caminería Rural. 4. Mejorar el diagnóstico, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de Electrificación rural y Alumbrado Público. Monto Total: 15 049 102 USD</p>	<p><a href="https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/projects/FDI.html">https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/projects/FDI.html</a></p>

	<p><b>Organización</b></p>	<p><b>OE4:</b> El Gobierno desconcentra competencias hacia los Gobiernos Locales y otros actores de la administración del Estado con regímenes especiales en materia de compras públicas.</p>	<p><b>EO1</b> Ley No. 18 567/ 13 de septiembre de 2009. Descentralización Política y Participación Ciudadana. Artículo 13.- Son cometidos de los Municipios: (...) 3) Colaborar en la realización y mantenimiento de obras públicas que se realicen en su jurisdicción. (...) 10) Colaborar con los demás organismos públicos en el cumplimiento de tareas y servicios que les sean comunes o que resulten de especial interés para la zona, promoviendo la mejora de la gestión de los mismos. (...) 13) Emitir opinión sobre las consultas que, a través del Gobierno Departamental, les formule el Poder Ejecutivo en materia de proyectos de desarrollo local. 14) Colaborar en la gestión de los proyectos referidos en el numeral anterior cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo y exista interés así como capacidad suficiente para el cumplimiento de la actividad por el Municipio.</p>	<p><a href="https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/54301/Uruguay_Ley_Descentralizacion_Politica_y_Participacion_Ciudadana.pdf">https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/54301/Uruguay_Ley_Descentralizacion_Politica_y_Participacion_Ciudadana.pdf</a></p>
--	----------------------------	---	---	--

			<p><b>EO2</b> Decreto No. 277/011 Integración del Gabinete Social Art. 1 Créanse las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales como espacios de intercambio, articulación y coordinación de las políticas, planes y programas sociales a nivel territorial. Art.2 Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales tendrán los siguientes cometidos:</p> <p>a) Definir y acordar anualmente la Agenda Social Departamental o Local, inclusiva de prioridades y cronograma de ejecución de acciones.</p> <p>b) Impulsar la elaboración de planes quinquenales departamentales de desarrollo social.</p> <p>c) Coordinar y articular la planificación y ejecución del conjunto de políticas públicas sociales nacionales a nivel departamental y local, observando los principios de integralidad, eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión. (...)</p>	<p><a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/277-2011">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/277-2011</a></p>
			<p><b>EO3</b> Ley N° 18.786/2011 “Contratos de participación Público-Privada para la realización de Obras de infraestructura y prestación de servicios conexos” Art. 13.- Créase la Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada la que dependerá jerárquicamente del Ministerio de Economía y Finanzas, y tendrá como cometidos respecto a los proyectos que se desarrollen al amparo de la presente ley, los siguientes: A) Realizar el seguimiento de los aspectos económico-financieros. B) Verificar el cumplimiento de los aspectos presupuestarios. C) Evaluar los riesgos asociados. D) Realizar</p>	<p><a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5182149.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5182149.htm</a></p>



			<p>los análisis y registros que se cometen al Ministerio de Economía y Finanzas en la presente ley.</p>	
			<p><b>EO4:</b> Adopción del Decreto N° 17/012 “Reglamentación de la Ley de Participación Público-Privada”. Creación de los Comités Coordinadores de Evaluación de Contratos de Participación Público- Privada Art. 4. A efectos de lograr la actuación coordinada de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas requerida en los artículos 18 y 47 de la Ley No. 18.786 de 19 de julio de 2011, ambos organismos podrán crear, en cada oportunidad, un Comité Coordinador de Evaluación de Contratos de Participación Público-Privada que estará integrado por dos miembros, un representante designado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y otro representante designado por el Ministerio de Economía y Finanzas.-</p>	<p><a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/17-2012">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/17-2012</a></p>

## Anexo 6. Hipótesis de Resultados (HR), Observaciones Empíricas Esperadas y

### Evidencias

Hipótesis de Resultados (HR)	Recursos	Observaciones empíricas esperadas	Evidencias	Enlace
HR: Los controles democráticos en el sector de las compras públicas mejoran	Información	OE1: El sistema de compras públicas mejora sus mecanismos de acceso a información veraz, oportuna y con reservas administrativas regladas con carácter excepcional.	<p><b>EI1</b> Respondidas las 8 de las 9 solicitudes de transparencia pasiva dirigidas hacia la ARCE entre 2016-2020, sólo 1 solicitud fue declarada en reserva temporal por no existir los datos completos, al momento de recepcionar el requerimiento. En 2020 se evacuaron 650 consultas de asesoramiento normativo presentadas por distintos actores del sistema y de oficios del poder judicial. Publicados los requerimientos de transparencia activa en el Menú Institucional. (Memorias, actas, informes, auditorías, sanciones y recursos, etc.)</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/transparencia">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/transparencia</a>  <a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/informacion-gestion/memoria-anual-2020">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/informacion-gestion/memoria-anual-2020</a></p>
			<p><b>EI2</b> Publicados de manera continua y en tiempo real los procesos de llamados vigentes y adjudicaciones. Entre 2017-2020 se publicaron en <a href="http://www.comprasestatales.gub.uy">www.comprasestatales.gub.uy</a>, 899 026 procesos adjudicados a través de los diferentes regímenes de compras públicas.</p>	<p><a href="https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/buscar/tipo-pub/ADJ/tipo-doc/C/filtro-cat/CAT/tipo-orden/DESC">https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/buscar/tipo-pub/ADJ/tipo-doc/C/filtro-cat/CAT/tipo-orden/DESC</a></p>
			<p><b>EI3</b> Implementado un modelo de atención en las unidades de compra para brindar asesoramiento e información a los usuarios del sistema. En 2020 se atendieron 28 674 consultas De ellas: 6660 correspondientes a consultas de proveedores y 22 014 fueron requerimientos de proveedores.</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/2021-03/Memoria%20anual%20ARCE%202020.pdf">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/2021-03/Memoria%20anual%20ARCE%202020.pdf</a></p>

			<b>EI4</b> Publicados Datos Históricos de Compras y Contrataciones Públicas en formato OCDS en 7 conjuntos de datos desde 2012 hasta 2020.	<a href="https://catalogodatos.gub.uy/dataset/accedatos-historicos-de-compras">https://catalogodatos.gub.uy/dataset/accedatos-historicos-de-compras</a>
<b>Regulación</b>	<b>OE2:</b> Mejorado el respeto al debido proceso frente a disputas y conflictos suscitados en el ámbito de compras públicas en los que intervienen agencias estatales y los actores no estatales.	<b>ER1</b> Informe No 15/015 de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia presentado ante el Parlamento Uruguayo: Estudio sobre normativa en compras públicas/ Denuncia al Fomento de prácticas anti-competitivas a través de la Modalidad de Contratación Directa. Este informe tuvo trámite ante la Cámara de Representantes.	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/informe-15015-asunto-172014-estudio-sobrenormativa-compras-publicas">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/informe-15015-asunto-172014-estudio-sobrenormativa-compras-publicas</a>	
		<b>ER2</b> Uruguay Transparente cuestionó la inclusión del artículo 19 del proyecto de ley de rendición de cuentas 2018 a través del cual se eliminaba la obligación establecida en el TOCAF de publicar las convocatorias a precios cuando se refiere a compras directas que superan el 20% de los topes establecidos, esto es US\$ 2.900 para la administración pública y US\$ 8.700 para empresas públicas. Como resultado la Comisión de Diputados de Presupuesto y Hacienda acordó retirar este artículo del cuerpo legal aprobado.	<a href="http://uruguaytransparente.uy/agenda-anticorrupcion/46-compras-mas-transparentes">http://uruguaytransparente.uy/agenda-anticorrupcion/46-compras-mas-transparentes</a>	
		<b>ER3</b> En julio de 2018/ El Movimiento de debate público #UnSoloUruguay presentó ante la Comisión Integrada de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados El Informe: Compras estatales: Un factor clave en la dinamización de las economías locales. Con la pretensión de flexibilizar el régimen de compras en intendencias y municipios. El informe fue debatido en el Parlamento y motivó propuestas para la flexibilización de los montos de contrataciones directas locales	<a href="http://unsolouruguay.uy/comision-de-hacienda-de-la-camara-de-diputados-recibio-a-integrantes-del-movimiento/">http://unsolouruguay.uy/comision-de-hacienda-de-la-camara-de-diputados-recibio-a-integrantes-del-movimiento/</a>	

			en el segundo y tercer nivel de gobierno.	
			<p><b>ER4</b> En Diciembre de 2015 el juez Penal especializado en Crimen Organizado de 1° Turno, Dr. Néstor Valetti, dictó la sentencia definitiva por la cual condenó a tres personas involucrados en delitos ocurridos en el seno de la cúpula de la Armada Nacional, los que habían sido denunciados en 2010 por la Fiscal Especializada en Crimen Organizado de Primer Turno. Entre los años 2008 y 2009 el Comandante en Jefe de la Armada solicitó al Banco Hipotecario del Uruguay el aplazamiento del pago del crédito de vivienda de los miembros de la armada, alegando que no tendrían la posibilidad de administración de los fondos provenientes de las Misiones de Paz de las Naciones Unidas. Con la desafección del crédito se realizarían compras directas de un Banco de Pruebas (\$ 8.094.089,50) y una grúa (\$ 4.359.489), que nunca llegaron al país. Como resultado del proceso de aplicaron sanciones penales de entre 4 años y 24 meses de prisión, inhabilitación espacial y obligaciones de indemnización pecuniaria al Estado.</p>	<p><a href="https://www.poderjudicial.gub.uy/institucional/item/977-juez-valetti-condeno-a-funcionarios-de-la-armada-nacional-involucrados-en-fraude.html">https://www.poderjudicial.gub.uy/institucional/item/977-juez-valetti-condeno-a-funcionarios-de-la-armada-nacional-involucrados-en-fraude.html</a></p>

	<b>Presupuesto</b>	<b>OE3:</b> Mejorado el sistema de difusión y control sobre la ejecución financiera de las compras públicas.	<b>EP1</b> Rendición de Cuentas y Balances de Ejecución presupuestal 2015-2019. Rubros de Inversiones en: 1. Personas Públicas no estatales y organismos privados que reciben fondos públicos, Proyectos de Participación Público- Privada, 3. Ordenadores de Gasto de la Administración Central del estado. Asignación Presupuestaria y ejecución de Gastos creciente en autoridades de Control. Tribunal de Cuentas - Auditoría Interna de la Nación y JUTEP. (Tabla de Reporte 2015-2019.)	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones?field_tipo_de_publicacion_target_id=1345&amp;year=all&amp;month=all&amp;field_tematica_target_id=All&amp;field_publico_target_id=All">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones?field_tipo_de_publicacion_target_id=1345&amp;year=all&amp;month=all&amp;field_tematica_target_id=All&amp;field_publico_target_id=All</a>
			<b>EP2</b> Fijación de Montos Máximos Anuales para el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo por ordenadores de gastos. Decreto 6/019; Decreto 26/018; Decreto 16/017.	<a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/buscar?search_api_fulltext=montos+1%C3%ADmites+de+compra+directa&amp;search-in-site=ARCE">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/buscar?search_api_fulltext=montos+1%C3%ADmites+de+compra+directa&amp;search-in-site=ARCE</a>
			<b>EP3</b> Fijación de Montos Límites de Compras Directas de 2016 a 2020 de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumo. (REPORTE PARA EL PANEL DE TIEMPO 2017-2020 )	<a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/politicas-y-gestion/montos-adquisiciones">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/politicas-y-gestion/montos-adquisiciones</a>

			<p><b>EP4</b> Sistema Integrado e Información Financiera/Módulo Ejecución Presupuestaria de Gastos (SEG): Permite monitorear la ejecución presupuestaria en tiempo real de las compras públicas basadas en el proceso de planificación por objeto de obra planificado por cada entidad pública según las órdenes de pago derivadas de los procesos de adjudicación, contratos y cronogramas de ejecución. Opera captando en tiempo real datos de las afectaciones, los compromisos, las obligaciones, las priorización de los pagos y las solicitudes de modificaciones presupuestales de las unidades ejecutoras para aprobación por parte de la misma unidad ejecutora, del Inciso o de la Contaduría General de acuerdo con niveles de competencia preestablecidos.</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/7141">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/7141</a></p>
<b>Organización</b>	<b>OE4:</b> Las agencias gubernamentales y órganos de control del estado poseen autonomía y mecanismos efectivos para asegurar la sancionabilidad ante delitos, infracciones y contravenciones en compras públicas.	<p><b>EO1</b> ARCE-BID Autoevaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas de Uruguay Metodología OECD/DAC (MAPS)/2019. Demandas-Sanciones Sistema de Compras Públicas.</p> <p>1) Suprema Corte de Justicia (período 2013-2014): 11 denuncias presentadas 7 pendientes de sentencia 4 pre sumarios, carácter reservado</p> <p>2) Tribunal de lo Contencioso Administrativo (período 2010-2014): 68 acciones presentadas, 53 confirmados, 14 anulados y 1 anulado parcialmente</p> <p>3) Oficina Nacional de Servicio Civil (período 2013): 0 sumario por compras irregulares.</p>	<p><a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/2021-01/Autoevaluación%20de%20SNCP%20metodolog%C3%ADa%20MAPS.pdf">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-compras-estatales/files/2021-01/Autoevaluación%20de%20SNCP%20metodolog%C3%ADa%20MAPS.pdf</a></p>	
		<p><b>EO2</b> Memorias Anuales del Tribunal de Cuentas de 2015-2019 Reporte de Licitaciones Públicas y Contrataciones Directas en el aparato estatal de Gastos Observados y Reiterados. (TABLA</p>	<p><a href="https://www.tcr.gub.uy/memoria_2015.php">https://www.tcr.gub.uy/memoria_2015.php</a></p>	

			DE REPORTE PARA EL PANEL 2017-2020 )	
			<b>EO3</b> Resolución 11/01/2017 del Tribunal de Cuentas del Uruguay consignando irregularidades en el proceso de Licitaciones Abreviadas tramitadas en los Expedientes N° 45037/2015; 45041/2015 y N° 45042/2015 que tienen por objeto la “Ejecución de obras de Carpeta Asfáltica” Camino a Colonia Gestido del Departamento de Salto. Tramos: N° 1 (Progresiva 0 a 700), N° 2 (700 a 1400) y N° 3 (1400 a 2100), respectivamente. Se indican irregularidades no observadas en el proceso que deberán ser objeto de valoración en las instancias jurisdiccionales administrativas y penales en caso de que proceda.	<a href="https://www.tcr.gub.uy/resoluciones_busqueda.php?id=19901">https://www.tcr.gub.uy/resoluciones_busqueda.php?id=19901</a>
			<b>EO4:</b> Memorias Comisión Promoción y Defensa de la Competencia 2016-2020 Reporte de Investigaciones de denuncias de prácticas anti/competitivas, Investigaciones de oficio por prácticas anti-competitivas, Estudios en el marco de medidas preparatorias, Respuestas a consultas de reguladores y de particulares, Notificaciones de fusiones y concentraciones, Solicitudes de acceso a la información pública y Pedidos de Informes. (TABLA DE REPORTE PARA EL PANEL 2015-2019)	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/buscar?search_api_fulltext=memoria&amp;search-insite=MEF&amp;page=1">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/buscar?search_api_fulltext=memoria&amp;search-insite=MEF&amp;page=1</a>

**Anexo 7. Denuncias sobre Acceso a la Información procesadas en la UAIP entre 2016-2020**

<b>No .</b>	<b>Acto Administrativo</b>	<b>Materia</b>	<b>Naturaleza de la cuestión</b>	<b>Resultado procesal</b>
1	Resolución No.17/2016	Denuncia	Ilegalidad de la Declaración de reserva del proceso licitatorio llevado a cabo por la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Radioeléctricas	Exhorto a la UTE para que brinde acceso completo a la información.
2	Dictamen No. 7/2017	Consulta	Consulta sobre declaraciones de reserva de información vinculadas con el proceso de licitación	Improcedente las declaraciones de reservas sobre los procesos de la compra pública
3	Resolución No.30/2018	Denuncia	Sobre silencio positivo de la UTE	Exhorto a la UTE para que brinde acceso completo a la información.
4	Resolución No.28/2019	Denuncia	Denuncia de entrega incompleta de información por parte del Banco República Oriental del Uruguay relativo a los detalles de adjudicaciones de contratos.	Exhorto a Banco de la República Oriental del Uruguay para que complete la información requerida por el peticionante.
5	Resolución No.2/2020	Consulta	Agencia Nacional de la Vivienda consulta sobre la legalidad de confidencialidad en oferta presentada por competidor en un proceso licitatorio	Declaración del excepcional del carácter confidencial de la información de clientes aportada por el competidor.
6	Dictamen No.4/2020	Consulta	Consulta de la Comisión de Promoción y Defensa de la competencia sobre información declarada como confidencial por parte del Ministerio de Salud Pública en el marco de la adjudicación de contratos	Se declara con lugar la confidencialidad de la información de acuerdo con el cumplimiento de los requeridos previstos en la Ley sustantiva y complementaria.

*Fuente:* Portal web de la UAIP (2021).



**Anexo 8. Denuncias y asuntos vinculados a las compras públicas sustanciados por la JUTEP entre 2016-2020**

<b>Año</b>	<b>Acto Administrativo</b>	<b>Materia</b>	<b>Promovente</b>	<b>Resultado Jurídico</b>	<b>Enlace</b>
2020	Informes	Denuncia de Adjudicación de Obras	Edil Departament al Artigas	Comunicado público sobre la comisión de presuntos hechos de corrupción a Junta Departamental de Artigas, Tribunal de Cuentas, ARCE, Fiscalía General de la Nación y Poder Ejecutivo.	<a href="https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/sites/junta-transparencia-etica-publica/files/documentos/publicaciones/Informe%20Final%20Licitaciones%20Artigas.pdf">https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/sites/junta-transparencia-etica-publica/files/documentos/publicaciones/Informe%20Final%20Licitaciones%20Artigas.pdf</a>
2019	Informes	Solicitudes del Poder Judicial	Fiscal Departament al de Flores	Dictamen de Irregularidades administrativas, no constitutivas de delitos	<a href="https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/sites/junta-transparencia-etica-publica/files/documentos/publicaciones/Informe%20Flores.pdf">https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/sites/junta-transparencia-etica-publica/files/documentos/publicaciones/Informe%20Flores.pdf</a>
2016	10 solicitudes del poder judicial 19 consultas sobre normas de conducta y ética de la Admón 4000 consultas de jercas y funcionarios de la administración				

*Fuente:* Memorias Anuales de la JUTEP (2021).

**Anexo 9. Resoluciones emitidas por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia vinculadas al sector de compras públicas (2016-2020)**

<b>Año</b>	<b>No. Resolución</b>	<b>Materia</b>	<b>Naturaleza de la cuestión/promoviente</b>	<b>Resultado procesal</b>	<b>Enlace</b>
2020	Resolución 237/020	Licitación Abreviada	Gastos Observados Tribunal de Cuentas	Recomendaciones preventivas contra el “interlocking” en los pliegos licitatorios	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-11/resolucion-237-20-tribunal-de-cuentas---asse-licitacion-11-020-servicio-de-lavadero-hospital-bella-union---medida-preparatoria.pdf">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-11/resolucion-237-20-tribunal-de-cuentas---asse-licitacion-11-020-servicio-de-lavadero-hospital-bella-union---medida-preparatoria.pdf</a>
	Resolución 72/020	Contratación Directa	Denuncia Sector Empresarial	Desestimar la denuncia por no configurarse ninguna tipología de práctica anticompetitiva	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-72-20-carrau-y-cia-con-diageo---denuncia.pdf">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-72-20-carrau-y-cia-con-diageo---denuncia.pdf</a>
	Resolución 12/020	Licitación Pública	Gastos Observados Tribunal de Cuentas	Recomendaciones a la Administración Nacional de las Obras Sanitarias del Estado, para la flexibilización de licitaciones y la ampliación de procesos competitivos.	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/normativa/resolucion-n-12020-asunto-52019-tribunal-cuentas-oselicitacion-publica">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/normativa/resolucion-n-12020-asunto-52019-tribunal-cuentas-oselicitacion-publica</a>
2019	Resolución 145/019	Compra Directa	Consulta Sector empresarial	Recomendación no vinculante a la Corte Electoral	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-145-19-regimen-de-garantias-y-procesos-de-compras-estatales---medida-preparatoria.pdf">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-145-19-regimen-de-garantias-y-procesos-de-compras-estatales---medida-preparatoria.pdf</a>

	Resolución 137/019	Contratación Directa	Gastos Observados Tribunal de Cuentas	Recomendaciones preventivas a Organismos del Estado contra el “interlocking” en contrataciones directas.	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/normativa/resolucion-n-137019-asunto-232018-tribunal-cuentas-anp-contratacion-directa">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/normativa/resolucion-n-137019-asunto-232018-tribunal-cuentas-anp-contratacion-directa</a>
2018	Resolución 29/018	Concentración Económica	Denuncia Sector Empresarial	Cierre efectivo de la operación y obligación de remitir reportes semestrales a la Comisión	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-29-18-linde---praxair---concentracion-economica.pdf">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-29-18-linde---praxair---concentracion-economica.pdf</a>
2017	Resolución 24/017	Licitación Pública	Denuncia Sector Empresarial	Desestimar la denuncia por no configurarse ninguna tipología de práctica anticompetitiva.	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-24-017-ducelit-sa-y-otros-c_distiklos-sa---denuncia.pdf">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-24-017-ducelit-sa-y-otros-c_distiklos-sa---denuncia.pdf</a>
	Resolución 9/017	Contratación Directa	Consulta Sector Público	Exhorto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, análisis de la normativa en la actividad de practicase en puerto. De acuerdo con la normativa de libre concurrencia.	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-9-017---centro-de-navegacion---consulta.pdf">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-9-017---centro-de-navegacion---consulta.pdf</a>
	Resolución 4/017	Política de precios bajos garantizados	Denuncia Sector Empresarial	Desestimar la denuncia por no configurarse ninguna tipología de práctica anticompetitiva.	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-4-017-union-de-barraqueros-con-sodimac---denuncia%20%281%29.pdf">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-4-017-union-de-barraqueros-con-sodimac---denuncia%20%281%29.pdf</a>

2016	Resolución 158/016	Política de fijación de precios mínimos de reventa	Denuncia Sector Empresarial	Cese definitivo de Política de precios mínimos de reventa. Sanción pecuniaria a empresas implicadas y Apercibimiento.	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/normativa/resolucion-n-158016-asunto-122014-baranur-sa-csamsung-panasonic-philips">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/normativa/resolucion-n-158016-asunto-122014-baranur-sa-csamsung-panasonic-philips</a>
	Resolución 119/016	Competencia Desleal	Denuncia Sector Empresarial	Desestimar la causa por falta de competencia y remisión a atención de asuntos ciudadanos del MIEM	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-119-16-armco-sa-c_colder-srl---denuncia.pdf">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-119-16-armco-sa-c_colder-srl---denuncia.pdf</a>
	Resolución 48/016	Colusión	Denuncia Sector Empresarial	Archivo de las actuaciones por falta de pruebas	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-48-16-distiklos-sa-con-ducelit-sa-y-otros---denuncia.pdf">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/resolucion-48-16-distiklos-sa-con-ducelit-sa-y-otros---denuncia.pdf</a>

*Fuente:* Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (2021).

**Anexo 10. Desagregación del presupuesto asignado a órganos de control entre 2016-2020. (JUTEP, Tribunal de Cuentas, Auditoría Interna de la Nación)**

	2016			2017			2018		
Órgano de Control	Presupuesto asignado	Ejecutado	%	Presupuesto asignado	Ejecutado	%	Presupuesto asignado	Ejecutado	%
<b>JUTEP</b>	<b>22099,00</b>	<b>19619,00</b>	<b>88,78</b>	<b>34615,00</b>	<b>32080,00</b>	<b>92,68</b>	<b>33301,00</b>	<b>29361,00</b>	<b>88,17</b>
Gastos de Funcionamiento	21641,00	19368,00	89,50	34157,00	31624,00	92,58	32614,00	28675,00	87,92
Inversiones	458,00	251,00	54,80	458,00	456,00	99,56	687,00	686,00	99,85
<b>TC</b>	<b>554940,00</b>	<b>510117,00</b>	<b>91,92</b>	<b>609156,00</b>	<b>548627,00</b>	<b>90,06</b>	<b>649701,00</b>	<b>603092,00</b>	<b>92,83</b>
Gastos de Funcionamiento	543791,00	499052,00	91,77	600801,00	541062,00	90,06	643231,00	596740,00	92,77
Gastos de Inversiones	11149,00	11065,00	99,25	8355,00	7565,00	90,54	6470,00	6352,00	98,18
<b>AIN</b>	<b>188455,94</b>	<b>166450,74</b>	<b>88,32</b>	<b>202603,05</b>	<b>185972,65</b>	<b>91,79</b>	<b>214659,82</b>	<b>193460,72</b>	<b>90,12</b>
Gastos de Funcionamiento	182505,94	160514,29	87,95	195139,71	178515,63	91,48	207529,82	187573,35	90,38
Gastos de Inversiones	5950,00	5936,45	99,77	7463,34	7457,02	99,91	7130,00	5887,37	82,57

	2019			2020			Fuente
Órganos de Control	Presupuesto asignado	Ejecutado	%	Presupuesto asignado	Ejecutado	%	

<b>JUTEP</b>	<b>37285,00</b>	<b>29782,00</b>	<b>79,88</b>	<b>38894,00</b>	<b>28385,00</b>	<b>72,98</b>	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto-nacional">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto-nacional</a>
Gastos de Funcionamiento	36791,00	29353,00	<b>79,78</b>	37666,00	27565,00	<b>73,18</b>	
Inversiones	494,00	429,00	<b>86,84</b>	1228,00	820,00	<b>66,78</b>	
<b>TC</b>	<b>694551,00</b>	<b>659590,00</b>	<b>94,97</b>	<b>722643,00</b>	<b>689884,00</b>	<b>95,47</b>	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto-nacional">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto-nacional</a>
Gastos de Funcionamiento	688081,00	653313,00	<b>94,95</b>	718173,00	685809,00	<b>95,49</b>	
Gastos de Inversiones	6470,00	6277,00	<b>97,02</b>	4470,00	4075,00	<b>91,16</b>	
<b>AIN</b>	<b>241319,47</b>	<b>213484,15</b>	<b>88,46</b>	<b>252409,82</b>	<b>207640,56</b>	<b>82,26</b>	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/presupuesto-ain">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/presupuesto-ain</a>
Gastos de Funcionamiento	233509,50	205891,89	<b>88,17</b>	244599,85	200893,41	<b>82,13</b>	
Gastos de Inversiones	7809,97	7592,26	<b>97,21</b>	7809,97	6747,15	<b>86,39</b>	

*Nota:* se excluye reforzamiento crediticio con cargo a la adquisición de deuda soberana.

## Anexo 11. Entrevistas Realizadas

No.	Nombre y Apellidos	Institución a la que pertenecen	Cargo o función	Naturaleza de la Institución	Fecha de realización de la Entrevista
1	Carina Pizzinat	ARCE	Directora General	Órgano Rector (Compras Públicas)	23 de abril de 2021
2	Isis Burgués	ARCE	Directora de Operaciones	Órgano Rector (Compras Públicas)	23 de abril de 2021
3	Elizabeth Grandio	Banco Mundial	Especialista de contrataciones para América Latina y el Caribe.	Organismo Internacional	29 de abril de 2021
4	Sylvia Albela	Banco Mundial	Asistente Ejecutiva. Banco Mundial en Uruguay	Organismo Internacional	29 de abril de 2021
5	Carlos Bianchi	Universidad de la República	Instituto de Economía - Facultad de Ciencias Económicas y Administración	Academia	3 de junio de 2021
6	Daniel Buquet	Universidad de la República	Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales	Academia	10 de junio de 2021
7	Rafael Piñeiro	Universidad Católica del Uruguay	Observatorio de Transparencia y Corrupción	Academia	4 de junio de 2021
8	José Clastornik	AGESIC	Director Ejecutivo de AGESIC (durante mas de 13 años)	Órgano Rector (Gobierno Abierto y Transparencia)	7 de junio de 2021
9	Ricardo Gil	JUTEP	Presidente de la JUTEP (durante gobiernos de Frente Amplio)	Órgano Rector (Política Anticorrupción)	7 de junio de 2021

<b>10</b>	Fabrizio Scrollini	ILDA	Director Ejecutivo de la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos	Iniciativa Regional	7 de junio de 2021
<b>11</b>	Mariana Labastie	Observatorio Ciudadano de Corrupción	Líder de Proyecto (Iniciativa OEA)	Iniciativa Regional	14 de junio de 2021
<b>12</b>	Jorge Rodríguez Pereira	Tribunal de Cuentas	Subdirector del Departamento Jurídico del Tribunal de Cuentas	Poder del Estado (Órgano de Control Externo)	18 de junio de 2021
<b>13</b>	Eliana Alvarez	Proyecto Cívico	Coordinadora e investigadora	Sociedad Civil	18 de junio de 2021
<b>14</b>	Mariana López	Open Government Partnership	Coordinadora Ejecutiva para Uruguay.	Iniciativa Internacional	24 de junio de 2021
<b>15</b>	Fabian Werner	CAinfo	Director de CAinfo	Sociedad Civil	22 de junio de 2021
<b>16</b>	Pedro Cribari	Uruguay Transparente	Director y fundador de UT	Sociedad Civil	21 de junio de 2021
<b>17</b>	Maria del Carmen Rúa	Auditoría Interna de la Nación	Auditoría de la Nación (Durante los 15 años de Frente Amplio)	Órgano de Control Interno	24 de junio de 2021
<b>18</b>	Daniel Carranza	DATA	Coordinador Ejecutivo	Sociedad Civil	28 de junio de 2021
<b>19</b>	Virginia Pardo	AGESIC	Directora	Órgano Rector (Gobierno Abierto y Transparencia)	Respuesta escrita a temario de entrevista.
<b>20</b>	Paula Saravia	UAIP	Directora	Órgano de Control de Acceso a la Información	Respuesta escrita a temario de entrevista.
<b>21</b>	Gustavo Penadés	Parlamento Uruguay	Senador por el Partido Nacional	Órgano Legislativo	Respuesta escrita a temario de entrevista.



## Anexo 12. Fuentes legislativas por países

País	Ley/Decreto	Fecha	Fuente
Argentina	Decreto N° 1172/2003 Establece el acceso libre y gratuito vía internet a la edición diaria del Boletín oficial de la República Argentina.	4 de diciembre 2003	<a href="https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1172-2003-90763/texto">https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1172-2003-90763/texto</a>
	Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública en Argentina	14 de septiembre 2016	<a href="https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/acceso-la-informacion-publica">https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/acceso-la-informacion-publica</a>
	Ley N° 24.156 Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su Reglamentación	18 de febrero 1993	<a href="https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/otrosdoc/ley24156_mod_diciembre2016.pdf">https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/otrosdoc/ley24156_mod_diciembre2016.pdf</a>
	Decreto N° 733/18 Establece la obligatoriedad de gestionar la totalidad de los datos y la información en el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)	10 de agosto 2008	<a href="https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-733-2018-313243">https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-733-2018-313243</a>
Bolivia	Decreto Supremo N° 28168/2005 Sobre Acceso a la información como derecho fundamental de toda persona y la transparencia en la gestión del Poder Ejecutivo.	17 de mayo de 2005	<a href="http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/28168">http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/28168</a>
Brasil	Ley de Acceso a la Información Pública N° 12.527	18 de noviembre 2011	<a href="https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/lei-acesso-informaco-publica-lei-no-12527">https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/lei-acesso-informaco-publica-lei-no-12527</a>
	Ley N° 10.683 Reglamenta la	28 de mayo 2003	<a href="https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htmh">https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htmh</a>

	organización de la Presidencia de la República y de los Ministerios		<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.html">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.html</a>
Colombia	Ley N° 1.712 de Transparencia y del Derecho al Acceso a la información Pública Nacional de Colombia	6 de marzo 2014	<a href="https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-1712-de-transparencia-y-del-derecho-al-acceso-la-informacion-publica">https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-1712-de-transparencia-y-del-derecho-al-acceso-la-informacion-publica</a>
Costa Rica	<u>Decreto N° 40200-MP-MEIC-MC de Transparencia y Acceso a la Información Pública</u>	27 de abril 2017	<a href="https://www.iidh.ed.cr/derecho-informacion/media/1074/decreto-transparencia-y-acceso-a-la-informacio%C3%ACn-pu%C3%ACblica-no40200.pdf">https://www.iidh.ed.cr/derecho-informacion/media/1074/decreto-transparencia-y-acceso-a-la-informacio%C3%ACn-pu%C3%ACblica-no40200.pdf</a>
	Ley de Contratación Administrativa N° 7494	2 de mayo 1995	<a href="http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&amp;nValor2=24284&amp;nValor3=95769&amp;param1=NRTC&amp;strTipM=TC">http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&amp;nValor2=24284&amp;nValor3=95769&amp;param1=NRTC&amp;strTipM=TC</a>
Venezuela	Ley N° 5.929 de Contrataciones Públicas	25 de marzo 2008	<a href="https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_ven_anexo20.pdf">https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_ven_anexo20.pdf</a>
	Ley Orgánica de la Administración Pública y su Reglamento (Decreto N° 1.424)	17 de noviembre 2014	<a href="http://www.conatel.gob.ve/wp-content/uploads/2015/02/Ley-Org%C3%A1nica-de-Administraci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf">http://www.conatel.gob.ve/wp-content/uploads/2015/02/Ley-Org%C3%A1nica-de-Administraci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf</a>
	Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular	13 de noviembre 2014	<a href="http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/GACETAleyOrganicadePlanificacionPublicayPopular.pdf">http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/GACETAleyOrganicadePlanificacionPublicayPopular.pdf</a>
	Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector público	30 de diciembre 2015	<a href="http://www.oncp.gob.ve/index.php/faq/loafsp/finish/92-loafsp/3612-.html">http://www.oncp.gob.ve/index.php/faq/loafsp/finish/92-loafsp/3612-.html</a>

Chile	Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública	20 de agosto 2008	<a href="https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-acceso-la-informacion-publica-ley-no-20285">https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-acceso-la-informacion-publica-ley-no-20285</a>
Ecuador	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información pública (Ley N° 24)	18 de mayo 2004	<a href="https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-organica-transparencia-acceso-la-informacion-publica-ley-no-24">https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-organica-transparencia-acceso-la-informacion-publica-ley-no-24</a>
El Salvador	Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto N° 534/2011)	8 de abril 2011	<a href="https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-acceso-la-informacion-publica-decreto-no-534">https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-acceso-la-informacion-publica-decreto-no-534</a>
Estados Unidos	Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA)	19 de diciembre 1977	<a href="https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-91/pdf/STATUTE-91-Pg1494.pdf">https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-91/pdf/STATUTE-91-Pg1494.pdf</a>
Francia	Ley N° 78-17 Relativa a la informática, los ficheros y las libertades	6 de enero 1978	<a href="https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3497/21.pdf">https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3497/21.pdf</a>
Honduras	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto N° 170/2006).	30 de diciembre 2006	<a href="https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/17-ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica">https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/17-ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica</a>
	Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad Nacional (Decreto N° 418/2013)	20 de enero 2014	<a href="https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/531-ley-para-la-clasificacion-de-documentos-publicos-relacionados-con-la-seguridad-y-defensa-nacional">https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/531-ley-para-la-clasificacion-de-documentos-publicos-relacionados-con-la-seguridad-y-defensa-nacional</a>
	Ley de Contratación del Estado (Decreto N° 74/2001)	29 de junio 2001	<a href="https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Ley%20de%20Contratación%20del%20Estado%20_Decreto%2074-2001.pdf">https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Ley%20de%20Contratación%20del%20Estado%20_Decreto%2074-2001.pdf</a>
	Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios	5 de agosto 2014	<a href="http://h1.honducompras.gob.hn/ONCAE_DIAGRAMA/HTML/LCETME.pdf">http://h1.honducompras.gob.hn/ONCAE_DIAGRAMA/HTML/LCETME.pdf</a>

	Electrónicos (Decreto 36/2013)		
	Decreto Ejecutivo N° 010/2005 Creación Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras “HonduCompras”	14 de octubre 2005	<a href="http://h1.honducopras.gob.hn/Info/QuienesSomos.aspx">http://h1.honducopras.gob.hn/Info/QuienesSomos.aspx</a>
México	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	11 de junio 2002	<a href="http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/LFTAIPG.pdf">http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/LFTAIPG.pdf</a>
Nicaragua	Ley sobre Acceso a la Información Pública (Ley N° 621)	22 de junio 2007	<a href="https://observatoriop10.cepal.org/en/node/147">https://observatoriop10.cepal.org/en/node/147</a>
	Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público (Ley N° 737)	19 de octubre de 2010	<a href="https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/93271/108991/F-914939589/NIC93271.pdf">https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/93271/108991/F-914939589/NIC93271.pdf</a>
	Ley de Contrataciones Municipales (Ley N° 801)	5 de julio de 2012	<a href="http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/85a15304da05724e06257aa600722289?OpenDocument">http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/85a15304da05724e06257aa600722289?OpenDocument</a>
Panamá	Ley N° 33 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)	25 de abril 2013	<a href="https://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2021/01/Ley33-25abril2013-aportess-incluidos.pdf">https://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2021/01/Ley33-25abril2013-aportess-incluidos.pdf</a>
República Dominicana	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (Ley N° 200)	17 de julio 2004	<a href="https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-general-libre-acceso-la-informacion-publica-ley-no-200">https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-general-libre-acceso-la-informacion-publica-ley-no-200</a>
	Decreto Presidencial N° 486/2012 que crea la	31 de agosto 2012	<a href="https://www.isfodosu.edu.do/images/2018/Transparencia/Tra">https://www.isfodosu.edu.do/images/2018/Transparencia/Tra</a>

	Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG)		nsparencia/Transparencia-2018/Decretos-Transparencia/Dec_486-12.pdf
	Ley N° 340/06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones	18 de agosto 2006	<a href="https://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_RepDo_RespuestaC_Ane6.pdf">https://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_RepDo_RespuestaC_Ane6.pdf</a>
	Ley N°. 449/06 que modifica la Ley N° 340/06 sobre Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones	6 de diciembre 2006	<a href="https://www.aduanas.gob.do/media/2205/449-06_que_modifica_ley_340-06_sobre_compras.pdf">https://www.aduanas.gob.do/media/2205/449-06_que_modifica_ley_340-06_sobre_compras.pdf</a>
Uruguay	Ley sobre el derecho de Acceso a la Información Pública (Ley N° 18.381)	17 de octubre 2008	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008</a>
	Ley N° 19.178 Modificaciones a la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública	27 de diciembre 2013	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19178-2013">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19178-2013</a>
	Decreto N° 525/970 Denomina a la Comisión Nacional de Informática y fija sus cometidos	28 de octubre 1970	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/525-1970">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/525-1970</a>
	Decreto N° 257/990 Creación del Programa Nacional de Desburocratización	4 de julio 1990	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/257-1990/1">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/257-1990/1</a>
	Decreto N° 95/991 Aprueba el Texto Ordenado actualizado de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera	8 de marzo 1991	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/95-1991">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/95-1991</a>
	Ley N° 15.903/1987 Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución	18 de noviembre 1987	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15903-1987">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15903-1987</a>

Presupuestal Nacional Ejercicio 1986		
Ley N° 16736/996 Presupuesto Nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 1995-1999	12 de enero 1996	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16736-1996">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16736-1996</a>
Decreto N° 194/97 Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera y Normas Concordantes y Complementarias. TOCAF 1996	10 de junio 1997	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/194-1997">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/194-1997</a>
Decreto N° 225/000 Creación Comité Nacional para la Sociedad de la Información	8 de agosto 2000	<a href="http://www.impo.com.uy/diariooficial/2000/08/17/documentos.pdf">http://www.impo.com.uy/diariooficial/2000/08/17/documentos.pdf</a>
Decreto N° 289/2002 Sistema de Compras y Contrataciones Estatales. Reforma del Estado	2 de agosto 2002	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/289-2002">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/289-2002</a>
Decreto N° 66/002 Programa de Reforma del Estado. Información obligatoria de los incisos 02 al 15 sobre Pliegos de Bases y Condiciones Particulares de los Procedimientos Licitatorios	4 de marzo 2002	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/66-2002">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/66-2002</a>
Decreto N° 526/003 Publicación en Sitio Web <a href="http://www.comprasestatales.gub.uy">www.comprasestatales.gub.uy</a> de los pliegos de bases y condiciones particulares de cada licitación pública o abreviada que realicen las Unidades Ejecutoras de	18 de diciembre de 2003	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/526-2003/1">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/526-2003/1</a>

los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional		
Decreto N° 428/2002 Creación de la Unidad Centralizada de Adquisiciones de Medicamentos y Afines del Estado	5 de noviembre 2002	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/428-2002">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/428-2002</a>
Decreto N° 58/003 Creación de la Unidad Centralizada de Adquisiciones de Alimentos	11 de febrero 2003	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/58-2003">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/58-2003</a>
Ley N° 18.046 Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2005	24 de octubre 2006	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18046-2006/4">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18046-2006/4</a>
Ley N° 17.930 Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2005-2009	19 de diciembre 2005	<a href="https://oig.cepal.org/sites/default/files/2005_ley17930_ury.pdf">https://oig.cepal.org/sites/default/files/2005_ley17930_ury.pdf</a>
Ley N° 18.362 Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2007	6 de octubre 2008	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18362-2008">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18362-2008</a>
Decreto N° 205/006 Reglamentación para el funcionamiento de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico	26 de junio 2006	<a href="http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/decretos/2006/07/CM%20188_26%2006%202006_00001.PDF">http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/decretos/2006/07/CM%20188_26%2006%202006_00001.PDF</a>
Decreto N° 232/010 Reglamentación de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública	2 de agosto 2010	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010</a>

Ley N° 18.834 Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2010	4 de noviembre 2011	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18834-2011">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18834-2011</a>
Ley N° 17.060 Ley Cristal. Funcionarios Públicos	23 de diciembre 1998	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17060-1998">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17060-1998</a>
Ley N° 18.786 Ley de Participación Público-Privada	19 de julio 2011	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18786-2011">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18786-2011</a>
Decreto N° 17/012 Reglamentación de la Ley de Participación Público-Privada	26 de enero 2012	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/17-2012">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/17-2012</a>
Ley N° 19.149 Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2012	24 de octubre de 2013	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19149-2013">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19149-2013</a>
Ley N° 19.889 Aprobación de la Ley de Urgente Consideración. Luc. Ley de Urgencia	9 de julio 2020	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020</a>
Decreto N° 142/018 Reglamentación de la Apertura Electrónica para los procedimientos de compras y contrataciones estatales	14 de mayo de 2018	<a href="http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/142-2018">http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/142-2018</a>
Decreto N° 155/013 Reglamentación del Funcionamiento del Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE)	21 de mayo 2013	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/155-2013">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/155-2013</a>
Ley N° 18.172 Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de	31 de agosto 2007	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18172-2007">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18172-2007</a>



Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2006		
Decreto N° 275/013 Reglamentación del Art. 39 de la Ley 18.834 relativo al Régimen Jurídico de las compras y contrataciones Estatales	3 de septiembre 2013	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/275-2013">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/275-2013</a>
Decreto N° 257/015 Aprobación del Pliego Único de Bases y Condiciones para los Contratos de Obra Pública	23 de septiembre 2015	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/257-2015">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/257-2015</a>
Decreto N° 171/016 Modificación del Art. 11.3.5 del Anexo del Decreto 257/015 relativo Al Pliego Único de Bases y Condiciones para los Contratos de Obra Pública	6 de junio 2016	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/171-2016">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/171-2016</a>
Decreto N° 196/015 Reglamentación del Procedimiento de pregón o puja a la baja establecido en la Ley 18.834	20 de julio 2015	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/196-2015">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/196-2015</a>
Decreto N° 13/2009 Reglamentación del Régimen de preferencia en los precios de bienes, servicios y obras públicas en los contratos y adquisiciones realizados por el Estado	13 de enero 2009	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/13-2009">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/13-2009</a>
Decreto N° 371/010 Micro, pequeñas y medianas empresas. Programa de fortalecimiento	14 de diciembre 2010	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/371-2010">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/371-2010</a>

Ley N° 18.159 Defensa de la Libre Competencia en el Comercio	20 de julio 2007	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18159-2007">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18159-2007</a>
Decreto N° 404/007 Reglamentación de la Ley N° 18.159 sobre Defensa de la Libre Competencia en el Comercio	29 de octubre 2007	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/404-2007">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/404-2007</a>
Decreto N° 30/017 Aprobación del Sistema de Notificaciones y Comunicaciones Electrónicas en el ámbito de la URSEC	6 de febrero 2017	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/30-2017">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/30-2017</a>
Ley N° 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana	13 de septiembre 2009	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18567-2009">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18567-2009</a>
Ley N° 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana	18 de septiembre 2014	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014</a>
Decreto N° 277/011 Integración del Gabinete Social	1 de agosto 2011	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/277-2011/1">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/277-2011/1</a>
Ley N° 18.719 Presupuesto Nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 2010-2014	27 de diciembre 2010	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010</a>
Ley N° 19.355 Presupuesto Nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 2015-2019	19 de diciembre 2015	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015#:~:text=Autor%C3%ADzase%20al%20Poder%20Ejecutivo%20a,Planeamiento%20y%20Presupuesto%20para%20inversiones.">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015#:~:text=Autor%C3%ADzase%20al%20Poder%20Ejecutivo%20a,Planeamiento%20y%20Presupuesto%20para%20inversiones.</a>
Decreto N° 54/2017 Reglamentación del Art. 82 de la Ley 19.355 fijando las "Directrices	20 de febrero 2017	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/54-2017">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/54-2017</a>

técnicas para la publicación de Datos Abiertos"		
Decreto N° 367/2018 Reglamentación del Art. 22 de la Ley 18.834, referente al Régimen de Convenios Marco para la contratación de bienes, obras y servicios de uso común en las administraciones públicas estatales y derogación del Decreto N° 42/015	5 de noviembre 2018	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/367-2018#:~:text=Las%20Administraciones%20P%C3%ABlicas%20Estatales%20podr%C3%A1n,a%20bienes%2C%20servicios%20u%20obras.">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/367-2018#:~:text=Las%20Administraciones%20P%C3%ABlicas%20Estatales%20podr%C3%A1n,a%20bienes%2C%20servicios%20u%20obras.</a>
Ley N° 19.823 Declaración de Interés General del Código de Ética en la función pública	18 de septiembre de 2019	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19823-2019#:~:text=%2D%20Queda%20prohibido%20a%20los%20funcionarios,inter%C3%A9s%20p%C3%ABlico%20y%20el%20privado.">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19823-2019#:~:text=%2D%20Queda%20prohibido%20a%20los%20funcionarios,inter%C3%A9s%20p%C3%ABlico%20y%20el%20privado.</a>
Ley N° 19.797 Modificaciones del régimen de declaración jurada de los funcionarios públicos establecidos en la Ley Cristal N° 17.060	13 de septiembre 2019	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19797-2019">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19797-2019</a>
Decreto N° 6/019 Fijación de montos máximo, que regirán en 2019, para la aplicación del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo	3 de enero 2019	<a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa/decreto-6019-del-3-enero-2019">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa/decreto-6019-del-3-enero-2019</a>
Decreto N° 26/018 Fijación de montos máximo, que regirán en 2018, para la aplicación del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo	26 de enero 2018	<a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa/decreto-26018-del-26-enero-2018">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa/decreto-26018-del-26-enero-2018</a>
Decreto N° 16/017 Fijación de los montos máximos por entidad para	23 de enero 2017	<a href="https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativ">https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativ</a>

	la aplicación del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo. Ejercicio 2017		a/decreto-16017-del-23-enero-2017
	Ley N° 17.930 Presupuesto Nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 2005-2009	19 de diciembre de 2005	<a href="https://oig.cepal.org/sites/default/files/2005_ley17930_ury.pdf">https://oig.cepal.org/sites/default/files/2005_ley17930_ury.pdf</a>
	Decreto N° 295/019 Creación del Sistema de Planificación Estratégica para el Desarrollo	30 de septiembre 2019	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/295-2019/12">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/295-2019/12</a>
	Ley N° 17.935 Creación del Consejo de Economía Nacional	26 de diciembre de 2005	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17935-2005">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17935-2005</a>
	Decreto N° 299/006 Reglamentación de la instalación y funcionamiento del Consejo de Economía Nacional	29 de agosto de 2006	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/299-2006">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/299-2006</a>

### Anexo 13. Bases de datos utilizadas

Nombre	Enlace
Varieties of Democracy (V-Dem)	<a href="https://v-dem.net">https://v-dem.net</a>
Repositorio digital de Americas Society (AS) y Council of the Americas (COA)	<a href="https://www.as-coa.org">https://www.as-coa.org</a>
Repositorio digital del Observatorio del principio 10 en América Latina y el Caribe de la CEPAL	<a href="https://observatoriop10.cepal.org/es">https://observatoriop10.cepal.org/es</a>
The Global Right to Information Rating	<a href="https://www.rti-rating.org">https://www.rti-rating.org</a>
Tribunal de Cuentas de Uruguay	<a href="https://www.tcr.gub.uy/">https://www.tcr.gub.uy/</a>
Observatorio de la Oficina Nacional del Servicio Civil de Uruguay (ONSC)	<a href="https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/tematica/observatorio">https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/tematica/observatorio</a>
Repositorio digital del Parlamento del Uruguay	<a href="https://parlamento.gub.uy">https://parlamento.gub.uy</a>
Online library of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)	<a href="https://www.oecd-ilibrary.org">https://www.oecd-ilibrary.org</a>
Repositorio digital del Banco Mundial	<a href="http://documents1.worldbank.org">http://documents1.worldbank.org</a>
Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INTAI), Uruguay	<a href="https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/noticias/indice-nacional-transparencia-acceso-informacion">https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/noticias/indice-nacional-transparencia-acceso-informacion</a>
Repositorio digital del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<a href="https://publications.iadb.org/en">https://publications.iadb.org/en</a>
Repositorio digital del Fondo Monetario Internacional (FMI)	<a href="https://www.imf.org/es/Publications/">https://www.imf.org/es/Publications/</a>
Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC)	<a href="https://occ-america.com/">https://occ-america.com/</a>
Repositorio digital del Institute of Development Studies Research	<a href="https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/1">https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/1</a>
Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)	<a href="http://ricg.org/es/home/">http://ricg.org/es/home/</a>
Observatorio de Compras Públicas de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), Uruguay	<a href="https://observatorio.arce.gub.uy/eportal/">https://observatorio.arce.gub.uy/eportal/</a>
Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)	<a href="https://www.transparency.org/es/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent">https://www.transparency.org/es/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent</a>

Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement	<a href="https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2022-03/BenchmarkingPPPs2017_ExecSummary.pdf">https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2022-03/BenchmarkingPPPs2017_ExecSummary.pdf</a>
InSight Crime – Investigación y análisis de crimen organizado	<a href="https://es.insightcrime.org/">https://es.insightcrime.org/</a>
The Open Contracting Partnership	<a href="https://www.open-contracting.org/">https://www.open-contracting.org/</a>
E-Government Development Index (EGDI)	<a href="https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index">https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index</a>
The Worldwide Governance Indicators (WGI)	<a href="https://info.worldbank.org/governance/wgi/">https://info.worldbank.org/governance/wgi/</a>
The Global Competitiveness Report 2017-2018 (World Economic Forum)	<a href="https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018/">https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018/</a>
Observatorio Territorio Uruguay	<a href="https://otu.opp.gub.uy/">https://otu.opp.gub.uy/</a>
Mirador de Gobierno Abierto de Uruguay	<a href="https://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/">https://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/</a>
Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL), Uruguay	<a href="https://ucu.edu.uy/es/node/36323">https://ucu.edu.uy/es/node/36323</a>