

“SISTEMA DE COMPRAS CENTRALIZADAS EN EL URUGUAY”

CRA. SOLANGE NOGUÉS DURÁN¹
CRA. CAROLINA GARCÍA PARODI²
ESC. EDGARDO MARTÍNEZ CAPPETTA³
DR. GERMÁN PÉREZ MALVEIRA⁴
DRA. MARIANA BUZÓ DA SILVEIRA⁵

I) INTRODUCCIÓN.

A nivel de Derecho comparado, en los últimos años, la mayoría de los países comenzaron a implementar sistemas de compras estatales centralizadas y de adquisiciones en masa.

En nuestro país, mediante la Ley N° 18.172 de fecha 31 de agosto de 2007, se creó la Unidad Centralizada de Adquisiciones (en adelante, UCA), como un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo que funciona en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas.

Como se explicará más adelante, dicha Unidad fusiona las Unidades de Adquisiciones creadas mediante Decretos del Poder Ejecutivo, para atender las compras y contrataciones de insumos médicos, de alimentos y servicios alimentarios, en los años 2002 y 2003, respectivamente.

En consecuencia, la centralización de adquisiciones por parte del Estado Uruguayo tiene, a la fecha, ocho años de aplicación y por lo tanto ha generado una vasta experiencia en la materia.

Dicha experiencia ha reafirmado el concepto de que una adecuada gestión de compra centralizada, requiere en primer lugar, un análisis profundo del sector de bienes y servicios a contratar, no solamente referida a la oferta sino a la demanda de esos bienes y servicios; en segundo lugar, la revisión y adecuación de la normativa específica referida a los procedimientos administrativos y en tercer lugar, el diseño, desarrollo e implementación de las herramientas informáticas que sostengan ese proceso.

El sistema de las compras estatales centralizadas es un fenómeno que incide en tres elementos básicos de la actividad administrativa: en la organización institucional, en el procedimiento de adopción de decisiones en materia de contratación y en la finalidad de la actividad.

La centralización de las compras públicas requiere concentrar los procesos de decisión reduciendo los órganos de compra. Dicha concentración debe ser compatible con una gestión eficaz de los procesos de contratación, de modo que satisfaga en el menor tiempo posible, las necesidades de los distintos órganos componentes de la Administración, o en una perspectiva institucional más amplia, del Estado en general.

La finalidad de implementar las compras estatales en forma centralizada es la de obtener productos y servicios de calidad, reducir gastos de gestión y obtener mejores precios de adquisición que se traduzcan en un considerable ahorro público.

En definitiva, se identifican tres tipos de razones fundamentales para que el Estado implemente dicho sistema:

- a) razones que inciden en la organización interna de las entidades estatales.
- b) razones que afectan la simplificación y celeridad de los procedimientos contractuales.

1 Contadora Pública. Universidad de la República. Directora Ejecutiva, Unidad Centralizada de Adquisiciones, Ministerio de Economía y Finanzas.

2 Contadora Pública. Universidad de la República. Certificado en Docencia Universitaria, Universidad ORT. Sub Directora Ejecutiva, Unidad Centralizada de Adquisiciones, Ministerio de Economía y Finanzas. Coordinadora Académica Adjunta Contador Público, Universidad ORT.

3 Escribano Público. Universidad de la República. Asesor Notarial de la Unidad Centralizada de Adquisiciones, Ministerio de Economía y Finanzas.

4 Doctor en Derecho. Universidad Católica del Uruguay. Master en Derecho de Empresa, Universidad de Navarra, España. Aspirante a Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Montevideo. Asesor Jurídico de la Unidad Centralizada de Adquisiciones, Ministerio de Economía y Finanzas.

5 Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de la República. Aspirante a Profesor Adjunto de Derecho Administrativo, Universidad de la República.

c) razones que refuerzan la posición de la Administración contratante como comprador.

Las mismas se alinean para colocar en primer lugar el criterio de eficacia, como un principio de funcionamiento de la Administración Pública, que demanda una coordinación entre los órganos de la Administración.

En el presente trabajo, analizaremos específicamente el sistema de centralización de compras en el Uruguay, en particular, la experiencia de la UCA y las razones fundamentales para seguir reforzando el sistema de compra centralizada en nuestro país.

II) CARACTERIZACIÓN DE LA COMPRA CENTRALIZADA.

La compra centralizada consiste en la adquisición de determinados bienes y servicios por una unidad de compras estatal especializada. Dicha adquisición se realiza por cuenta y orden de organismos del Estado, de acuerdo a las cantidades y calidades requeridas por éstos y con el fin de posibilitar el aprovisionamiento necesario para el adecuado cumplimiento de sus cometidos.

Al tratarse de la adquisición de bienes así como de la contratación de servicios, adquiere relevancia la determinación de la canasta de esos bienes y servicios a incluir en el sistema de compra centralizada, los que deben tener algunas características específicas: aquellos que el Estado demanda en grandes cantidades y en forma periódica; aquellos que tienen especificaciones técnicas que pueden estandarizarse, a partir de las demandas individuales y que efectivamente permiten utilizar el poder negociador del Estado para obtener los mejores precios, de acuerdo a las calidades requeridas.

La gestión de compra centralizada es cumplida por un órgano estatal especializado, denominado UCA, que actúa por cuenta y orden de los denominados usuarios del sistema. Por lo tanto, las adquisiciones que realiza la UCA, están determinadas, en cuanto a su cantidad y al estándar mínimo de calidad, por los requerimientos formulados por los usuarios del sistema.

De esta manera, el sistema de centralización de las compras públicas busca asegurar el suministro de bienes y servicios en forma homogénea en la calidad requerida y a mejores precios para todos los organismos estatales. De este modo, se logra la mejor utilización de los recursos, no sólo alcanzando mejores precios de adquisición y suministro, sino evitando la repetición de procedimientos de contratación, todo lo cual propende a lograr una Administración eficaz y eficiente.

Ello, sin desmedro del esfuerzo que debe realizarse para el necesario contralor, en la etapa contractual, del ajuste de los bienes y servicios adjudicados a las especificaciones técnicas licitadas, así como a la demanda de las cantidades efectivamente necesarias para el cumplimiento eficiente de los distintos servicios públicos, lo que permitirá medir si el gasto se adecua a las reales necesidades de esos servicios y si efectivamente, los proveedores cumplen, a cabalidad, con sus compromisos asumidos en su calidad de adjudicatarios.

III) RAÍCES HISTÓRICAS DE LA CONTRATACIÓN EN MASA.

La palabra “suministrar” significa proporcionar lo necesario, abastecer, proveer, surtir, equipar, aprovisionar; en síntesis nos remite a la idea de un intercambio entre dos sujetos, uno que necesita un bien o servicio para poder desempeñar sus funciones y cumplir sus fines y otro que lo posee o fabrica y se encuentra en condiciones de aportárselo al primero. Esta función de intercambio, cuya concreción más típica y rudimentaria se representa en el Derecho Privado por medio de la compraventa, se ha cubierto tradicionalmente en el derecho Administrativo a través de uno de los contratos típicos, el de suministro.

El origen de la noción de suministro se encuentra en el ámbito del Derecho Público y desde tiempos remotos, en el aprovisionamiento de alimentos a los Ejércitos y en el aporte de materiales para la construcción de grandes obras de infraestructura. Esta nueva modalidad se explicaba por la complicación que iba adquiriendo el nuevo tráfico comercial y la aparición de grandes empresas de naturaleza estatal que, para su desarrollo y sustentación, necesitaban una serie de grandes prestaciones periódicas. De esta manera, se rompe el estrecho marco de la compraventa tradicional, la cual resultaba insuficiente para cubrir tales necesidades, por la multiplicidad de contratos que obligaría a celebrar y el consiguiente derroche de medios y tiempo y la pérdida de eficacia que dichos contratos, en reiteración, entrañarían.

Los historiadores nos cuentan cómo los romanos proveían a su ejército por medio de contratos que hacía el Pretor en las provincias. Se trataba de contratos de matiz público, por el fin, que era mantener al Ejército y a partir de la intervención del Pretor. También podemos citar como origen del contrato de suministro, las importaciones de trigo que hacía Roma de sus Provincias y en la ejecución y mantenimiento de las grandes obras públicas, como calzadas y acueductos, los cuales motivaban contratos semejantes a los que hoy se celebran. Por lo tanto, las necesidades de abastecimiento de los ejércitos y la ejecución de las grandes obras públicas han sido el origen del suministro en el ámbito público.

En nuestros tiempos, los organismos estatales precisan adquirir en forma regular una serie de bienes y servicios idénticos, sin tener que recurrir a la realización de múltiples contratos de compraventa. Fue así que se rompió el estrecho marco de la compraventa tradicional, que no resultaba eficaz para colmar tales necesidades y se abrió camino a este nuevo tipo contractual denominado “de suministro”.

Destacamos que las razones de ser del contrato de suministro son, tanto la adquisición de grandes cantidades de bienes y servicios en el mercado, como la seguridad en el abastecimiento. Por lo tanto, la finalidad de este tipo de contratación es la de conferir a los Organismos Estatales la seguridad de estar suministrados por los bienes y servicios que se requieren en grandes cantidades y en forma periódica; así el suministrado logra la certeza de que los bienes y servicios que precise en su desenvolvimiento, van a ser puntualmente entregados cuando los pida, no dependiendo de las reglas del mercado para su obtención.⁶

IV) RAZONES PARA LA ADQUISICIÓN CENTRALIZADA DE LOS BIENES Y SERVICIOS.

Como ya se mencionara, existen tres razones fundamentales para que el Estado implemente dicho sistema⁷:

- a. Razones que inciden en la organización interna de las entidades estatales y en la relación con otras administraciones.
- b. Razones que afectan la simplicidad y agilidad de los procedimientos de contratación administrativa.
- c. Razones que refuerzan la posición de la Administración en el mercado, obteniendo mejores precios.

a. Las razones que inciden sobre la organización interna de la Administración y en su relación con otras Administraciones Públicas.

Los distintos organismos de la Administración, en el cumplimiento de sus asuntos ordinarios, generan una serie de necesidades idénticas, respecto de los suministros de bienes y servicios que precisan, lo que deriva en la existencia de múltiples órganos de contratación y numerosas unidades de compra. Esto implica que existan muchos órganos administrativos que deban dedicarse a la adquisición de productos similares, lo cual representa un dispendio de tiempo, de recursos humanos y materiales.

La multiplicidad de unidades de compra genera descoordinación, reflejándose básicamente en que las diferencias entre los bienes y servicios que utilizan un órgano y otro órgano son muy notables, aun cuando las necesidades que tengan esos órganos sean idénticas. También surgen diferencias entre los órganos de la Administración en cuanto al control posterior del suministro de los bienes y servicios adquiridos; no es práctica corriente que los diferentes órganos conozcan exactamente lo que adquieren otros órganos, ni tampoco el precio al que han adquirido.

La dispersión orgánica de unidades de compra no facilita la programación de las necesidades globales de la Administración, lo que puede determinar que un órgano realice un procedimiento de contratación administrativo para adquirir un bien o servicio que a otro órgano de la Administración le resulta definitivamente excedentario.

⁶ López Benítez, Mariano, “Contrato Administrativo de suministro y centralización de las compras públicas”, Altier Administrativo. Barcelona 2000, Pág. 27 y ss.

⁷ López Benítez, Mariano, “Contrato Administrativo de suministro y centralización de las compras públicas”, Altier Administrativo. Barcelona 2000, Pág. 88 y ss.

Todos estos inconvenientes expuestos, se acentúan cuando se proyectan sobre administraciones escasamente jerarquizadas, desconcentradas, descentralizadas o autónomas, lo que muchas veces, al momento de contratar, hace perder la conciencia de su pertenencia a la Administración Pública, contratando cada una de ellas según sus recursos presupuestales y no de acuerdo a las necesidades de su servicio. Esta dispersión de unidades de compras tiene como resultado, que la mayoría de las veces los procedimientos de contratación no cuentan con la debida publicidad, pudiendo afectar la concurrencia de oferentes, generar derroche de recursos económicos al existir funcionarios públicos de distintos órganos de la Administración dedicados a adquirir bienes o servicios similares y a que los suministradores cobren sus créditos en diferentes plazos, dependiendo de la Administración contratante.

Por otra parte, se complejiza el control que pueda prevenir la corrupción, en los actores que participan en el proceso de compra.

La Administración tiene la obligación de ser eficaz, esta obligación es prioritaria con respecto a la organización misma. La falta de coordinación entre los órganos de la administración causa balances francamente contradictorios en cuanto a las calidades, cantidades y precios de los bienes y servicios adquiridos. La centralización de las compras estatales impone que ocupe un primerísimo plano el criterio de la eficacia, resaltando la misma como principio de funcionamiento de la Administración Pública, lo que demanda una adecuación entre los fines perseguidos por cada organismo y los medios que emplean cada uno de ellos para conseguir tales.

b. Las razones que afectan la simplicidad y agilidad de los procedimientos de contratación administrativa.

La multiplicidad de unidades de compra, que a su vez produce una multiplicidad de contratos de suministro para colmar necesidades de la misma índole de los distintos órganos estatales y el tiempo que deben invertir estos órganos en el trámite de los distintos expedientes administrativos, así como la diversidad de controles internos y externos, choca abiertamente contra la eficacia y eficiencia de la Administración Pública, la que debería cumplir con aquel postulado referido a que las diversas partes del todo aparezcan como integradas y conformen un conjunto armónico.

La centralización de la contratación incrementa la eficacia de la Administración, diferenciándose dos momentos en el proceso negocial, el que prefigura la necesidad y el contenido de los futuros contratos, y el que se concreta únicamente en los contratos de ejecución del negocio.

La separación de estos dos momentos conlleva una división del trabajo y una consiguiente especialización técnica de los distintos órganos. Por un lado se identifican los órganos que se dedican a prefigurar la necesidad y a disponer las características y condiciones de los bienes que se adecuan a esa necesidad, mediante la elaboración de las especificaciones técnicas a incluir en los correspondientes pliegos de condiciones particulares, liberando a los restantes órganos de estas actividades y ofreciéndoles un resultado ya formulado, al que ellos únicamente deben adherir participando de la licitación llevada a cabo por la Unidad de Compras.

A su vez, la existencia de una Unidad de Compras Centralizada asegura una mejor elección dentro de los productos ofertados, ya que es conveniente que en la primera fase negocial, en la elaboración del pliego de condiciones particulares y en el estudio de la ofertas presentadas, participen especialistas de diversas disciplinas, los que por lo general, son funcionarios de los distintos órganos de la Administración, situación difícilmente alcanzable cuando los órganos de contratación están dispersos.

La programación de las necesidades comunes se encuentra presente en todo el procedimiento de adquisición de los bienes y servicios requeridos.

c. Las razones que refuerzan la posición de la Administración en el mercado, obteniendo mejores precios.

La compra centralizada involucra un importante volumen de bienes y servicios, reforzando la posición de la Administración contratante como comprador. Esto es así porque la Administración obtiene un mayor poder de negociación, aspecto esencial a la hora de determinar mejores condiciones de compra, en la medida en que las firmas encuentran una mayor competencia al momento de hacer sus ofertas.

Esta demanda de grandes cantidades de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de los Organismos públicos, representa en muchos casos, un alto porcentaje del mercado total de esos bienes y servicios, colocando al Estado como el principal demandante en el mercado, brindando la posibilidad, como ya se mencionara, de lograr mejores términos en sus compras.

Asimismo, el sistema de compra centralizada asegura una homogeneidad final de las calidades, características y precios de los bienes y servicios suministrados, así como el ahorro de medios y mejora de resultados, todo lo cual, en definitiva, postula los principios de una Administración Pública eficaz y eficiente.

De este modo, a través de estos dos principios mencionados, entran en consideración factores de índole económico, como es la economía en la ejecución del gasto público, tanto en la obtención de mejores precios en el mercado, como en el ahorro de costos fijos propios de las compras estatales.

Por otra parte, también la adopción de estos modos de adquisición centralizada de suministros facilita la información. La Unidad de Compras debe mantener permanentemente informados a los órganos participantes del sistema sobre los acontecimientos que vayan surgiendo en la ejecución del contrato. Dicha información se complementa, cuando los órganos consumidores o usuarios de los bienes y servicios adquiridos, tienen la posibilidad de realizar informes sobre la idoneidad de los bienes escogidos, información que luego puede ser utilizada en procedimientos posteriores, por ejemplo para la aplicación de sanciones por incumplimiento, la reformulación de los pliegos de condiciones particulares, etc.

V) CONCRECIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO A TRAVÉS DE LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN.

Aunque los contratos administrativos tienen una causa cierta que es el interés público, al que se orienta el ejercicio de todas las potestades administrativas, este interés resulta determinado en el caso concreto del contrato de suministro, por las necesidades que tiene la Administración y que es necesario satisfacer.

Esto no es otorgarle relevancia causal a todos los motivos que pueda ostentar la Administración, ya que como enseña García de Enterría⁸, ni la Administración actúa a impulsos de motivaciones psicológicas, porque no las puede tener, ni tampoco en el ámbito del Derecho Público despliega virtualidad alguna el principio de autonomía de la voluntad, como sí ocurre en el ámbito del Derecho Privado.

Lo que sucede en estos casos, es que la causa del contrato de suministro se encuentra imbuida por una situación de necesidad, que afecta a un sujeto concreto, la Administración, pero que no es en sí misma subjetiva. Por el contrario, esta situación de necesidad está en la base de los contratos administrativos y constituye un hecho objetivo, que teleológicamente se conecta con la razón de ser de la Administración, que es la de colmar las aspiraciones colectivas de la sociedad.

En los suministros de bienes o servicios de uso o consumo tradicional en el Estado, lo que se desconoce con certeza es el quantum, aunque incluso éste puede ser determinado estimativamente sobre la base de experiencias pasadas.

Cabe recordar, que la Administración procura satisfacer los intereses generales, no conformando éstos una realidad estática y definida. La misión de la Administración debe anticiparse a las realidades futuras y previsibles, mediante la actividad de planificación y programación.⁹

En nuestro país, la utilización del sistema centralizado de compras por parte de todos los órganos de la Administración, incluyendo a las Personas Públicas Menores, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, podría incrementar las virtudes de este sistema, cuestión que debería analizarse caso a caso. Las bondades de la centralización deben apoyarse en un compromiso formal por parte de los entes antes referidos, con la UCA, que quieran participar del sistema como adquirentes, con la finalidad de lograr una adecuada gestión de compras.

VI) ANTECEDENTES DE LA UTILIZACIÓN DEL SISTEMA CENTRALIZADO DE COMPRAS EN OTRAS ADMINISTRACIONES.

La práctica de centralizar las compras surgió en Francia con el Decreto N° 58-1369 de 23 de octubre de 1958, cuyo artículo 5° invita a los Servicios del Estado dotados de autonomía financiera y a los establecimientos públicos nacionales, cualquiera sea su carácter, así como a los Departamentos, Municipios y sus

⁸ García de Enterría, E. "Curso Derecho Administrativo" Madrid 1997, Tomo I, Pág. 546 y ss.

⁹ López Benítez, Mariano, "Contrato Administrativo de suministro y centralización de las compras públicas", Altier Administrativo. Barcelona 2000, Pág 130 y ss.

establecimientos, a solicitar que sus compras se efectúen en las mismas condiciones que se establecen para el Estado central.

En el derecho comparado, el mejor ejemplo lo tenemos en España, donde la Ley N° 30/2007 de 30 de octubre de 2007, publicada en el BOE el 31/10/2007 establece en el artículo 187, Capítulo IV “Centrales de Contratación”, que la entidades del sector público podrán centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, atribuyéndola a servicios especializados. Las centrales de contratación podrán actuar para otros órganos, adjudicando contratos o celebrando acuerdos marco para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos.

En la mencionada Ley, el artículo 189 dispone que las Comunidades Autónomas y las Entidades locales (Personas Públicas Estatales) así como los organismos autónomos y entes públicos dependientes de ellas, podrán adherirse al sistema de contratación centralizada estatal para la totalidad de los suministros, servicios u obras, o sólo para determinadas categorías de ellos.

Se destaca que esta ley tiene un carácter amplio ya que permite la posibilidad de adherirse al sistema de compras centralizadas también a las sociedades, fundaciones y a los restantes entes, organismos y entidades del sector público, mediante la celebración de acuerdos marco.

En la legislación chilena, la Ley N° 19.886 de fecha 20 de junio de 2003, sobre contratos administrativos y prestación de servicios, crea la Dirección de Compras y Contratación Pública, como servicio público descentralizado, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda, entre cuyas funciones se encuentra la de licitar bienes y servicios a través de la suscripción de convenios marco, actuando de oficio o a petición de uno o más organismos públicos. Respecto de los bienes y servicios objeto de dicho convenio marco, los organismos públicos afectos a las normas de la ley, estarán obligados a comprar bajo ese convenio, relacionándose directamente con el contratista adjudicado por la Dirección, salvo que, por su propia cuenta obtengan directamente condiciones más ventajosas. En dicho caso, deberán mantener los respectivos antecedentes para su revisión y control posterior por parte de la correspondiente entidad fiscalizadora.

Asimismo, el artículo 12 centraliza la información referida a las compras públicas, disponiendo que: “Cada institución deberá elaborar y evaluar periódicamente un plan anual de compras y contrataciones, cuyos contenidos mínimos serán definidos en el reglamento. Cada institución establecerá una metodología para evaluar anualmente los resultados de los contratos celebrados, así como el rendimiento de los bienes y servicios que adquiere. Toda esta información deberá ser reflejada en el Sistema de Información de las Compras Públicas y en el Registro Nacional de Proveedores, según lo establezca la Dirección de Compras y Contratación Pública”.

En nuestro país, la utilización de un sistema centralizado de compras, por la Persona Pública Mayor, las Personas Públicas Menores y la posible participación de las Personas Públicas No Estatales, podría incrementar las virtudes de este sistema, cuestión que debería analizarse caso a caso, básicamente teniendo en cuenta los tipos de bienes y/o servicios cuya adquisición se pretende centralizar. Las bondades de la centralización deben apoyarse en un compromiso formal por parte de las referidas Personas Públicas que quieran participar del sistema como adquirentes, con la unidad de compra centralizada, con la finalidad de lograr una adecuada gestión de compras.

VII) DE LA CREACIÓN, COMPETENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LA UCA Y LA A.C.C.E.

A) Creación y competencia de la Unidad Centralizada de Adquisiciones

En el contexto caracterizado por el fenómeno de la centralización de compras, se creó la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA) en la esfera del Poder Ejecutivo.

La UCA es un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo que funciona en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas y surge como consecuencia de la incorporación de dos órganos administrativos previos: a) la Unidad Centralizada de Adquisición de Medicamentos y Afines del Estado (UCAMAE); y b) la Unidad Centralizada de Adquisición de Alimentos (UCAA).

En efecto, por disposición del artículo 163 de la Ley N° 18.172 de 31 de octubre de 2007, se creó en el Inciso 05 Ministerio de Economía y Finanzas “la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA) como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, la que actuará con autonomía técnica, incorporando las actuales unidades centralizadas

de creadas por los artículo 119 y 127 de la Ley N° 17.930 de 29 de diciembre de 2005, con las competencias asignadas respectivamente por los artículos 120 y 128 de la citada ley”.

Conforme a los artículos 120 y 128 de la Ley N° 17.930 respectivamente, a la UCAA le compete la adquisición de alimentos y servicios de alimentación y a la UCAMAE la adquisición de medicamentos, material médico quirúrgico, insumos hospitalarios, bienes y servicios afines.

Asimismo, ambas normas establecieron que la adquisición se realizará: “por cuenta y orden de los organismos usuarios del sistema con el fin de posibilitar el aprovisionamiento necesario para el normal cumplimiento de sus actividades”.

Adicionalmente, el artículo 3° de la Ley N° 18.465 de 11 de febrero de 2009 amplió la competencia de la UCA al otorgarle la facultad de importar y adquirir alimentos: “por cuenta y orden de personas jurídicas de derecho privado, con la autorización del Poder Ejecutivo, actuando el Presidente de la República en acuerdo con el Ministro de Economía y Finanzas y siempre que existan dificultades referidas a la escasez y/o altos precios, que impliquen problemas de abastecimiento a la población”.

En consecuencia, el marco jurídico e institucional de la UCA vigente, consolida las bases para implementar el sistema de centralización de las compras públicas en materia de alimentos, servicios de alimentación, medicamentos, material médico quirúrgico, insumos hospitalarios, bienes y servicios afines.

B) Estructura orgánica de la UCA.

Respecto de la estructura orgánica actual de la UCA, está compuesta por el Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva.

El Consejo Directivo es el órgano encargado de la fijación de los lineamientos estratégicos de la gestión y administración de la Unidad y la Dirección Ejecutiva es el órgano encargado de llevar adelante la gestión y administración de la UCA.

El inciso 2° del artículo 163 de la Ley N° 18.172 de 31 de agosto de 2007 establece que los lineamientos estratégicos corresponden al Consejo Directivo que estará integrado por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y tres miembros designados por el Poder Ejecutivo los cuales representarán a los usuarios del sistema. Se dispone a su vez que los representantes ministeriales no pueden tener nivel jerárquico inferior al de Director General de Secretaría.

Por otra parte, el artículo 164 de la citada ley establece que la gestión y la administración de la Unidad estarán a cargo de un Director Ejecutivo y un Sub Director Ejecutivo, los que serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas.

Es así, que la Dirección Ejecutiva de la UCA, aplicará las políticas de compras centralizadas que determine el Consejo Directivo. A su vez, la Dirección Ejecutiva dará cuenta al mismo de los resultados de la gestión en forma periódica.

C. Creación y competencia de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales.

Por disposición del artículo 81 de la Ley N° 18.362 de fecha 15 de octubre de 2008 se creó en el Inciso 02 “Presidencia de la República”, “la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (A.C.C.E.), como órgano desconcentrado, que funcionará con autonomía técnica y se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.”

El artículo 82 de la mencionada ley establece que: “La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado tendrá como objetivo contribuir con su acción a mejorar las condiciones en que el Estado, concebido como agente único, singular y de peso dentro de algunos mercados, procesa sus compras, así como desarrollar las herramientas que aseguren la mayor transparencia en la gestión de compras del Estado, realizando para ello acciones de normalización, estandarización, planificación y seguimiento, así como la instrumentación de las herramientas tecnológicas de apoyo necesarias.”

La misma tendrá los siguientes cometidos específicos:

1. Asesorar al Poder Ejecutivo en la elaboración y seguimiento de políticas de compras públicas y en los procesos de actualización de la normativa.
2. Contribuir a las tareas de planificación y toma de decisiones de los organismos públicos, en base al apoyo en las actividades de investigación y evaluación del mercado.
3. Desarrollar y normalizar un Registro Único de Proveedores, al que todos los organismos públicos recurrirán para solicitar antecedentes así como para remitir datos relevantes para fortalecer la gestión del Estado con vistas a concebirlo como agente único.
4. Desarrollar métodos para el uso de catálogos comunes de acuerdo con los mejores sistemas desarrollados, apuntando a su más extendida utilización dentro del Estado.

5. Establecer la más amplia difusión de los aspectos normativos relativos a la compra del Estado, apuntando a la aplicación de criterios homogéneos en los distintos organismos públicos involucrados.
6. Establecer la más amplia difusión de aquella información relativa a los precios con que el Estado compra o contrata bienes y servicios, presentada de forma tal que constituya una herramienta de transparencia puesta a disposición de la ciudadanía.
7. Propiciar actividades de capacitación dirigida a los distintos agentes de los sistemas, coordinando con las unidades ejecutoras responsables por la gestión y ejecución de compras y contrataciones, de forma tal que las acciones puedan superar las necesidades detectadas por las mismas y constituya un mecanismo idóneo de articulación permanente.
8. Desarrollar normas de calidad de productos y servicios, coordinando con organismos de normalización y certificación y con el Instituto Nacional de Calidad.

D) Estructura orgánica de la A.C.C.E.

Respecto de la estructura orgánica de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales, el artículo 81 de la Ley N° 18.362 estableció que la A.C.C.E.: *“Tendrá un Consejo Directivo Honorario encargado de diseñar las líneas generales de acción y evaluar el desempeño y resultados obtenidos. Estará integrado por cinco miembros, uno de los cuales será el Presidente, a propuesta conjunta de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas; los cuatro restantes actuarán en representación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento y de las empresas públicas, siendo todos ellos designados por el Presidente de la República.”*

El mismo artículo 81 dispuso que: *“El Consejo Directivo Honorario podrá proponer la integración de distintos Consejos Asesores Honorarios, cuya creación será resuelta por el Poder Ejecutivo. El objetivo de dichos Consejos será fortalecer capacidades en materias de compras, incorporando para ello el asesoramiento de actores relevantes en áreas específicas.”*

E) Relación entre la UCA y la A.C.C.E.

Ambos órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo tienen encomendadas funciones especiales en el marco de las compras estatales.

La A.C.C.E es el órgano especializado en la materia, que cumple la función de asesorar al Poder Ejecutivo como conductor de la política sectorial de las contrataciones administrativas. Por su parte la UCA, es el órgano especializado encargado de ejecutar la política fijada por el Poder Ejecutivo en la materia de compras estatales centralizadas, en los bienes y servicios dispuestos por la norma.

VIII) OBJETIVO, MISIÓN, VISION Y VALORES DE LA UCA.

El Objetivo de la UCA, es implementar un sistema de compras de medicamentos, insumos médicos y afines, alimentos y servicios alimentarios, contemplando el poder negociador del Estado, la defensa de la competencia y el libre acceso al mercado.

La Misión de la Unidad de Compras, está directamente vinculada con su competencia que es la de adquirir alimentos, servicios alimentarios, medicamentos, insumos médicos y afines, por cuenta y orden de los organismos integrantes del sistema, de acuerdo a la cantidad y calidad requerida por los mismos.

Destacamos que la misión de la UCA presenta varios elementos. El primero de ellos, es que la Unidad de Compras realiza adquisiciones centralizadas de determinadas clases o tipos de bienes y servicios. En segundo lugar, dichas adquisiciones son realizadas de acuerdo a los dos procedimientos especiales de contratación administrativa aprobados según el artículo 34 del TOCAF.

Otro elemento de la Misión, es que estas adquisiciones centralizadas por cuenta y orden de los denominados usuarios del sistema. Es decir que la Unidad realiza el procedimiento de contratación administrativa de los bienes y servicios solicitados por los organismos usuarios que son: La Administración Central, Los Entes Autónomos, Los Servicios Descentralizados, Los Gobiernos Departamentales y Las Personas Públicas No Estatales. No obstante, es importante destacar que dichos usuarios poseen una facultad y no una obligación de realizar las adquisiciones a través de la UCA.

El último elemento, es el relativo a la cantidad y a la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la UCA, ya que estas condiciones son establecidas por cada uno de los organismos usuarios, según las propias necesidades de servicio para el cumplimiento de sus fines.

La Visión de la UCA, es ser una Unidad de Compra que contribuya a suministrar los bienes y servicios requeridos de acuerdo a las especificaciones de calidad exigidas y al mejor precio, consolidando el proceso de compra en condiciones óptimas de compromiso institucional de los Organismos usuarios y con un soporte tecnológico adecuado que permita generar información oportuna para la toma de decisiones.

La Unidad de Compras, ante la solicitud de bienes y servicios de parte de los organismos usuarios, inicia los procedimientos de contratación administrativa con la finalidad de seleccionar y adjudicar el contrato de suministro a la oferta más conveniente para los intereses de la Administración.

El objeto del llamado a contratación, es decir, los bienes y servicios requeridos por los usuarios, la forma y condiciones que deben cumplir los oferentes para la presentación de las ofertas; los criterios de selección de las mismas; la adjudicación y las condiciones del suministro de los bienes y servicios adjudicados, se regulan en el pliego de condiciones particulares de cada procedimiento de contratación o también denominado Llamado. Los mismos son elaborados por la UCA, encontrándose en ellos las especificaciones de calidad y condiciones de suministro de los bienes y servicios.

En cuanto a **los Valores**, la Unidad Centralizada de Adquisiciones en el desarrollo de sus tareas, deberá estar influida por *valores* tales como, la mejora continua, el compromiso de todos los funcionarios en todos los niveles de actuación, transparencia en los procedimientos de compras que lleva a cabo, salvaguardando los principios fundamentales de igualdad de los oferentes, publicidad y libre competencia.

El principio de transparencia, consiste en poder ver con claridad el actuar de la Administración, evitando el secretismo; como enseña el Dr. Carlos Delpiazzi citando a Ramón Parada: *"en el fondo, el óptimo de la contratación administrativa no es tanto una cuestión de procedimientos cuanto de ética y pericia de sus funcionarios."*¹⁰

La accesibilidad supone otorgar todas las garantías posibles para que los interesados puedan acceder al sistema de compras estatales centralizadas. Por ende, la accesibilidad admite necesariamente la aplicación de los principios de igualdad y de concurrencia de los oferentes.¹¹

El Principio de Concurrencia o Competencia, debe procurar la mayor participación de oferentes en el proceso de contratación. La ventaja de procurar la mayor concurrencia posible de ofertas estriba en que la Administración Pública reciba la mayor cantidad posible de alternativas de elección, de manera de obtener mayores posibilidades de aciertos respecto a cual es la oferta más conveniente; generalmente, se entiende que cuántas más ofertas existan, la Administración contará con más alternativas de elección para determinar cuál de ellas presenta las mejores condiciones respecto del objeto del llamado (calidad, precio, condiciones específicas, etc.).

Los reglamentos que regulan los procedimientos de adquisiciones de la UCA disponen la aplicación de los principios de la libre competencia. Asimismo, hay que tener presente el marco jurídico en la materia regulado por la Ley N° 18.159, de 20 de julio de 2007 de Promoción y Defensa de la Competencia; y su Reglamento, el Decreto N° 404/007, de 29 de octubre de 2007

Es importante destacar que la Unidad Centralizada de Adquisiciones, publica en su propia página web, todos sus actos administrativos, pliegos de condiciones particulares, adjudicaciones, sanciones, así como toda noticia de interés para los usuarios en su propia página web. Además, se da cumplimiento de la normativa aplicable respecto de la publicación en la página web "compras estatales".

IX) PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE CONTRATACIÓN DE LA UCA.

La UCA utiliza procedimientos de contratación administrativa especiales al amparo del artículo 34 del TOCAF, para la adquisición de los bienes y contratación de los servicios bajo su competencia.

Si bien los procedimientos especiales referidos, son distintos según se trate de adquisiciones de Insumos Médicos o Alimentos, ambos prevén una forma de pago a los proveedores más ágil en cuanto a la cantidad de días que transcurren entre la conformidad en las entregas y el cobro de lo adeudado, que la propuesta para las adquisiciones no centralizadas. A esos efectos se han creado a nivel presupuestal, dos conceptos del

10 Delpiazzi Carlos. "Normas y Principios de la Contratación Administrativa", FCU, Montevideo 2002 Pag. 38.

11 Ferrés R. "Elaboración de una propuesta de un plan de acción. Cooperación técnica no reembolsable ATN/OC.10195. UR. Programa de apoyo a la implementación de una gestión por resultado", 2010.

gasto, Concepto del Gasto 7, establecido en el artículo 3° del Decreto N° 428/002 de 5 de noviembre de 2002 y Concepto del Gasto 8, establecido en el artículo 3° del Decreto N° 129/003 de 8 de abril de 2003.

A. PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE CONTRATACION PARA LA ADQUISICIÓN CENTRALIZADA DE MEDICAMENTOS, INSUMOS HOSPITALARIOS Y AFINES:

Se encuentra regulado en el Decreto N° 147/009 del 23 de marzo de 2009, el que tuvo como antecedente el Decreto N° 428/002 del 5 de noviembre de 2002, que rige parcialmente.

El artículo 34 del TOCAF dispone que: *“El Poder Ejecutivo, previo dictamen favorable del Tribunal de Cuentas, podrá autorizar regímenes y procedimientos de contratación especiales, basados en los principios de publicidad e igualdad de los oferentes...”*

Asimismo el artículo 1° del Decreto 147/009, establece que el procedimiento especial de contratación estará: *“basado en los principios de publicidad, igualdad de los oferentes y libre competencia, con la finalidad que la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA) pueda contratar con celeridad y a mejores precios, así como conferir al proveedor certeza en el cumplimiento de los plazos para el pago de las obligaciones que se generen por parte del Estado”*. Por lo tanto, la UCA tiene a cargo la implementación del procedimiento de adquisición en la etapa pre-contractual, de los bienes y servicios que se determinen por cuenta y orden de los organismos usuarios del sistema, tal como dispone el artículo 3° del Decreto 147/009, lo cual lleva a una planificación de las necesidades por parte de los usuarios del mismo.

El mencionado artículo 3° establece que: *“Los Organismos usuarios presentarán periódicamente atendiendo a sus necesidades y a instancias de la UCA, las cantidades y características de los productos o servicios a ser licitados, a efectos de una adecuada planificación de los llamados a realizar”*.

El artículo 4° del Decreto 147/009 dispone: *“De acuerdo a la planificación realizada, la UCA dispondrá la realización de los llamados públicos centralizados correspondientes indicando cantidades máximas a proveer de los bienes o servicios requeridos por los usuarios, sin perjuicio de que las mismas puedan ser ampliadas o disminuidas a lo largo del procedimiento”*.

Con respecto al procedimiento, el artículo 6 del Decreto 147/2009 establece que: *“La UCA podrá establecer en los Pliegos de Condiciones Particulares de cada Llamado la facultad de realizar adjudicaciones parciales así como dejar sin efecto el procedimiento en cualquier etapa del mismo o declarar desierto total o parcialmente el Llamado”*. Por su parte el artículo 7 dispone que: *“El Pliego de Condiciones Particulares establecerá un plazo de vigencia del Llamado y podrá establecer una prórroga automática del mismo. Se entiende por prórroga automática la facultad de renovar el adjudicatario, la cantidad de producto adjudicado, el plazo y demás condiciones originales de la contratación. La prórroga contemplada en el Pliego de Condiciones Particulares no implica una modificación del contrato, ni cualitativa, ni cuantitativamente, sin perjuicio de la hipótesis regulada por el artículo 63 del TOCAF”*.

El Pliego de Condiciones Particulares del Llamado está compuesto de dos partes: el Documento A, donde se establecen los requisitos generales para los Llamados a compra de medicamentos, insumos hospitalarios y afines y el Documento B, donde se establecen las Especificaciones Técnicas de los productos objeto del Llamado.

En el mismo sentido que lo dispuesto por el artículo 57 del TOCAF, el artículo 8 dispone que: *“En oportunidad de cada Llamado, deberá designarse una Comisión Asesora Técnica de Adjudicaciones integrada por los representantes designado por los Organismos usuarios, quienes deberá tener capacidad e idoneidad Técnica en la materia específica del objeto de cada Llamado, pudiendo incorporarse además otros técnicos de considerarse conveniente. La UCA regulará su forma de actuación”*. El artículo 9 expresa que el informe de la Comisión Asesora Técnica de Adjudicaciones y la evaluación económica de las ofertas dan lugar a la pre-adjudicación, la que se pondrá a disposición de los oferentes, quienes tendrán dos días hábiles para presentar las observaciones que entiendan pertinentes. A su vez el artículo 10 determina que con el informe definitivo de la Comisión Asesora Técnica y la evaluación económica correspondiente - luego de tener en cuenta las eventuales observaciones que surgieren de la pre-adjudicación - la UCA deberá dictar la Resolución de adjudicación del Llamado, declararlo desierto o rechazar la totalidad de las ofertas, por cuenta de los organismos participantes. La misma podrá disponer la prórroga automática cuando así lo hubiese previsto el pliego de condiciones particulares. Ahora bien, *“En caso de existir prórroga de los contratos en las condiciones establecidas en el artículo anterior, la UCA estará facultada a solicitar a los adjudicatarios una renovación de la garantía de fiel cumplimiento del contrato”*, artículo 11 Decreto N° 147/009.

Con respecto a la aplicación del principio de publicidad de los actos, el artículo 12 dispone que: *“La Resolución de adjudicación deberá comunicarse a los Organismos participantes, notificarse a todos los oferentes y publicarse en las páginas web de la UCA y en las que la normativa indique”*. El artículo 13 del Decreto N° 147/2009 dispone sobre las formas y procedimientos para realizar las notificaciones de los actos administrativos dictados por la UCA

Dictada la Resolución, los organismos participantes deberán remitir una constancia de disponibilidad de créditos suficientes para atender la erogación comprometida de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 14 del Decreto mencionado. Recibida ésta y habiéndose notificado el acto administrativo a los organismos, y a todos los oferentes, se remitirá el expediente del Llamado al Tribunal de Cuentas a los efectos de su intervención. De acuerdo al artículo 15 del Decreto: *“El plazo para dicha remisión será dentro de los cinco días hábiles posteriores al día siguiente al vencimiento del término de diez días calendario que tiene para recurrir el último de los proponentes a quien se notificó la adjudicación”*. Asimismo, establece que: *“En caso de interposición de recursos administrativos por parte de un oferente o de un adjudicatario, este plazo no comenzará a correr, sino hasta el día siguiente al dictado de la resolución que disponga el levantamiento del efecto suspensivo de acuerdo a lo establecido en la Resolución del Tribunal de Cuentas de 31 de agosto de 2006”*.

Con respecto a la ejecución de los contratos el artículo 16 dispone que: *“La ejecución de los contratos emergentes de las adjudicaciones de la UCA, podrán ser fraccionados en el tiempo, dentro del período de contratación fijado en el Pliego. Cada vez que un Organismo realice una orden de compra, éste deberá contar con crédito suficiente para atender la erogación y registrar las operaciones en el Sistema Integrado de Información Financiera o en el sistema propio según corresponda”*.

Por su parte, los Organismos usuarios del sistema tienen el compromiso de adquirir las cantidades establecidas en la Resolución de adjudicación correspondiente, de acuerdo a la demanda remitida oportunamente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 18, pudiendo la UCA reservarse el derecho de fijar en forma unilateral las cantidades a demandar por ítems en cada Llamado, basándose en la información histórica, para aquellos casos en que los Organismos usuarios del sistema no remitan la demanda en tiempo y forma.

Por último, el artículo 19 del Decreto N° 147/2009, dispone con carácter excepcional, que la UCA: *“Podrá autorizar y/o realizar Llamado por el procedimiento de compra directa para los Organismos participantes del sistema, sin límite de monto, teniendo en cuenta los principios de igualdad, libre competencia y publicidad, cuando medien razones justificadas de urgencia y riesgo para la salud Humana. Asimismo, la Unidad podrá realizar otro tipo de procedimientos públicos, como ser llamados a precios, remates a la baja, o expresiones de interés, con la finalidad de obtener precios de referencia de los distintos insumos o servicios, sin necesidad de fijar cantidades mínimas de adquisición, para que los Organismos adquieran los mismos, a los precios así obtenidos”*.

Por lo tanto, la norma prevé una serie de facultades excepcionales a favor de la Unidad de Compras, cuando medien las razones y con las finalidades en ella previstas.

B. PROCEDIMIENTO PARA LA ADQUISICION DE ALIMENTOS Y SERVICIOS ALIMENTARIOS.

El procedimiento está regulado en el Decreto N° 129/003 del 8 de abril de 2003. Es un procedimiento de contratación especial, autorizado según lo dispuesto por el art.34 del TOCAF.

De acuerdo al Decreto aludido deben considerarse las instancias que a continuación se detallarán.

En primer lugar, una vez obtenida la solicitud de los Organismos sobre el tipo de alimento que se desea comprar, se consolida la demanda y se está en condiciones de publicar el Llamado.

La publicación se realiza en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas, en “compras estatales” y en revistas especializadas, cursándose invitación vía fax a distintas empresas del ramo.

El Pliego de condiciones particulares del Llamado está compuesto de dos partes: el Documento A, donde se establecen los requisitos generales para los Llamados a compra de alimentos en que interviene la UCA y el Documento B, donde se establece las Especificaciones Técnicas de los productos.

En el Documento A se establece la fecha de apertura del Llamado, el contenido de las Ofertas Técnicas y Económicas y las formalidades a que deben sujetarse los oferentes, de acuerdo al Decreto N° 129/003 mencionado.

Con respecto a las muestras, se deben presentar por parte de los proveedores en los Laboratorios Químicos de los Organismos usuarios, a efectos de que califiquen los productos, quedándose con una muestra testigo de los mismos, hasta la conclusión del Llamado.

En la apertura del Llamado, las empresas oferentes presentan en forma separada las Ofertas Técnicas y las Ofertas Económicas, procediéndose en ese acto a la apertura únicamente de la Oferta Técnica.

La Oferta Técnica está compuesta de dos partes, una que contiene Información básica del proveedor; incluida las referencias de suministros a Entidades Oficiales o referencias del sector privado y otra que incluye la información de cada uno de los ítems ofertados, la que deberá guardar correlación con la Oferta Económica presentada (nombre del producto, variedad, origen, marca, empresa elaboradora, envases primarios y secundarios (tipo y cantidad).

Conjuntamente con la Oferta Técnica deben presentarse documentos adicionales como por ejemplo Cartas Poder, Certificados Notariales, Credenciales Cívicas con constancia de voto, Inscripción en el Registro General de Proveedores del Estado, Certificado del Banco de Seguros del Estado, Certificados de Pequeña y Mediana Empresa, entre otros.

De acuerdo al artículo 56 del TOCAF, puede otorgarse un plazo de dos días para salvar los defectos, carencias formales o errores evidentes o de escasa importancia que surjan de la Oferta Técnica.

En una instancia posterior se realiza la apertura de la Oferta Económica., únicamente de las previamente calificadas técnicamente

La Oferta Económica deberá incluir toda la información solicitada en el Pliego de Condiciones Particulares (Documento A), a efectos de que sea tenida en cuenta.

Los oferentes que no hayan calificado técnicamente y otros que quieran incorporarse al Llamado, pueden hacerlo a instancias de lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 2° del Decreto N° 129/ /003 mencionado, siempre que el producto a ofertar se encuentre calificado en ese momento.

Realizado el estudio de las ofertas económicas, se publica en la página Web de la Unidad, el mejor precio obtenido, por ítem, sin identificar al oferente, abriéndose, si la Unidad lo considera conveniente, sucesivas instancias de negociación y mejora de precios, al amparo de lo dispuesto en el citado numeral 5° del artículo 2° del Decreto N° 129/003.

El citado Decreto N° 129/003 en el numeral 7° del artículo 2°, prevé una vista de las ofertas realizadas hasta el momento, con la posibilidad de presentación de mejora de precios exclusivamente por parte de los oferentes que actuaron hasta esa instancia del Llamado. Las mejoras presentadas se estudian a fin de realizar el informe económico correspondiente el que se eleva a la Dirección de la UCA quien resuelve la adjudicación.

Dictada la Resolución de adjudicación, ésta se notifica y se devuelven las garantías de mantenimiento de oferta presentadas por los oferentes, constituyéndose las garantías de fiel cumplimiento de contrato por parte de los adjudicatarios. Se realiza en esta instancia el control de los deudores alimentarios para directores o administradores de las sociedades oferentes.

Por último, se remite las actuaciones administrativas al Tribunal de Cuentas para su intervención.

C. REGISTRO DE PODERES A CARGO DE LA UCA

La U.C.A. lleva un Registro Interno de Poderes. La finalidad de este Registro, es permitir a las empresas oferentes, mediante la presentación por única vez y hasta que se comuniquen su revocación, de un único poder, carta poder y certificado notarial, legitimándose así la actuación de su representante y el contralor de la personería jurídica.

Asimismo, debe tenerse en cuenta, que la carta poder contiene una parte dispositiva por la cual se encomienda a una o a varias personas la representación para actuar ante la UCA, y una parte de contralor notarial de toda la persona jurídica, y aun más importante, de quiénes son las personas que integran el Directorio con sus datos identificatorios, a fin de dar cumplimiento al contralor dispuesto en el artículo 3° de la Ley N° 18.244 de 27 de diciembre de 2007, es decir los deudores alimentarios.

El texto completo de la carta poder se encuentra publicado en la página Web de la UCA, y contiene cláusulas de vigencia, quedando a cargo de los proveedores la responsabilidad de su modificación.

X) PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA DE INCUMPLIMIENTOS EN EL SUMINISTRO DE BIENES O SERVICIOS ADJUDICADOS.

En aplicación de lo dispuesto en el Decreto N° 342/999 de 26 de octubre de 1999, la UCA ha instrumentado un procedimiento de denuncia de incumplimientos de los adjudicatarios, por parte de los Organismos usuarios del sistema de compras centralizadas, con el fin de determinar la aplicación de sanciones, cuando corresponda.

Los Formularios para efectuar la denuncia de incumplimientos, se encuentran publicados en la página Web de la Unidad a fin de que los Organismos usuarios puedan remitirlos vía Fax o Correo Electrónico.

El Sector Jurídico Notarial de la UCA realiza el estudio preliminar de la denuncia, pudiendo requerir informes de los sectores de la Unidad encargados de la gestión de compra de los distintos bienes y servicios (Alimentos e Insumos Médicos), otorgándosele vista de las actuaciones administrativas a la firma denunciada por incumplimiento, a los efectos de la presentación de los descargos correspondientes.

Una vez que el Sector Jurídico Notarial, cuenta con la información necesaria, elabora un informe circunstanciado con la relación de los hechos probados, circunstancias atenuantes o agravantes que existan a favor o en contra de la firma adjudicataria denunciada, a fin de ser remitido a estudio de la Comisión de Asesores de la UCA. Dicha Comisión controla la regularidad del procedimiento y recomienda la aplicación o no de una sanción a la firma denunciada, así como su quantum.

Por último el Expediente es elevado a la Dirección Ejecutiva, quien dicta la Resolución, la que se comunica al Tribunal de Cuentas y al Registro de Proveedores.

En el caso de sanciones económicas el Sector Jurídico Notarial intima al proveedor a realizar el pago correspondiente o la ejecución de la garantía.

Es importante destacar, que las sanciones impuestas por la UCA a las firmas oferentes y adjudicatarias, serán valoradas como antecedentes al momento de futuras adjudicaciones.

XI) CONTROLES INTERNOS.

La Unidad Centralizada de Adquisiciones cuenta desde el año 2008 con un sistema de Gestión de Calidad acorde a los requisitos establecidos por la norma ISO 9001:2008. Este sistema le permite asegurar el control de sus procedimientos, mediante:

1. Procedimientos documentados para la ejecución de sus procesos principales, así como los procesos de apoyo.
2. El monitoreo de los procesos clave, a través de los distintos indicadores definidos.
3. El establecimiento y control de registros que le permiten proporcionar evidencia de la conformidad con los requisitos establecidos.
4. Auditorías internas de su sistema de gestión de calidad, las que mediante un análisis sistemático, independiente y documentado, le permiten obtener evidencias de la extensión en la que se cumple con los requisitos establecidos para la ejecución de sus procesos, así como los establecidos por la norma ISO 9001:2008 antes mencionada.
5. La capacitación de su personal, asegurándose que el mismo conozca la pertinencia e importancia de sus actividades y de cómo contribuyen éstas al logro de los objetivos de la Unidad.

Por lo tanto, se puede apreciar, como ya se adelantara, el énfasis en tres grandes aspectos: la ética, la eficacia y eficiencia de la Administración Pública y por ende también de la UCA. En palabras del autor español Jesús González Pérez, la ética de la Administración Pública: *“no se agota en la fidelidad a los intereses generales”, “exige una entrega al servicio, un afán de perfeccionamiento en las técnicas, un esfuerzo en intentar la perfección”*.¹²

XII) CONTROLES EXTERNOS.

El control es el cúmulo de disposiciones que conforman el marco de fiscalización al cual se encuentra sometida la Unidad Centralizada de Adquisiciones.

Clasificaremos los controles en atención a los sujetos que los realizan, en: a) Particulares, b) Populares y c) Estatales.

A su vez, estos últimos, podemos distinguirlos teniendo en cuenta los órganos competentes para ejercerlos y que son: el Poder Ejecutivo, el Tribunal de Cuentas, la Auditoría Interna de la Nación y el Tribunal de los Contencioso Administrativo.

12 González Pérez, Jesús, “La ética en la Administración Pública”, Civitas, Madrid, 1996, Págs. 57 y 58.

a) En primer lugar, los controles particulares pueden ser ejercidos por los administrados al presentar Peticiones Administrativas y Recursos Administrativos, ya que contra los actos administrativos es aplicable el régimen constitucional de recursos administrativos y la jurisdicción anulatoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La forma de impugnar los actos administrativos emitidos por la UCA a los efectos de agotar la vía administrativa, es mediante la interposición del Recurso de Revocación ante la UCA y del Recurso Jerárquico ante el jerarca máximo del sistema, el Poder Ejecutivo.

Debemos destacar que el Poder Ejecutivo delegó en los Ministros del ramo, sus atribuciones concernientes a los recursos jerárquicos interpuestos contra decisiones adoptadas por las dependencias o servicios de los Ministerios, por Resolución N° 13/993 del 12 enero de 1993. Por lo tanto el Recurso Jerárquico interpuesto ante el Poder Ejecutivo, en la práctica será resuelto por el Ministro de Economía y Finanzas.

b) En segundo lugar, el control popular es el resultante de tener a disposición de la ciudadanía, mediante la publicación en su página web, todos los actos administrativos dictadas en el ejercicio de sus funciones, así como convocatoria a Llamados, acuerdos celebrados con otros Organismos Públicos, normativa aplicable, entre otros.

c) Los controles estatales, pueden analizarse según el órgano que interviene y el objeto de fiscalización.

En primer término, al Poder Ejecutivo, como conductor de la política sectorial de compras estatales, le corresponde la supervisión de la actuación de la UCA a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

En segundo término, al Tribunal de Cuentas le corresponde, de acuerdo a lo previsto en los artículos 94 y siguientes del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), el control externo de los actos y la gestión económico – financiero.

Debemos mencionar que específicamente la intervención de los gastos a los efectos de certificar la legalidad de los mismos, según lo dispuesto por el artículo N° 221 literal b de la Carta, es realizada por el Tribunal de Cuentas en forma posterior, de acuerdo a lo regulado en los Decretos N°s 129/003 de 8 de abril de 2003 y 147/007 de 23 de marzo de 2007.

En tercer término, a la Auditoría Interna de la Nación le corresponde, de acuerdo a lo previsto en los artículos 92 y siguientes del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) el control interno de los actos y la gestión económico- financiera.

Finalmente, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo le corresponde el control de juridicidad de los actos administrativos dictados por la UCA, a través de su anulación.

XIII) RESULTADOS.

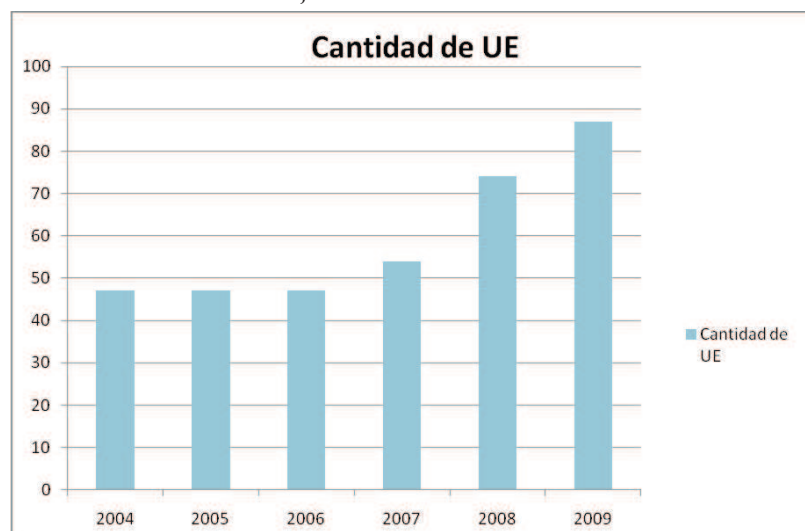
A continuación, se exponen gráficamente algunos de los resultados obtenidos en la gestión de compra por parte de la UCA, referidos a ahorros obtenidos, cantidad de organismos usuarios del sistema centralizado de adquisiciones, montos adjudicados y gastos realizados por los organismos usuarios a través de la UCA.

B) Sector Alimentos:

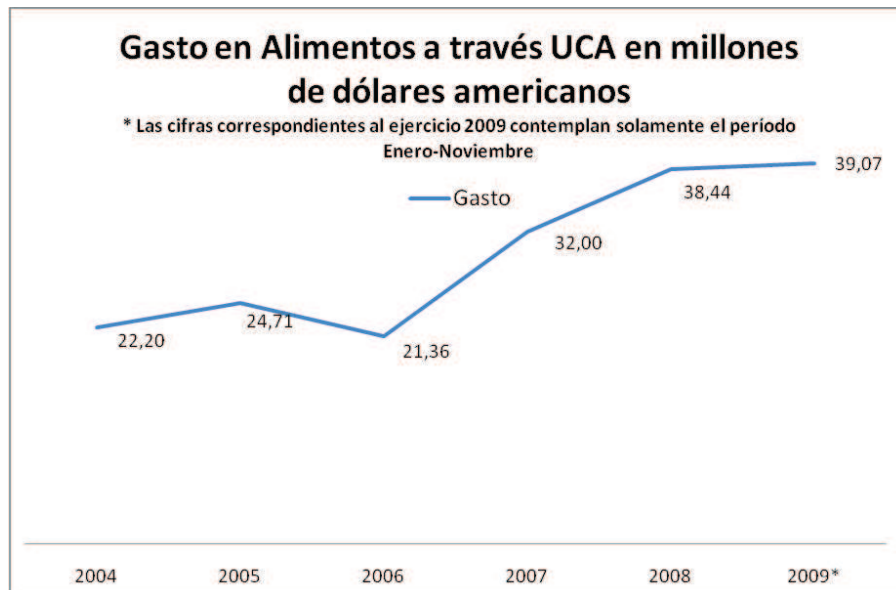
- Ahorro respecto de los precios de adjudicación, en el período 2004 - 2009, con relación a iguales productos en el mercado minorista:



- Cantidad de Unidades Ejecutoras usuarias del sistema:



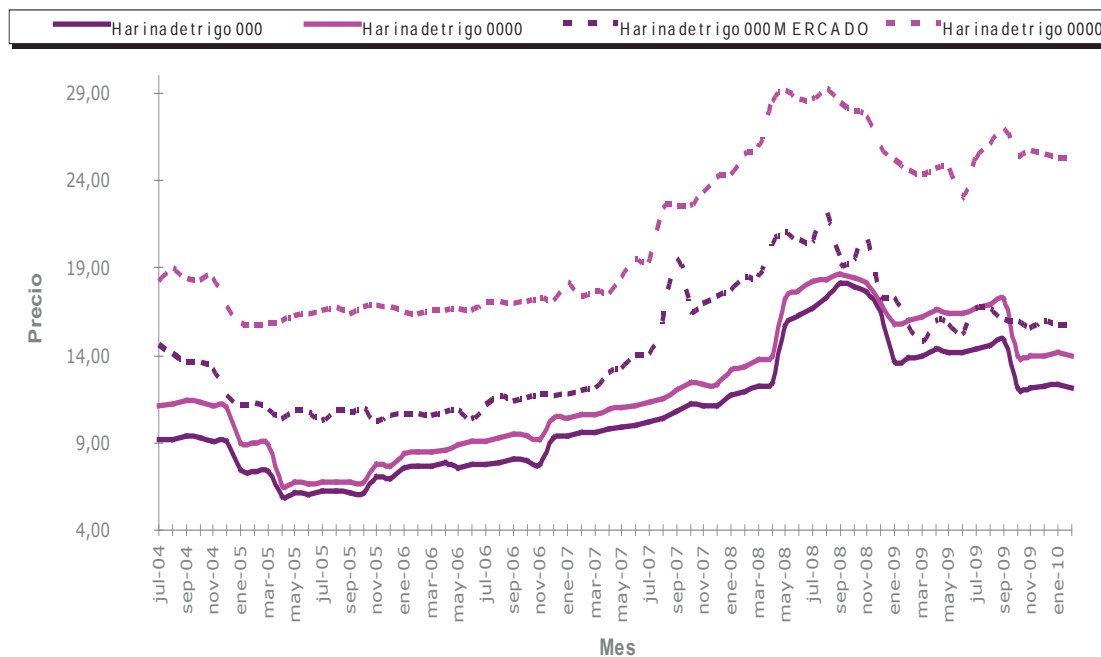
- Gasto de la Administración Pública en Alimentos a través de la UCA, período 2004-2009:



Fuente: SIIF

- Comparativo de precios de adquisición UCA con precios de mercado minorista, período 2004-2009:

Evolución de precios UCA - Producto: HARINA DE TRIGO



Fuente: UCA

C) Sector Insumos Médicos

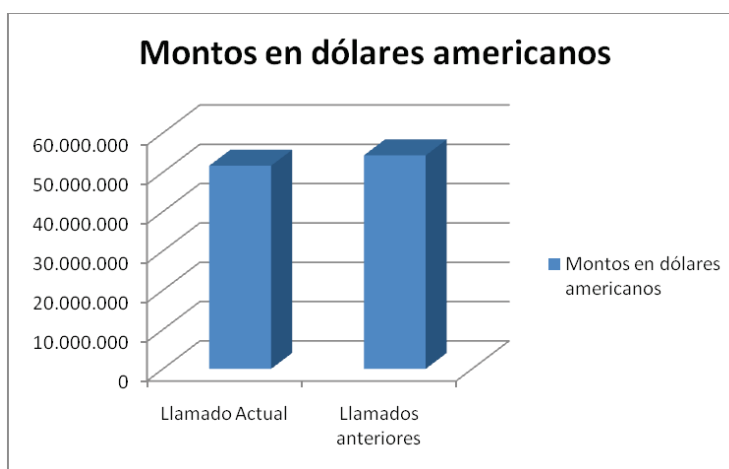
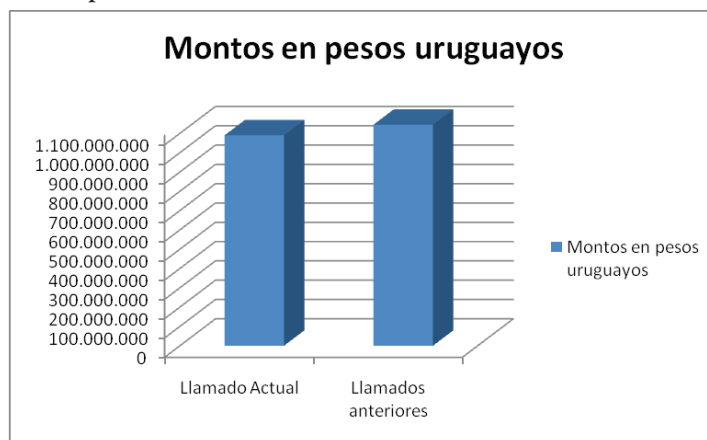
La información referida a este Sector es menor, ante el volumen de productos y servicios que se adjudican por año (aproximadamente 5.000) y la complejidad de su procesamiento, al no contarse aún con un sistema informático de gestión de compra que soporte todas las etapas del proceso. El diseño y desarrollo de este sistema está siendo licitado a través del Banco Mundial y se espera se encuentre operativo para el año 2012.

En consecuencia, los estudios sobre los resultados obtenidos en los Llamados a compra, hasta la fecha, se realizan en forma puntual.

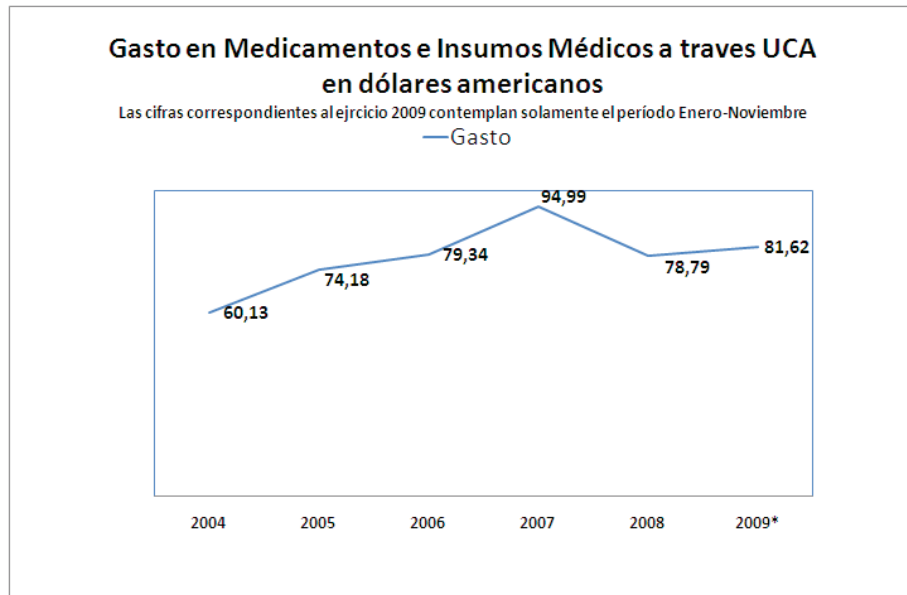
A continuación se agregan dos gráficos correspondientes al Llamado más importante del Sector, referido a la adquisición de medicamentos, que muestran el monto de la adjudicación a precios corrientes, tanto en pesos uruguayos como en dólares americanos, para los mismos ítems, en el último Llamado realizado (N° 30/009) y en los Llamados anteriores. Si se comparan ambos montos, se aprecia una disminución de la cantidad de dinero necesaria para adquirir los mismos bienes, del orden del 5%.

Luego se muestra el gasto realizado por la Administración Pública para la adquisición de Insumos Médicos a través de la UCA.

Comparación de montos adjudicados en Llamados para la compra de medicamentos, tomando en consideración los mismos productos.



- Gasto de la Administración Central, ASSE y UDELAR (Hospital de Clínicas) en Insumos Médicos a través de la UCA, período 2004-2009:



XIV) CONCLUSIONES.

1. La compra centralizada consiste en la adquisición de determinados bienes y servicios por una Unidad de Compras Estatal especializada, por cuenta y orden de organismos del Estado, de acuerdo a las cantidades y calidades requeridas por éstos y con el fin de posibilitar el aprovisionamiento necesario para el normal cumplimiento de sus cometidos.

2. Existen tres clases de razones fundamentales para que el Estado implemente dicho sistema: por su incidencia en la organización administrativa, en los procedimientos de contratación y en la posición reforzada como comprador en el mercado.

3. En nuestro país, la compra centralizada de alimentos, servicios alimentarios, medicamentos, insumos médicos y afines, se realiza a través de la U.C.A, órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo que funciona en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas.

4. La U.C.A. surge como consecuencia de la incorporación de dos órganos administrativos previos que son la Unidad Centralizada de Adquisición de Medicamentos y Afines del Estado (UCAMAE) y la Unidad Centralizada de Adquisición de Alimentos (UCAA).

5. La U.C.A. utiliza procedimientos de contratación administrativa especiales para la adquisición de alimentos e insumos médicos, al amparo del artículo 34 del TOCAF; el mismo prevé que se puedan implementar procedimientos de adquisiciones o de compras especiales, es decir, diferentes a la clásica licitación pública.

6. La Unidad Centralizada de Adquisiciones se encuentra sometida a distintos tipos de controles, que conforman su marco de fiscalización.

7. Del análisis de los resultados alcanzados, se observa, que el sistema centralizado de adquisiciones ha redundado en la obtención de mejores precios para las compras tanto de alimentos como de insumos médicos, así como una base de datos, que son fuente de información para la toma de decisiones por parte de los ordenadores del gasto. También se observa que va en aumento la participación de los organismos en el sistema así como que una importante proporción y creciente del gasto de la Administración Central, de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (A.S.S.E.) y de la Universidad de la República (Hospital de Clínicas) en este tipo de bienes y servicios, se realiza mediante los conceptos del Gasto que administra la

UCA. Es importante mencionar que la mejora en la calidad de los productos adquiridos, es un resultado de difícil cuantificación pero que indudablemente, es objeto de importantes esfuerzos por parte de la Unidad. A vía de ejemplo se mencionan los siguientes convenios:

1. Con el LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay):
 - Proyecto de implantación un Sistema de Gestión de Calidad basado en la Norma ISO 9001-2000 (año 2008).
 - Proyecto de asesoramiento en definición de Especificaciones Técnicas de los alimentos y calificación técnica de oferentes (en trámite de suscripción).
2. Con el Instituto Nacional de Carnes (INAC), año 2004:
Apoyo técnico referido a:
 - Asesoramiento respecto de las E. Técnicas de carnes, menudencias y productos cárnicos.
 - Asesoramiento respecto del cumplimiento, por parte de los adjudicatarios de las E. Técnicas y demás requisitos establecidos en los Pliegos.
 - Capacitación, al personal del Estado vinculado a compras, recepción y manejo de los productos.
 - Realización de arbitrajes técnicos.
 - Asesoramiento en aspectos técnicos involucrados en los recursos administrativos que se presenten.
3. Con la Comisión Administradora del Mercado Modelo (Camm), año 2006:
Apoyo técnico referido a:
 - Certificación de calidad de las frutas y hortalizas suministradas, mediante técnicos de la Camm, a través de un sello de calidad. Implica inspección aleatoria en lugares de recepción.
 - Cursos de capacitación para funcionarios receptores. Dos cursos al año, al menos.
 - Asesoramiento técnico respecto de la formulación de las Especificaciones Técnicas a incluir en los Pliegos.
 - Análisis de residuos de pesticidas, al menos un muestreo mensual.

XV) BIBLIOGRAFÍA:

- Cajarville Peluffo, J.P.** "Sobre Derecho Administrativo", Tomo I y II, Montevideo 2009.
- Cajarville Peluffo, J.P.** "Recursos Administrativos", 3ª Edición, FCU 2000.
- Delpiazzo, C.** "Normas y Principios de las Contratación Administrativa", FCU 2002.
- Delpiazzo, C.** "Contratación Administrativa", Universidad de Montevideo, 2da edición 2004.
- Delpiazzo, C.** "Texto Ordenado de Contabilidad Administrativa y Financiera" Anotado. F.C.U. 2004.
- Gamarra, J.** "Tratado de Derecho Civil Uruguayo", Tomo IX, 4ta. Edición, F.C.U.
- López Benítez, M.** "El Contrato Administrativo de Suministro y la Centralización de las Compras Públicas". Barcelona 2000.
- Sayagués Laso, E.** "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I, 8ª Edición puesta al día por Daniel Hugo Martins, FCU, Montevideo 2002.
- Ferrés, R.** "Elaboración De Una Propuesta de Plan de Acción - Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/ OC.10195-UR- Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados", Montevideo 2010.