



Uruguay
Presidencia

ARCE Agencia
Reguladora de
Compras Estatales

Consulta Pública Pliego para la adquisición de frutas, hortalizas y huevos

Informe de Resultados

ARCE

mayo 2024



Contenido

Introducción	3
Objetivo de la consulta.....	4
Aportes recibidos	5
Principales conclusiones.....	10



Introducción

La Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE), asumió dos compromisos en el marco del 5to Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, periodo 2021 - 2024. Uno de ellos refiere a la participación ciudadana en el diseño de pliegos estándar para las contrataciones públicas.

El compromiso se encuentra vinculado al Plan Estratégico de la Agencia, y en particular al diseño de pliegos estándares de aplicación generalizada con el fin de recibir aportes en forma previa, a su adopción como instrumento regulatorio. Además de permitir fomentar el cumplimiento de la normativa vigente que corresponda aplicar en cada caso.

Los pliegos estándar de contratación constituyen un instrumento que tiene por objetivo homogeneizar las condiciones en que el Estado contrata y evita restringir la competencia permitiendo a la Administración contar con abastecimiento de calidad traducido en la mejora en los servicios públicos que brinda.

Con el objetivo de fomentar la idoneidad de los pliegos y potenciarlos se pretende integrar la participación de la ciudadanía así como de los principales públicos de interés involucrados.

Es importante señalar que el 5to. Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto tiene el objetivo de continuar avanzando en la estrategia país para impulsar los pilares de Gobierno Abierto: la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación y colaboración ciudadana, y la innovación tecnológica al servicio de estos pilares.

Dado los compromisos antes mencionados, y en el marco del Comité de seguimiento del régimen de compras públicas para la agricultura familiar en donde participan el Ministerio de Agricultura y Pesca, el Ministerio de Desarrollo Social y la Agencia Reguladora de Compras Estatales¹, se trabajó en un pliego modelo para la adquisición de frutas, hortalizas y huevos, el cual en esta oportunidad se definió someterlo a consulta pública.

¹ Creado por Ley N° 19.292, de 16 de diciembre de 2019, y modificativa Ley N° 20.075, de 20 de octubre de 2022.



Objetivo de la consulta

La consulta tuvo como objetivo generar un espacio de diálogo técnico, necesario para la construcción de instrumentos regulatorios del Sistema de Compras que deriven en una mayor eficiencia. Mediante la consulta pública se formalizó esta instancia, brindando transparencia al proceso e igualdad de oportunidades de participación a todas las partes interesadas.

La Consulta Pública se realizó a través de la Plataforma de Participación Ciudadana Digital y la convocatoria fue difundida a través del sitio web de la Agencia, así como a través del Comité de seguimiento del régimen de compras públicas para la agricultura familiar.

Sin perjuicio de que se encontraba accesible la totalidad del pliego, las cláusulas que en particular fueron sometidas a consulta pública son las siguientes:

- Requisitos técnicos y funcionales
- Evaluación de las ofertas
- Ajustes de precios
- Forma de entrega de mercadería
- Condiciones para la ejecución de contratos
- Otras consideraciones, siendo esta una opción residual sobre contenidos del pliego que no se encontrasen comprendidos en los apartados anteriores

Los aportes recibidos se concentraron en 4 de las cláusulas antes mencionadas.



Aportes recibidos

La consulta obtuvo 7 aportes, los cuales se transcriben a continuación junto a las apreciaciones realizadas por ARCE en conjunto con el equipo que forma parte del Comité de seguimiento del Régimen de Compras Públicas para la Agricultura Familiar.

Aporte 1- Clausula “Forma de Entrega de Mercadería”:

“Habilitados para transporte de alimentos por la Intendencia Departamental de origen del Producto:

Se considera necesario que se contemple la habilitación del vehículo para frutas, verduras y huevos.

La exigencia de transportar los huevos en un vehículo diferente al de frutas y verduras aumenta mucho los costos de logística. Se solicita que se habilite el transporte de ambos productos, pudiendo ser en un compartimento diferente, pero en el mismo camión. Se debe tener en cuenta que muchas veces son volúmenes muy reducidos.

Se podrá fijar un criterio sujeto al volumen de entrega de ambos tipos de mercadería”.

Respuesta:

Desde el punto de vista de la inocuidad alimentaria y con el fin de evitar la contaminación cruzada, los huevos deben de ser transportados de forma separada de las frutas y hortalizas.

Dado que no se advierten impedimentos en el Reglamento Bromatológico Nacional respecto a los vehículos habilitados para el transporte de los productos aquí incluidos ([Decreto N°315/994](#) - Capítulo 15), se valorará la admisión del transporte en un mismo vehículo siempre que existan compartimentos separados que eviten la contaminación entre los productos.

Aportes 2, 3 y 6 – Cláusula “Ajuste de precios”

- *“Se comparte que el precio no sea fijo para periodos extensos de tiempo, y que se ajuste en función de la variación del mercado. Nos interesa que se capacite a los compradores para que se aplique. Considerando que los ciclos de los cultivos son estacionales (frutas, hortalizas y huevos); cambia el precio en función de las*



estaciones climáticas y de diferentes eventos (excesos hídricos, tormentas de viento, sequías, etc.) sus ciclos.

Una opción es permitir el uso de sustitutos de igual o muy similar valor nutricional a criterio de los nutricionistas; habiéndolo dejado establecido en el pliego. Ejemplo: sustituir espinaca por acelga”.

- *“Se comparte el criterio de ajuste de precio propuesto. Se solicita la capacitación de los compradores para que se aplique.*

Como nos interesa que se aplique, consideramos importante que sea práctico para el comprador. Lo ideal es la actualización semanal, pero en su defecto puede ser posible una actualización mensual utilizando los precios promedios mensuales del Boletín Granjero”.

- *“En el caso de frutas y verduras en el cual se hacen de forma anual. Nos parece necesario la regulación de precios mes a mes. Ya es un riesgo mantener el precio por un mes mucho más un año. Para los grupos de productores es muy difícil. Ya que el precio fluctúa mucho”*

Respuesta:

Como bien se señala, el ajuste de precios es algo que se contempló en las bases de contratación estándar que se pusieron en consulta. En cuanto a la frecuencia del mismo, acontece para cada orden de compra, tal que se considera la variación de precios ocurrida desde la instancia de apertura de oferta al momento de la emisión de la orden de compra.

El índice para actualizar los precios del período es el del Observatorio Granjero de la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM) que internaliza las variaciones y estacionalidad de precios.

Asimismo, el penúltimo inciso de la Cláusula “Objeto” del Pliego prevé la posibilidad de sustituir productos en aquellos casos que se traten de alimentos perecederos, estacionales y sujetos a factores climáticos. Esta sustitución podrá realizarse a solicitud del comprador o propuesta del proveedor, sujeta a aprobación del organismo contratante.

En cuanto al interés a la capacitación de los organismos compradores es importante destacar que de acuerdo al artículo 331 de la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020, en la redacción dada por el artículo 68 de la Ley N° 20.212, de 6 de noviembre de 2023, ARCE tiene dentro de sus competencias, la de: *“Elaborar y difundir documentación y pautas técnicas en materia de adquisición de bienes y servicios, así como diseñar programas de capacitación, en especial, en aspectos vinculados a la elaboración y aplicación de normativa especializada, a la aplicación de las mejores prácticas, identificación y mitigación*



de riesgos en los procedimientos administrativos de contratación y de ejecución de contratos”

En ese marco, ARCE efectúa capacitaciones periódicas en las que se incluyen temas tales como la elaboración de pliegos y aplicación de regímenes de preferencia.

Asimismo, en la medida que se aprueba un nuevo instrumento del sistema de contratación pública, ARCE, conforme sus cometidos, realiza tanto la difusión del instrumento así como capacitaciones específicas donde se destacan las principales características del mismo.

Aporte 4 - “Otras consideraciones”

A. “Integración de Consorcios:

Consideramos necesario que se valide la figura de consorcio para el régimen de preferencia en la medida que quienes integran el consorcio cumplan con los requisitos exigidos por dicho régimen de preferencia.

Interesa que las Organizaciones Habilitadas de la Agricultura Familiar, presentándose como consorcio no pierdan la preferencia. Es necesario para poder incrementar la diversidad de productos, continuidad a lo largo del año y mayor volumen”.

B. “Pliegos y adjudicación:

Consideramos necesario que en los llamados y adjudicaciones se contemple por separado los productos exóticos (banana, ananá, etc) para poder acogerse al régimen de preferencia de la Agricultura Familiar. O sea que se permitan las adjudicaciones parciales; o eventualmente que sea licitado en forma independiente”.

Respuesta:

A. El artículo 2 de la Ley N° 19.292 crea el régimen de compras estatales disponiendo como beneficiario a las Organizaciones Habilitadas (OH) conformadas de acuerdo al artículo 5° de la misma ley (integrada por al menos cinco productores agropecuarios, de los cuales como mínimo el 70% deben ser productores familiares agropecuarios y/o pescadores artesanales).

Al respecto debe tenerse presente que los regímenes de preferencia son mecanismos que privilegian directamente la participación de un sector o un tipo de empresa en el mercado de contrataciones públicas. En esos casos el legislador se aparta de la libre competencia en atención al interés general en desarrollar sectores específicos en el marco de las políticas públicas. La ley debe ser analizada en forma



estricta no pudiendo entenderse como análogas otras soluciones que no recoge la misma, extendiendo el concepto de beneficiario al Consorcio. Máxime cuando el Consorcio, conforme el artículo 501 de la Ley N° 16060, se constituye como asociación temporal de dos o más personas físicas o jurídicas no adquiriendo personalidad jurídica.

B. Asimismo, el pliego estándar habilita a la presentación de ofertas parciales de forma que las OH puedan presentarse con sus productos y no sea necesaria la asociación con otras OH para cubrir todo el objeto. Si el pliego lo habilita, el organismo contratante debe indicar las condiciones en que ello sea aplicable. En caso de que se requiera que la oferta sea por la totalidad de lo demandado en cada zona que se desea proveer, se indica tener presente que para el caso de las organizaciones habilitadas al amparo de la Ley N° 19.292 podrán ofertar por cantidades menores debiéndose indicar en el pliego el porcentaje mínimo exigido, sugiriéndose como porcentaje mínimo 50%.

En el mismo sentido se valorara la inclusión en el pliego a texto expreso que en caso de requerirse la cotización de un conjunto de productos, su integración no puede implicar una restricción a la participación de las OH.

Aporte 5 - “Certificado de Buenas Prácticas Agrícolas y el Carnet de Aplicador”

“El MGAP no puede dar respuesta a la demanda que se generaría. Es una exigencia que no se puede cumplir”.

Respuesta:

Analizado el planteo y en aras de no generar una barrera al acceso, se valorará la pertinencia del requerimiento “Certificado de Buenas Prácticas Agrícolas y el Carnet de Aplicador”.

Aporte 7

“Se tiene que describir de forma clara en el pliego y mismo la compra directa o en procedimiento que sea las categorías requeridas. Por qué se pide una determinada categoría más chica y después en el momento de las entregas piden categorías más grandes”.



Respuesta:

Las categorías se basan en la calidad comercial (CAT I – CAT II). La categoría no solo depende del tamaño (peso o calibre) de los productos. En el momento de la entrega tanto el proveedor como el comprador deben respetar la Categoría y Calibre (peso o tamaño) contratado.

Como se comentó más arriba, el pliego habilita la entregar productos sustitutos a petición del Organismo como a propuesta de los proveedores, en virtud de tratarse de alimentos perecederos, estacionales y sujetos a factores climáticos.



Principales conclusiones

Si bien la participación puede considerarse moderada, los aportes recibidos fueron realizados por parte de ciudadanos y principalmente estuvieron vinculados a la inserción de las Organizaciones Habilitadas en procedimientos que incluyan dentro de su objeto productos provenientes de la agricultura familiar o pesca artesanal.

Cabe destacar que muchos de esos aportes ya se encuentran contemplados en el propio pliego. Sin perjuicio de ello, en función de los aportes se identificó la necesidad de realizar algunas modificaciones y mejoras al pliego, las cuales van a ser analizadas en conjunto con el Comité de seguimiento del régimen de compras públicas para la agricultura familiar, a los efectos de obtener los mejores beneficios posibles para diferentes usuarios, principalmente compradores y proveedores.

A priori se destaca esta herramienta ya que permite acercarnos a los ciudadanos y poder recabar sus experiencias, pudiendo así mejorar la confección de pliegos, estandarizando buenas prácticas, brindando claridad en los requerimientos y, a través de los mismos, preservar la aplicación de las normas vigentes en materia de fomento de sectores específicos.

Asimismo se destaca la importancia de dar continuidad a las capacitaciones, tarea que si bien forma parte del asesoramiento continuo de ARCE a los organismos compradores, constituye uno de los pilares esenciales para la salud del sistema nacional de contratación pública.