



COMPRAS DE PRODUCTOS LÁCTEOS EN EL SECTOR PÚBLICO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL Y PROVINCIAS DE BUENOS AIRES, SANTA FE Y CÓRDOBA

Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina y el Observatorio de la Cadena Láctea Argentina

Noviembre 2020

Informe elaborado por Joaquín Pérez Martín (FAUBA), Juan Ignacio Fariña (consultor), Mariano Zanón (FAUBA) y Rocío Novoa (OCLA)

Índice

1. Resumen ejecutivo	4
2. Introducción	6
3. Enfoque y fuentes de información	6
4. Antecedentes	8
5. Marco normativo.....	11
6. Análisis cualitativo de los procedimientos.....	17
7. Políticas de asistencia alimentaria.....	21
8. Análisis cuantitativo de procesos de contratación pública 2018-2020.....	26
9. Propuestas de acción para la mejora del sistema.....	32
Anexo - Marcos normativos	35

Índice de figuras, cuadros y gráficos

Figura 1. Funciones del Sistema de Administración Financiera y aspectos generales del proceso de contratación pública.....	9
Figura 2. Etapas y duración estimada (días corridos) – Procesos de adquisiciones APN	31
Cuadro 1. Principales resultados – Adquisiciones de productos lácteos (2018-2020).....	4
Cuadro 2. Resumen de los procedimientos de selección según monto máximo.....	13
Cuadro 3. Plazos y condiciones de difusión de cada procedimiento de selección	13
Cuadro 4. Resumen de procedimientos de selección - Provincia de Buenos Aires	14
Cuadro 5. Plazos y condiciones de difusión de cada procedimiento de selección - Provincia de Buenos Aires	15
Cuadro 6. Resumen de los procedimientos de selección según monto máximo y autoridad requerida - Provincia de Córdoba.....	15
Cuadro 7. Plazos y condiciones de difusión de cada procedimiento de selección - Provincia de Córdoba.....	16
Cuadro 8. Resumen de los procedimientos de selección según monto máximo y autoridad requerida - Provincia de Santa Fe.....	17
Cuadro 9. Resumen de etapas, actividades y responsables de los procedimientos de contratación APN	18
Cuadro 10. Presupuesto del programa de políticas alimentarias (mds) en \$ millones (2018 - 2019)	22
Cuadro 11. Principales magnitudes de los Servicios Alimentarios Escolares de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe	23
Cuadro 12. Políticas Alimentarias (MDS-MS) en Provincia de Buenos Aires Presupuesto por subprogramas en \$ millones (2018)	23
Cuadro 13. Políticas alimentarias en la Provincia de Córdoba (MDS) - Presupuesto por Programas en \$ millones (2018-2019).....	24
Cuadro 14. Políticas alimentarias de la Provincia de Santa Fe (MDS) - Presupuesto por Programas en \$ millones (2018-2019).....	25
Cuadro 15. Participación de compras públicas en el balance lácteo (2018-2019).....	32
Gráfico 1. Procedimientos que incluyen productos lácteos por tipo y distrito (2018-2020)	26
Gráfico 2. Volumen de productos lácteos según distritos en millones de l/LE (2018-2020)	27
Gráfico 3. Volumen de productos lácteos según destino en millones de l/LE - Total distritos (2018-2020).....	28
Gráfico 4. Adquisiciones de las diferentes categorías de leche en miles de kg/l - Total distritos (2018-2020).....	28
Gráfico 5. Adquisiciones del resto de productos lácteos en miles de kg/l - Total distritos (2018-2019)	29
Gráfico 6. Adquisiciones de leche en polvo entera por distritos en toneladas (2018-2020)	29
Gráfico 7. Adquisiciones de leche en polvo entera por distritos en \$ millones corrientes (2018-2020)	30
Gráfico 8. Distribución temporal de procedimientos LPE (eje horizontal), volumen en tn (eje vertical) y precio promedio en \$miles/tn - APN, Buenos Aires y Córdoba (2018-2020)	30

Índice de abreviaturas

- A.C: Autoridad Competente
- A.M.B.A: Área Metropolitana de Buenos Aires
- A.M: Acuerdo Marco
- A.N: Acuerdos Nacionales
- A.P.N: Administración Pública Nacional
- A.U.H: Asignación Universal por Hijo
- B.O: Boletín Oficial
- C.E: Comisión Evaluadora
- C.R: Comisión de Recepción
- F.F.A.A: Fuerzas Armadas
- I.F.E: Ingreso Familiar de Emergencia
- J.G.M: Jefatura de Gabinete de Ministros
- L.P.E: Leche en Polvo Entera
- l/LE: litros equivalentes de leche cruda
- M.D.S: Ministerio de Desarrollo Social
- M.S: Ministerio de Salud
- Mi.P.y.M.E: Micro, Pequeña y Mediana Empresa
- O.N.C: Oficina Nacional de Contrataciones
- O.N.G: Organizaciones no Gubernamentales
- P.A.I.Cor: Programa de Asistencia Integral de Córdoba
- P.M.I: Programa Materno Infantil
- P.N.S.A: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
- P.R.O.M.I.N: Programa Materno Infantil y Nutrición
- P.y.M.E: Pequeña y Mediana Empresa
- Pro.So.Nut: Programa de Promoción Social Nutricional
- S.A.E: Servicios Alimentarios Escolares
- S.I.B.y.S: Sistema de Identificación de Bienes y Servicios
- S.I.G.E.N: Sindicatura General de la Nación
- Tn: tonelada
- U.O.C: Unidad Operativa de Contrataciones
- U.R: Unidad Requiriente

1. Resumen ejecutivo

El presente informe tiene por objetivo dimensionar las compras de productos lácteos por parte del sector público nacional y de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, así como caracterizar el funcionamiento de sus diferentes regímenes de compras públicas. Se enfoca en los períodos 2018 y 2019, incluyendo también un análisis de los procesos de compra realizados durante la emergencia por COVID-19 durante 2020 y los procedimientos específicos implementados en ese contexto. Para ello se han utilizado datos de fuentes presupuestarias y de las plataformas de compras públicas de las respectivas jurisdicciones.

Si bien se registran adquisiciones de productos lácteos por parte de diversos organismos públicos (Fuerzas Armadas, instituciones penitenciarias, hospitales, etc.), las adquisiciones destinadas a brindar asistencia alimentaria a la población en situación de vulnerabilidad social explican el 97% del volumen total de productos (promedio 2018-2020). Consecuentemente, dentro de la canasta de productos adquiridos, la leche en polvo entera representa el 95% del volumen total adquirido. Finalmente, del total relevado, el 71% del volumen de leche equivalente corresponde a adquisiciones de productos lácteos de la Administración Pública Nacional (APN), mientras que Buenos Aires explica un 19% y Córdoba un 9%. Santa Fe aparece con una fuerte sub-representación dentro del relevamiento, menor al 1%, relacionada con la descentralización de su régimen de compras públicas y la forma de ejecución del presupuesto para asistencia alimentaria.

Cuadro 1. Principales resultados – Adquisiciones de productos lácteos (2018-2020)

Destino	
Asistencia alimentaria a población vulnerable	97%
Otros destinos	3%
Canasta de Productos	
Leche en Polvo Entera	95%
Resto de Productos	5%
Jurisdicción	
Administración Pública Nacional - APN	71%
Provincia de Buenos Aires	19%
Provincia de Córdoba	9%
Provincia de Santa Fe	menos de 1%

De forma general, es posible distinguir dos componentes en la demanda de leche en polvo entera: los programas específicos de asistencia alimentaria con leche en polvo (nacionales, como el Plan de Asistencia a la Madre y el Niño, o provinciales como los diferentes programas de copa de leche), y los Servicios Alimentarios Escolares (SAE), con sus diversas formas de implementación a nivel provincial. Si se considera de forma agregada ambos componentes, se puede estimar un volumen total adquirido en 223 millones de litros equivalentes de leche cruda (l/LE) en 2018, con un aumento en 2019, que alcanzó los 363 millones de l/LE. Esto explica un 2,7% y un 4,4% del consumo interno nacional de cada año, respectivamente. En términos de inversión, y considerando únicamente las adquisiciones de leche en polvo entera de todas las jurisdicciones analizadas, ésta superó los \$ 2.000 millones en 2018 y los \$ 7.400 en 2019.

En el contexto de la emergencia por COVID-19, se implementó una modalidad específica de difusión centralizada de las demandas por parte de las diferentes jurisdicciones y distritos, con el objetivo de unificar la instancia de presentación de ofertas para la adquisición de bienes relacionados con la emergencia. Dentro de las posibilidades que brinda el marco normativo, se han incorporado mecanismos tendientes a permitir procedimientos ágiles de selección de oferentes, la suscripción de acuerdos por precio y cantidad, y la posterior adjudicación por parte

de cada jurisdicción o distrito. Si bien estas iniciativas muestran aspectos que podrían incluirse en futuros procesos de mejora del sistema, respecto de la leche en polvo entera, dichos procedimientos aún no han progresado en sus procesos de compra, por lo que no es posible evaluar el impacto de este funcionamiento por emergencia. A septiembre de 2020, se llevaron realizados procedimientos por unos 236 millones de l/LE, y por un monto superior a los \$ 7.800 millones, casi la mitad de ello en el marco de la emergencia.

Un tercer componente de la demanda de productos lácteos, que excede los alcances de este informe, se ejecuta a través de transferencias que se realizan directamente a las familias (como los diferentes tipos de programas de transferencias condicionadas de ingresos, como la Tarjeta Alimentaria), organizaciones de la sociedad civil que gestionan comedores comunitarios o gobiernos municipales. Si bien no es posible estimar qué proporción de este presupuesto es luego destinado a la adquisición de leche en polvo entera u otros productos lácteos, a nivel presupuestario la incidencia de este componente es muy relevante tanto a nivel nacional (60%) como en Buenos Aires y Santa Fe (49%), y es relativamente más baja en Córdoba (18%). Del mismo modo, en el contexto de la emergencia por COVID-19 este tipo de transferencias obtuvieron diferentes tipos de refuerzos e incrementos presupuestarios -a través de instrumentos como la Asignación Universal por Hijo (AUH) o las asignaciones familiares-, además de la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

El informe incluye, además del relevamiento de los programas de asistencia alimentaria y los datos de los diferentes regímenes de compras públicas, un análisis de los marcos normativos respectivos y una caracterización general de su funcionamiento. Estos guardan grandes similitudes, aunque surgen diferencias en su implementación respecto de los montos que definen cada tipo de procedimiento de selección de ofertas, la utilización de subastas inversas, etc. En general, los distintos regímenes han pasado por un proceso de modernización en los últimos años, de los cuales destaca principalmente la implementación de plataformas electrónicas de gestión, excepto en el caso de Santa Fe.

En este sentido, si bien se ha registrado un avance significativo en cuanto a la difusión y transparencia de los procedimientos, requieren una profundización de los procesos de mejora, junto con otros elementos que se han detectado necesarios de mejorar en diversos aspectos. Al respecto este trabajo plantea una serie de ejes, con medidas tendientes a:

- La incorporación de los componentes de la demanda que permanecen por fuera de las plataformas de difusión online de procesos de adquisiciones, en particular aquellos que gestionan organizaciones de la sociedad civil, gobiernos municipales y servicios alimentarios escolares de gestión descentralizada;
- El aumento de la eficiencia general del sistema, en términos de planificación de las adquisiciones, disminución de los plazos de gestión y la mejora en la implementación de los procedimientos;
- La ampliación del universo de actores del sector privado que participan de los procedimientos de compras públicas, en particular PyMEs;
- El despliegue de una estrategia de articulación por parte de la Institución Representativa de la Cadena de Láctea, para la difusión de convocatorias de compras públicas entre las empresas del sector, la capacitación para facilitar la participación en los regímenes de compras públicas y la vinculación entre las empresas y los actores que ejecutan programas de asistencia alimentaria a nivel local.

2. Introducción

La ejecución de políticas públicas supone instancias de interacción entre el sector público y diferentes entidades del sector privado. Entendido de este modo, el proceso de formación de las políticas públicas¹ tiene la particularidad de poder cumplir una función de estímulo a las diversas actividades productivas, generando impactos sociales y económicos que refuercen dinámicas virtuosas con eje en el desarrollo sustentable y equitativo de los territorios. En el actual contexto crítico, dada la emergencia sanitaria y la consecuente crisis socioeconómica originadas en la pandemia de COVID-19, este rasgo potencialmente constructivo de las políticas públicas refuerza la necesidad de realizar aportes desde los diferentes sectores productivos.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es caracterizar la dinámica de compras públicas relacionadas con productos lácteos, tanto identificando los datos agregados de compras como analizando las particularidades de los distintos procesos y actores involucrados. Esto incluye un relevamiento de las compras por parte de la Administración Pública Nacional y de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe para los años 2018 y 2019, y hacer foco, en particular, en el contexto de la emergencia COVID-19 durante 2020. Dicho recorte temporal se relaciona con los procesos de modernización que se han llevado a cabo en los últimos años, en los que los datos sobre compras públicas comenzaron a ser más accesibles.

Este informe parte de una caracterización del sistema de compras públicas, desde el punto de vista de los marcos normativos nacional y provinciales, en sus definiciones generales y reglas específicas. En segundo lugar, se incluye una revisión de los programas que estructuran las políticas de asistencia alimentaria en función de sus propósitos, población objetivo, prestaciones y dotación presupuestaria para los ejercicios 2018 y 2019. A continuación, se realiza un análisis cuantitativo de los datos disponibles sobre procesos de contratación públicas de provisión de bienes y servicios para los mismos años, así como una descripción detallada de los mecanismos administrativos involucrados en los procedimientos más significativos, con especial foco en sus dimensiones logísticas y comerciales. Finalmente, a modo de cierre, se proponen algunas medidas tendientes a mejorar la eficiencia, eficacia e impacto sectorial de los distintos sistemas de compras públicas.

3. Enfoque y fuentes de información

El enfoque de este informe consta de cuatro ejes principales. En primer lugar, se llevó adelante un relevamiento de estudios e informes especializados sobre la temática de las compras públicas en general, y de productos agroalimentarios en particular. Esto incluye la revisión de bibliografía especializada sobre los procesos de modernización del sistema de compras públicas que se han realizado en Argentina en los últimos años a nivel nacional, así como estudios de caso sobre las provincias incluidas en el trabajo. Por otro lado, incluye estudios realizados por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) con recomendaciones y propuestas de mejora.

En segundo lugar, se realizó un análisis de documentos de planificación presupuestaria, en sus dimensiones programáticas y de asignación por objeto de gasto², con el objetivo de obtener un esquema de los programas específicos que conforman la política de asistencia alimentaria. Esto permite dimensionar los recursos destinados a tales fines, así como la orientación en términos

¹ Castro, L., Straface, F., Fioretti, P. y Garrido, MM., (2011) *La Economía Política de la Reforma de los Sistemas de Compras Públicas. El caso de la Provincia de Buenos Aires*, CIPPEC.

² Una de las formas de clasificación del sistema presupuestario público para los gastos es en función de su objeto. A los efectos de este trabajo permite distinguir gastos en bienes, servicios y transferencias a entidades provinciales y municipales, según se consigna en las Planillas Detalle por Jurisdicción anexas al Presupuesto de cada ejercicio.

de adquisiciones a realizarse a través de los regímenes de contrataciones públicas, como de las transferencias directas de fondos a beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales. En este nivel se analiza en particular la situación de los Servicios Alimentarios Escolares, cuyos sistemas de provisión de insumos se encuentran descentralizados en el nivel local en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, mientras que en Córdoba se administra de forma parcialmente descentralizada.

En tercer lugar, se realizó un relevamiento de datos de ejecución, en lo que respecta a los procesos de adquisición de bienes y servicios bajo el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional y sus equivalentes provinciales. Esto implica, particularmente, hacer foco en los procedimientos administrativos de contratación de bienes implementadas por las diferentes jurisdicciones y entidades a partir de las bases de datos disponibles en las plataformas online administradas por el Órgano Rector del Régimen de Contrataciones correspondiente a cada Administración incluida en el trabajo, tales como:

- Oficina Nacional de Contrataciones - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación;
- Dirección de Compras y Contrataciones - Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires;
- Dirección General de Compras y Contrataciones - Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba;
- Subsecretaría de Contrataciones y Gestión de Bienes - Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe.

En función del análisis de los procesos de modernización que cada sistema de contrataciones ha llevado adelante en los últimos años (en particular de la APN y Buenos Aires), surge que su implementación alcanzó un grado de avance y cobertura suficiente desde principios de 2018³. Considerando lo anterior el trabajo abarca los ejercicios 2018 y 2019, y un avance del 2020 hasta el cierre de este informe.

Con el objetivo de facilitar el procesamiento y el análisis de las distintas bases de datos, se clasificaron las jurisdicciones y entidades en función del destino de las contrataciones en tres categorías: asistencia alimentaria (incluyendo principalmente pero no de forma excluyente, los Ministerios de Desarrollo Social de cada distrito); salud (incluyendo contrataciones destinadas a asistencia con leche maternizada y complementos nutricionales para lactantes); instituciones penitenciarias, de seguridad y Fuerzas Armadas; y otros (incluyendo, de forma general, adquisiciones de productos de cafetería para distintas dependencias).

Sobre la base de los reportes de procesos de adquisición de cada período se consideraron para el análisis sólo aquellos con estado de “adjudicación”, entendiéndose que es la instancia que supone la efectiva concreción del procedimiento de selección, aunque no se haya efectuado aún la suscripción del contrato respectivo. Con el objetivo de unificar criterio y ante las diversas instancias de modificación que pueden sufrir los volúmenes consignados en los pliegos de condiciones particulares, se decidió contabilizar la cantidad fijada en dicha instancia inicial de convocatoria. Por su parte, los datos correspondientes a 2020 incluyen procesos con estado de “apertura de ofertas”, ya que en muchos casos se encuentran abiertos al momento de realizarse el presente informe. En particular, la APN realizó tres procedimientos durante 2020 por igual volumen (en abril, junio y septiembre), ninguno de los cuales tiene adjudicación al cierre de este informe. Esto permite pensar que, por razones que no constan en la plataforma COMPR.AR, se trata de un único procedimiento que se ha repetido en tres oportunidades. En cualquier caso,

³ Al respecto, ver Anexo I.

dado que en la situación de estos casos no figura expresamente como “dejado sin efecto”, se los ha incluido en los gráficos o tablas, señalándolos con un asterisco (*).

Es relevante señalar que los datos de tipo presupuestario (respecto de los programas de asistencia alimentaria), y los datos de procedimientos de adquisición (que surgen de las bases de datos y plataformas electrónicas), se deben considerar de forma complementaria. Esto se debe a que, sobre la base de lo planificado en el presupuesto, se realizan a lo largo del ejercicio reasignaciones, incrementos y subejecuciones. Esto impide realizar un contraste directo entre lo presupuestado y lo finalmente ejecutado a través del régimen de adquisiciones.

Finalmente, a partir de la identificación de los procedimientos de compras más relevantes en volumen se llevó adelante un análisis cualitativo con el objetivo identificar las instancias específicas y las particularidades del régimen de contrataciones de cada administración. Esto incluye los requerimientos más frecuentes en términos logísticos y comerciales previstos en los pliegos generales y las condiciones particulares de los procesos de adquisiciones que incluyen productos lácteos. Por otro lado, dada su relevancia, se realizó un análisis específico sobre las adquisiciones de leche en polvo entera. Esto incluye todos los procedimientos por cantidades superiores a 10 toneladas (tn) de leche en polvo entera para asistencia alimentaria, considerando los 4 distritos y los períodos 2018 a 2020, abarcando el 98% del volumen adjudicado/ofertado en los tres años. Para estos casos en particular, se relevaron los volúmenes contratados efectivamente en las órdenes de compra, lo cual supuso el análisis detallado de toda la documentación de cada procedimiento considerado. A modo de ejemplo, una licitación puede sufrir modificaciones en el volumen inicialmente fijado en pliegos en las instancias de presentación de ofertas (por cotización parcial), adjudicación (porque se decida adjudicar un monto menor al total licitado), e incluso puede sufrir ampliaciones del mismo procedimiento en sucesivas órdenes de compra que pueden alcanzar, en muchos casos, hasta el 100% del volumen licitado en un principio. De manera que, si bien en el relevamiento general se consideraron los volúmenes establecidos en pliegos, para el análisis específico sobre adquisiciones de leche en polvo entera se relevó el volumen final efectivamente adquirido en cada caso. En cuanto al precio, en aquellos casos en que resultó adjudicada más de una oferta, se consignó el promedio para cada renglón ya que, en general, las distintas condiciones de entrega se registran en diferentes renglones.

4. Antecedentes

i. Funcionamiento básico de los regímenes de contratación pública

Un régimen de contratación pública⁴ podría definirse de forma general como un tipo específico de proceso administrativo que tiene por objetivo la contratación para la provisión de bienes y servicios por parte de la administración de un determinado nivel de la organización estatal. En este sentido, abarca más que el instrumento específico que se utilice para su gestión, como una plataforma o sistema electrónico⁵, y más que el procedimiento específico que se utilice para la selección de ofertas, ya sea una licitación pública o una contratación directa.

El Sector Público Nacional dispone de cuatro funciones básicas para la contratación pública: planificación, ejecución, control y rendición de cuentas⁶. Esta aproximación permite distinguir

⁴ Si bien en la literatura especializada en muchas ocasiones se habla de “sistema de compras públicas”, en este trabajo se utilizará el término a partir de su definición normativa “Régimen de contratación pública”.

⁵ Castro et al, 2011 (op. cit)

⁶ Oficina Nacional de Presupuesto, (2016), *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*. Sexta Edición actualizada. Disponible en: http://capacitacion.mecon.gob.ar/manuales_nuevo/Presupuesto-Clasificador13.pdf

en términos funcionales la manera en que se da el proceso continuo de administración de los recursos públicos para los circuitos de compras públicas (Figura 1):

1. Planificación: elaboración de un Plan Anual de Contrataciones que se integra en la formulación presupuestaria de cada jurisdicción o entidad;
2. Ejecución del gasto: incluyendo los procesos de selección de oferentes y perfeccionamiento de la contratación;
3. Entrega: provisión de los bienes y servicios por parte de los proveedores co-contratantes;
4. Rendición de cuentas: revisión por parte de los organismos responsables del control.

La normativa específica, a nivel nacional y provincial, establece las particularidades de cada régimen. Entre otras cuestiones se definen los alcances de los distintos tipos de contrataciones, los órganos que los rigen y sus competencias, los tipos de procedimiento habilitados y sus mecanismos precisos, los requisitos en términos de garantías exigidas a los oferentes, las condiciones legales de las convocatorias y los contratos a suscribir, los niveles de autoridad necesarios para la autorización de gastos en función de su monto estimado, etc. A su vez, definen la existencia de instrumentos fundamentales para el funcionamiento del sistema como, por ejemplo, Registros de Proveedores, Catálogos de bienes y servicios, sistemas electrónicos y plataformas online, etc. Si bien los regímenes de contrataciones públicas incluyen diversos tipos de contrataciones, este trabajo se acotará exclusivamente a las contrataciones de bienes.

Figura 1. Funciones del Sistema de Administración Financiera y aspectos generales del proceso de contratación pública



Fuente: elaboración propia

ii. Relevancia

Los regímenes de contrataciones públicas suponen gran relevancia dado el peso que tiene la inversión pública en el conjunto de la economía. En Argentina el total de gastos en bienes y servicios por parte de la Administración Pública Nacional se ubica en torno al 5,4% del total del gasto público entre 2017 y 2019⁷. En este sentido, la posibilidad de aumentar la eficiencia y

⁷ A partir de los datos de la Cuenta de Inversión se considera los gastos en bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso sobre el total devengado de la Administración Central, Organismos descentralizados e Instituciones

eficacia en el uso de los recursos públicos depende, en parte, de la mejora en los sistemas de contratación pública. Uno de los trabajos de evaluación de la implementación del sistema “COMPR.AR”, recientemente implementado en el nivel nacional, da cuenta que no sólo ha tenido un impacto positivo en términos de transparencia del proceso y de acceso a la información pública, sino que, sobretodo, ha implicado mejoras económicas y de gestión concretas⁸. Por un lado, desde la adopción de la plataforma, se ha reducido 11 días el promedio de duración de los procesos de contratación, previamente relevados en 90 días. Por otro lado, se ha evidenciado una disminución del 4% en el precio obtenido por la Administración en los procedimientos implementados de forma electrónica.

Otra de las temáticas centrales en los análisis sobre compras públicas en los últimos años tiene que ver con su aporte a promover determinados efectos a nivel socioeconómico. Uno de ellos es el de la sustentabilidad ambiental y social⁹. Si bien existen amplias formas para su aplicación concreta en los procedimientos administrativos, este criterio fue incorporado, por ejemplo, en el Decreto 893/12 a nivel nacional y por la Provincia de Córdoba en la ley 10.155. Esto supone la articulación de este tipo de iniciativas con las normativas que buscan potenciar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PyMES) y los emprendimientos de la economía social.

Otros enfoques ponen de relieve, de forma más amplia, la necesidad de compras públicas “socialmente responsables”¹⁰. Esto hace referencia al deber del Estado de implementar buenas prácticas desde una dimensión ética, articulando la transparencia en la gestión de los fondos públicos con iniciativas que impulsen el desarrollo económico. En este sentido, la mejora en las capacidades de gestión de los agentes públicos, así como la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación más allá del mero control financiero, es parte de los objetivos de una estrategia de mejora en el plano general de ejecución de políticas públicas.

Finalmente, también se ha señalado el potencial de las contrataciones públicas para desempeñar un rol activo en el desarrollo social y económico sustentable desde el enfoque de la “Contratación Pública Estratégica”¹¹. Desde este punto de vista, el acento en los procesos de

de la Seguridad Social (conforme lo establecido por la Ley 24.156). Esto no incluye Empresas y sociedades del Estado, Entes excluidos de la APN, Fondos fiduciarios. A su vez, no consolida gastos de los niveles Provinciales, Municipales y Universidades Nacionales (que se registran como transferencias).

⁸ De Michele, R. y Pierri, G. (2020), *Transparency and Digital Government. The Impact of COMPR.AR in Argentina*, Inter-American Development Bank. DOI <http://dx.doi.org/10.18235/0002335>

⁹ Ver al respecto:

-OCDE (2015) GOING GREEN: BEST PRACTICES FOR SUSTAINABLE PROCUREMENT. Disponible en https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf

-Aliciardi, M. y Duran Cassiet, S. (2014) “Compras Públicas respetando el ambiente con inclusión social en la Argentina (1994-2014)”, en Revista Estado y Políticas Públicas, Nº 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp. 131-155.

-Capello, M., & García Oro, L. G. (2015). Gasto público eficiente: Propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales. *Actualidad Económica*, 25(85), 5-20. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconomica/article/view/11843>

-Oficina Nacional de Contrataciones (2017), Manual de compras públicas sustentables. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_compras_publicas_sostenibles_0.pdf

¹⁰ Ver al respecto:

Rezzoagli, B. (2013). La responsabilidad social de la contratación pública en el combate a la corrupción. Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal, México.

Lafuente, A., Viñuales, V., Pueyo, R., y Llaría, J. (2003), *Responsabilidad social corporativa y políticas públicas*. Fundación Alternativas. Disponible en: http://ecodes.org/documentos/archivo/ecodes_fa_rsc_politicas_publicas.pdf

Canyelles, J. M. (2011) “Responsabilidad social de las administraciones Públicas”, *Revista de Contabilidad y Dirección*, 13, 77-104.

¹¹ Ver al respecto:

-OCDE (2019) Reforming Public Procurement Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation. Disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/governance/reforming-public-procurement_1de41738-en#page7

mejora de los regímenes de compras públicas debe ponerse no sólo en su capacidad de corregir fallas en los mercados (en la medida que se cumplan los requisitos de difusión simétrica de la información y se complemente con estrategias para la ampliación del universo de oferentes), sino también en promover iniciativas innovadoras y que aporten valor social.

5. Marco normativo

En este apartado se revisará de forma breve los aspectos generales más significativos de los regímenes de contratación relevantes para este trabajo, haciendo énfasis en sus órganos, instrumentos principales, procedimientos de selección contemplados, requisitos de difusión y normativas complementarias de fomento. En el caso de los regímenes provinciales, dicha revisión se hará considerando aquellos aspectos en que se diferencian del sistema nacional.

i. Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional

Órganos. El sistema nacional de contrataciones está regido por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) y compuesto por las Unidades Operativas de Contrataciones (UOC) que funcionan en cada jurisdicción y entidad.

Procedimientos. Por regla general, los procesos de contratación de bienes y servicios tienen que realizarse bajo el procedimiento de Licitación Pública. Esto implica que el llamado a participar está dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes y el criterio de selección sea fundamentalmente económico. En el caso que la selección dependa primordialmente de factores no económicos (cuestiones técnicas, por ejemplo), se lo denomina Concurso Público. Del mismo modo, también es procedente el procedimiento de Subasta Inversa. Todos estos mecanismos de selección son válidos cualquiera fuere el monto de la contratación.

Sin embargo, la norma fija dos posibles excepciones a la generalidad de la Licitación Pública:

a) Licitación Privada, si el monto estimado de la contratación está por debajo del límite establecido al efecto se puede realizar la invitación a participar a una determinada cantidad de proveedores inscriptos en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), aunque debiéndose difundir e incluir, de todos modos, las ofertas presentadas por proveedores no invitados;

b) Contratación directa, bajo alguna de los siguientes procedimientos y según una serie de casos precisos:

- Compulsas Abreviadas: en la medida que haya más de un posible oferente y bajo los siguientes supuestos
 - i. Imposibilidad: cuando no fuere posible aplicar otro procedimiento de selección y el monto estimado no supere el máximo fijado al efecto;
 - ii. Licitación desierta/fracasada: cuando una licitación o concurso hayan resultado desiertos o fracasaren en dos llamados sucesivos;
 - iii. Urgencia: cuando probadas razones de urgencia debido a circunstancias objetivas impidan la realización de otro procedimiento de forma oportuna, previa acreditación y aprobación de la máxima autoridad de la jurisdicción;

-OCDE (2016), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/9789264266391-es>

-Gimeno Feliú, J.M., (2013) "Compra pública estratégica", en Pernas García, J. (Ed), *Contratación Pública Estratégica*, Ed. Aranzadi, Navarra.

- iv. Economía Social: los contratos que se celebren con proveedores que formen parte del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, previo informe al Ministerio de Desarrollo Social.
- Adjudicación simple: cuando no hay más que un posible oferente, y bajo condiciones los supuestos de:
 - i. Exclusividad: la contratación de bienes o servicios cuya venta es exclusiva o que sólo posea un determinado proveedor, sin que haya sustitutos convenientes (no incluye la marca);
 - ii. Emergencia: cuando probadas razones de emergencia debido a circunstancias objetivas impidan la realización de otro procedimiento de forma oportuna, previa acreditación y aprobación de la máxima autoridad de la jurisdicción;
 - iii. Economía Social: los contratos que se celebren por parte del Ministerio de Desarrollo Social y proveedores que formen parte del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.

Cabe señalar que, también en las contrataciones directas en las que corresponda efectuar invitaciones, deberán ser consideradas las ofertas de quienes no hubiesen sido invitados a participar.

Clases y modalidades. Los procedimientos de selección pueden ser de distintas clases: de etapa única (cuando la comparación de las ofertas y de las calidades de los oferentes se realice en un mismo acto) o múltiple (cuando justificadamente sea necesario dos o más instancias de evaluación y comparación de ofertas); de alcance nacional o internacional, en función de que la complejidad del bien o servicio a contratar lo requiera. Del mismo modo, se definen las distintas modalidades que estos pueden adoptar, siendo las más importantes:

- i. Orden de Compra Abierta: cuando en los pliegos de bases y condiciones particulares no se pudiera prefijar con suficiente precisión la cantidad de unidades de los bienes o servicios a adquirir o contratar o las fechas o plazos de entrega;
- ii. Consolidada: cuando dos o más jurisdicciones o entidades contratantes requieran una misma prestación unificando la gestión del procedimiento de selección, con el fin de obtener mejores condiciones que las que obtendría cada uno individualmente;
- iii. Precio máximo: cuando en los pliegos de bases y condiciones particulares se indique el precio más alto que puede pagarse por los bienes o servicios requeridos;
- iv. Acuerdo marco: cuando la ONC realice un procedimiento de selección de proveedores y luego una o más jurisdicciones o entidades realizan la adjudicación y contratación. Esos acuerdos son excluyentes, de manera que cuando exista un Acuerdo Marco vigente las UOC deberán contratar a través del mismo.

Montos. La normativa establece los niveles de competencia necesaria para cada instancia del proceso, reservándose la aprobación y adjudicación de un procedimiento, así como declararlo fracasado, para los mayores niveles de responsabilidad en función del monto de la contratación. Este aspecto es relativamente independiente del criterio de elección del procedimiento, el cual está dado principalmente por un monto permitido para cada tipo de procedimiento. Estos montos son expresados en módulos, los cuales se actualizan por decisión Jefatura de Gabinete. Considerando que actualmente el valor del módulo es de \$1.600, dichos montos son:

- a) Compulsas Abreviadas (hasta 1.000 Módulos): \$1.600.000
- b) Licitación/concurso privado (hasta 5.000 Módulos): \$8.000.000
- c) Licitación pública o concurso público (más de 5.000 Módulos): \$8.000.000

Considerando los criterios mencionados más arriba y los montos máximos fijados por la normativa según su valor actualizado, en el Cuadro 1 se resumen los procedimientos de selección según su monto máximo y las condiciones especiales relevantes para este trabajo.

Cuadro 2. Resumen de los procedimientos de selección según monto máximo

Procedimiento	Monto	Condiciones	
Licitación Pública	> \$ 8.000.000	-	
Licitación Privada	< \$ 8.000.000	-	
Subasta pública	-	-	
Contratación Directa	< \$ 1.600.000	Compulsa Abreviada	imposibilidad
			licitación desierta
			urgencia
		Adjudicación Directa	emergencia
			exclusividad
			economía social

Pliegos. El Reglamento establece la utilización de un Pliego Único de Bases y Condiciones Generales que será de utilización obligatoria por parte de las jurisdicciones y entidades contratantes, al cual se agregará un Pliego de Bases y Condiciones Particulares elaborado por cada UOC a los efectos de cada procedimiento. En este se fijan los aspectos específicos como la forma de cotización y adjudicación (la posibilidad o no de cotizar por una cantidad parcial del renglón del listado del pliego, y la posibilidad de cotizar uno, varios o todos los renglones), así como las modalidades antes mencionadas. Al respecto, cabe señalar que rige para ello el criterio de agrupamiento de los bienes y servicios por afinidad (en relación las actividades comerciales de los proveedores que fabrican, venden o distribuyen los distintos grupos de bienes o servicios), y de cada renglón en función del catálogo del Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIByS). No está permitido realizar dos convocatorias para adquirir los mismos productos dentro del plazo de 3 meses (desdoblamiento) y el monto total del contrato podrá aumentarse o disminuirse hasta un 20% de forma unilateral por parte de la jurisdicción o entidad contratante, y hasta un 35% con acuerdo del proveedor, sin que pueda superarse este límite en ningún caso.

Difusión. Un aspecto relevante establecido por el Reglamento tiene que ver con los plazos y mecanismos de difusión que corresponden a cada tipo de procedimiento de selección, cuyo resumen se presenta a continuación en el Cuadro 2.

Cuadro 3. Plazos y condiciones de difusión de cada procedimiento de selección

Procedimiento	Publicación en COMPR.AR	Boletín Oficial (días)	Antelación (días antes de la apertura)	Invitaciones
Licitación Pública	sí	2	7	-5 proveedores -asociaciones del rubro

Licitación Privada	sí	no	7	-5 proveedores (SIPRO)
Subasta pública	sí	no	10	
Contratación Directa	sí	no	según caso	3 (según el caso)

Precios. La Comunicación 67/2017 de la ONC adopta el Régimen del Sistema de Precios Testigo aprobado por la Resolución 36-E/2017 de la Sindicatura General de la Nación. Esto implica que se aplique el “Control de Precios Testigo” (un valor medio de mercado, en las condiciones propias y específicas de la contratación analizada, a la fecha de apertura de las ofertas económicas), cuando el monto estimado de la compra o contratación sea igual o superior a 7.500 Módulos, con independencia del procedimiento de selección empleado. En los actuales valores de módulo, esto supone la intervención de la SIGEN ante procedimientos de más de \$12.000.000. La aplicación de este régimen está exceptuada para situaciones en que, por la magnitud o complejidad de la contratación, a criterio de la SIGEN no estén dadas las condiciones para la elaboración de un informe que cumpla con los estándares adecuados. Cabe señalar, asimismo, que se trata de una intervención no vinculante.

Promoción. En relación con las normas complementarias, a nivel nacional existen dos normativas de fomento cuyo contenido y ámbito de aplicación resultan de interés mencionar. Por un lado, la Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ley 2500/00), establece un derecho de preferencia del 5% para igualar la mejor oferta y ser adjudicatarias de las licitaciones a las MIPyMEs. Si bien el mismo artículo establece que un 10% de las licitaciones se destinen a competencia exclusivamente de MIPyMEs, este apartado fue observado en el decreto reglamentario, por lo que no está vigente. Finalmente, dicha norma faculta al Poder Ejecutivo a establecer un mecanismo de contrataciones que permita ofertas parciales para facilitar la participación de MIPyMEs en función de su escala, lo cual en rigor está actualmente contemplado como la opción de oferta parcial por renglón.

Por otro lado, la Ley 27437/18 de Compre argentino y Desarrollo de Proveedores (y su Decreto reglamentario 800/2018), establece una preferencia en las ofertas de bienes de origen nacional: para contrataciones de monto equivalente al de una licitación privada en adelante, se fija una diferencia de precio contado de hasta un 15% para MIPyMEs y cooperativas, y un 8% para el resto de las empresas. La reglamentación establece que, en contrataciones cuyo monto sea equivalente al de una contratación directa, dicha preferencia es aplicable para los casos de imposibilidad y licitación desierta/fracasada, debiendo ser explicitada su aplicación en los pliegos particulares.

ii. Provincia de Buenos Aires

En el régimen de contrataciones de la Provincia de Buenos Aires el procedimiento de selección a emplear por regla general también es la Licitación Pública, aunque cuando no supere los montos establecidos es posible optar por Licitación Privada o Contratación Directa. Esta última, se puede realizar en los supuestos de licitación desierta o fracasada, urgencia o emergencia, y exclusividad. Se agregan en este sentido los supuestos de “escasez notoria de los productos a adquirir”.

Los montos máximos permitidos para cada tipo de procedimiento se expresan en unidades de contratación (UC), cuyo valor actual está fijado en \$50. En el Cuadro 3 a continuación se presenta un resumen de las modalidades de selección y sus montos máximos.

Cuadro 4. Resumen de procedimientos de selección - Provincia de Buenos Aires

Procedimiento		Monto
Licitación Pública		> \$ 15.000.000
Licitación Privada		< \$ 15.000.000
Contratación Directa	Contratación menor	\$2.500.000 - \$5.000.000
	Procedimiento abreviado	\$ 500.000 - \$ 2.500.000
	Factura conformada	< \$ 500.000

Los tipos de procedimiento y las modalidades son en términos generales las mismas del régimen nacional, con la particularidad que la normativa explicita su carácter combinable. En cuanto a los requisitos de publicidad y difusión, las pautas fijadas por la reglamentación se presentan en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Plazos y condiciones de difusión de cada procedimiento de selección - Provincia de Buenos Aires

Procedimiento	Publicación en PBAC	Boletín Oficial (días)	Antelación (días antes de la apertura)	Invitaciones
Licitación Pública				A todos los proveedores registrados y asociaciones
> 1.000.000 UC	sí	3	9	
200.000 a 1.000.000 UC	sí	2	4	
< 200.000 UC	sí	1	3	
Licitación Privada	sí			Al menos 4 + asociaciones
Contratación Menor	sí		2	Al menos 3
Procedimiento Abreviado	sí		1	Al menos 2

iii. Provincia de Córdoba

La principal diferencia entre el caso de Córdoba y los otros analizados hasta ahora tiene que ver con que el procedimiento de selección a emplear no sólo depende del monto de la contratación sino también del rango o responsabilidad del funcionario que lo ejecuta. Esto se establece por un sistema de índices, cuyo valor se establece en la Ley de Presupuesto Anual. El cuadro de montos máximos para cada procedimiento y nivel de responsabilidad calculado según el valor del índice incluido en el Presupuesto 2020 (\$12.000), se presenta en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Resumen de los procedimientos de selección según monto máximo y autoridad requerida - Provincia de Córdoba

	Contratación directa (Monto)	Contratación directa (causa o naturaleza)	Compulsiva Abreviada	Subasta inversa	Licitación Pública	
					Autorizar	Adjudicar

Dir. de Jurisdicción, Jefe de Zona Sanitaria y Dir. de Escuela	\$60.000	\$180.000	\$240.000	\$600.000	\$840.000	\$720.000
Titular del Servicio Administrativo	\$60.000	\$180.000	\$240.000	\$960.000	\$1.800.000	\$1.080.000
Director General, Subsecretario	\$120.000	\$600.000	\$780.000	\$3.000.000	\$18.000.000	\$5.400.000
Secretario de Ministro y Jefe de Policía	\$120.000	\$600.000	\$960.000	\$9.000.000	\$22.500.000	\$12.000.000
Ministro, Secretario del Poder Ejecutivo	\$120.000	\$900.000	\$1.440.000	\$60.000.000	\$84.000.000	\$72.000.000
Gobernador	\$120.000	s/l	\$3.600.000	s/l	s/l	s/l

*Se fija monto máximo para casos puntuales como contrataciones relativas a fuerzas de seguridad, etc.

Por lo demás, como se advierte en el cuadro anterior los procedimientos incluyen no sólo Licitación Pública, sino también Subasta Inversa Electrónica, la cual se celebra en tiempo real y de forma interactiva a través de la plataforma online. Esta es la segunda particularidad de la provincia ya que, si bien este procedimiento está recogido en los demás regímenes, es la única que lo utiliza de manera frecuente.

La Compulsa Abreviada ocupa en este sistema el lugar que en los anteriores sistemas analizados ocupa la Licitación Privada. En ella se hace una convocatoria de al menos 3 proveedores por cualquier medio de comunicación. El resumen de los plazos y condiciones de difusión de cada tipo de procedimiento se presenta en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Plazos y condiciones de difusión de cada procedimiento de selección - Provincia de Córdoba

Procedimiento	Web	Boletín Oficial (días)	Antelación (días antes de la apertura)	Invitaciones
Licitación Pública	si	3	5	-
Subasta inversa	si	1	1	-
Compulsa Abreviada	optativo (3)	optativo (3)	1	3

Finalmente, existe a nivel provincial una norma específica de fomento local que es la Ley 9.331 de Compre Córdoba, la cual establece la preferencia para proveedores locales en procedimiento de contrataciones públicas cuya oferta no supere entre un 10% y un 6% la oferta más conveniente, según su grado de origen en la Provincia. En particular, además se fija la preferencia de PyMEs cuya oferta no supere en hasta un 3% el ofrecimiento más conveniente.

iv. Provincia de Santa Fe

Al igual que en los demás sistemas analizados, por regla general las contrataciones deben realizarse por Licitación Pública y se admite la utilización del procedimiento de Licitación Privada hasta un monto máximo. Del mismo modo, la Contratación Directa puede efectuarse bajo los

supuestos de monto, urgencia o emergencia, licitación desierta, exclusividad o para contrataciones con efectores de la Desarrollo Local y Economía Social. Se admite el procedimiento de Contratación Directa en los casos que se supere hasta un 10% el valor máximo fijado para Licitación Privada. Las clases y modalidades contempladas son, en términos generales, las ya revisadas.

El monto máximo de referencia para la elección del procedimiento de selección de ofertas se fija en la Ley de Presupuesto anual, informándose en una Circular de la URC el encuadre de procedimientos que de ello se deriva. Los requisitos de difusión y el resumen de los montos máximos admitidos para cada tipo de procedimiento, en función de la Ley de Presupuesto 2020, se resumen en el Cuadro 8.

Finalmente, la Ley de Compre Santafesino 13.505 (reglamentada en el Decreto 549/19), establece la obligatoriedad de preferencia para empresas locales en las contrataciones públicas de bienes y servicios, sobre las consideradas no locales incrementadas en un 10%. En caso que no hubiera una oferta local favorecida bajo esas condiciones, aquella oferta que no supere el 15% de diferencia con el resto de los oferentes se le deberá dar la opción de mejorar la oferta en un lapso de 15 días conjuntamente con el oferente de menor precio. Los oferentes locales perjudicados por la aplicación del Impuesto a los Ingresos Brutos frente a otros oferentes por menor gravamen o exención, podrán resaltar ese costo y excluirlo de la oferta.

Cuadro 8. Resumen de los procedimientos de selección según monto máximo y autoridad requerida - Provincia de Santa Fe

Procedimiento	Monto	Web	Boletín Oficial (días)	Antelación (días antes de la apertura)	Invitaciones
Licitación Pública	> \$2.000.000	si	2	10	
Licitación Privada	< \$2.000.000	si	-	5	5
Contratación directa	< \$200.000	si			3

6. Análisis cualitativo de los procedimientos

i. Procedimiento general

En este apartado se analiza el procedimiento general previsto en la normativa nacional, con independencia del tipo de procedimiento de selección que se utilice, distinguiendo las etapas, actividades específicas y la dependencia responsable (ver Cuadro 9).

Cualquier procedimiento de contrataciones se inicia con la solicitud que una determinada Unidad Requiriente (UR) debe realizar a la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC), la cual debe realizar las verificaciones y registros presupuestarios correspondientes. Esta misma unidad elabora y eleva, para su aprobación por la Autoridad Competente (AC), una propuesta de procedimiento en función de las particularidades detalladas por la UR en la solicitud. Una vez aprobada, se elaboran los pliegos particulares donde se vuelcan las especificaciones técnicas y requisitos de los bienes y servicios a contratar, y se da inicio al procedimiento administrativo de selección de oferentes. Previamente puede darse un período de publicidad y recepción de observaciones al pliego particular. A continuación, en la etapa de difusión, se deben cumplir con las condiciones de publicidad revisadas más arriba para cada tipo de procedimiento, así como cursarse las invitaciones del caso. En paralelo permanecen disponibles los pliegos generales y

particulares, se reciben consultas y se emiten circulares aclaratorias si fuera necesario. A la fecha prevista se realiza la apertura de ofertas, se verifica la capacidad de contratar por parte de los oferentes y se confecciona el cuadro comparativo de ofertas, el cual será luego analizado por la Comisión Evaluadora. El dictamen que surja de dicha evaluación, de carácter no vinculante, se difunde abriéndose una instancia en la cual es posible presentar impugnaciones. Con posterioridad la AC da por finalizado el procedimiento adjudicando la contratación total o parcialmente, dejándolo sin efecto, declarándolo desierto (de no haberse presentado ofertas) o fracasado (si las ofertas no son válidas). En el primero de los casos, se procede a la suscripción del contrato y emisión de las órdenes de compra correspondientes, mientras que en cualquiera de los últimos dos casos debe repetirse el procedimiento según establece el Reglamento hasta tanto se pueda concretar la contratación (luego de tres llamados procede a realizar una contratación directa). Una vez suscripto el contrato se satisfacen las garantías fijadas en los pliegos, luego de lo cual se realiza la entrega de los bienes/servicios a la comisión de recepción correspondiente, que debe dar conformidad sobre el cumplimiento.

Los procesos de contratación que se realicen bajo el procedimiento de compulsión abreviada implican la eliminación de la mayoría de los pasos incluidos en el procedimiento estándar, en gran medida en cuanto a los actos administrativos involucrados y la conformación de una comisión evaluadora. Así, en el caso de monto o licitación desierta/fracasada, queda reducido a la solicitud por parte de la UR, el acto administrativo de inicio, la difusión e invitaciones a 3 proveedores, la recepción y apertura de ofertas, la elaboración del cuadro comparativo y el acto administrativo de cierre. Por su parte, en los casos de urgencia se reduce a la solicitud, difusión e invitaciones a 3 oferentes y el acto administrativo de cierre (concentrando la UOC el análisis de las ofertas). En caso de emergencia, además, se reduce las invitaciones a al menos 1 oferente, y se admite en los pliegos el establecimiento de requisitos no previstos en el Reglamento.

Cuadro 9. Resumen de etapas, actividades y responsables de los procedimientos de contratación APN

PROCEDIMIENTO GENERAL			COMPULSA ABREVIADA	
ETAPA	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	MONTO O LICITACION DESIERTA / FRACASADA	URGENCIA / EMERGENCIA
Inicial	Solicitud de contratación	UR	X	X
	Registro preventivo	UOC		
	Verificación de crédito y cuota			
Elección de procedimiento y pliegos	Propuesta de procedimiento	UOC		
	Elaboración de pliegos particulares			
	Publicidad			
	Observaciones			
	Intervención SIGEN			
	Acto administrativo de inicio	AC	X	
Publicidad	Publicidad de la convocatoria	UOC		
	Difusión e invitaciones		X	X

Vista, consultas, circulares	Vista de los pliegos, consultas, circulares aclaratorias			
Ofertas	Recepción de las ofertas	UR/UOC		
	Acta de apertura	UOC	X	
	Verificación SIPRO			
	Cuadro comparativo de ofertas		X	
Evaluación	Dictamen (no vinculante)	CE		
	Comunicación a la UOC (y ésta a los oferentes)			
	Impugnaciones	UOC		
	Acto administrativo de cierre		X	X
Emisión OC / contrato	X		X	
Contrato	Suscripción	AC - adjudicatario	X	X
Garantías	Recepción de garantías	UOC	X	
Recepción	Recepción, análisis y conformidad	CR	X	X

Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente

ii. Particularidades

En la normativa nacional se recoge el procedimiento de subasta inversa, pero en términos del objeto de este trabajo, es únicamente aplicado de forma habitual en la Provincia de Córdoba. El procedimiento supone el establecimiento de un precio de arranque en la convocatoria y un porcentaje mínimo de mejora que es requisito de cada lance. La subasta debe tener una duración de entre 4 y 8 horas, y se realiza íntegramente por medios electrónicos a través de la plataforma de compras públicas online, generándose de forma automática el acta con el orden de prelación de lances según los renglones y porcentajes ofrecidos en cada uno. Las ofertas deben ser luego validadas a partir de la remisión de documentación requerida.

En particular, dada la relevancia que tienen las adquisiciones de leche en polvo entera en las diferentes administraciones por parte de más de una jurisdicción, merecen ser analizadas las modalidades previstas para aunar procedimientos de contratación. Existen, a tal efecto, las modalidades de Acuerdo Marco y las de compras consolidadas. Si bien están contempladas en los diferentes marcos normativos, no han surgido en el relevamiento de procesos de contratación analizado en el apartado anterior. Sin embargo, la Administración Pública Nacional y la de la Provincia de Buenos Aires los incluyen de manera específica en sus plataformas.

El procedimiento con modalidad consolidada supone que la ONC o bien una de las jurisdicciones requerientes lleve adelante el proceso, pudiendo luego generarse la orden de compra de forma unificada o a cargo de cada jurisdicción. La ventaja de esta modalidad surge de la posibilidad de unificar procesos de selección, en los casos que se deban realizar contrataciones puntuales. Por el contrario, la modalidad de Acuerdo Marco (AM) es útil cuando la contratación de ciertos bienes y servicios implique a más de una jurisdicción y a lo largo de un determinado período. De este modo la ONC lleva adelante un procedimiento de selección y una vez suscripto el AM puede emitir sucesivas órdenes de compra mientras se encuentre vigente. En efecto, los AM son de

naturaleza excluyente tanto para las jurisdicciones (las UOC están obligadas a contratar dentro de él), como para los proveedores (no podrán ofrecer los bienes y servicios incluidos en el AM por fuera de él). Es relevante destacar que el AM implica hasta la etapa de adjudicación de las ofertas, quedando en manos de cada jurisdicción la contratación en sí. Los proveedores tienen permitido mejorar precios, condiciones de entrega y stock disponible durante la vigencia del AM.

El carácter excluyente de los AM para adjudicatarios y jurisdicciones, así como la obligatoriedad de establecer un único precio con independencia de, por ejemplo, el costo logístico de tener que realizar entregas en puntos diferentes, podría explicar que a pesar de sus ventajas la utilización sea relativamente baja.

iii. Procedimientos especiales COVID-19

En el marco de la emergencia por la pandemia de COVID-19 se decretó el estado de emergencia por el cual, entre otras cosas, se habilita la contratación directa por esa causa de bienes y servicios relacionados con la atención de la misma. Al mismo tiempo se facultó a la Jefatura de Gabinete de Ministros a establecer mecanismos específicos para la regulación de estos procedimientos de contratación por emergencia. Estos mecanismos están encuadrados en el mecanismo denominado Acuerdos Nacionales (AN), que tiene por objetivo reunir las ofertas que se realicen para las contrataciones tanto de la APN, como de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dichos procedimientos se realizan a través de la plataforma específica ACORD.AR.

En términos del marco normativo ya revisado, los AN suponen únicamente la centralización de los procesos de oferta de bienes y servicios, de manera de asegurar que los diferentes distritos y jurisdicciones accedan a las mismas ofertas en las mismas condiciones. Al mismo tiempo busca ordenar el flujo de oferta desde el punto de vista de los proveedores, permitiendo a los distritos y jurisdicciones administrar los cupos de forma transparente. De manera que es, esencialmente, una herramienta que complementa el régimen de contrataciones y los mecanismos que prevé para casos de emergencia. Esto quiere decir que los AN intervienen únicamente en la reunión de las ofertas y en la generación de acuerdos con los oferentes para el mantenimiento de esas ofertas por el plazo de su vigencia y administrar su disponibilidad mediante reservas de cupos. Cada jurisdicción debe luego realizar la adjudicación y contratación, así como continuar con los procedimientos en función de su propio régimen.

La combinación de una administración centralizada de la disponibilidad de ofertas y la contratación descentralizada de cada jurisdicción se sustenta en que los oferentes deben informar cantidad de bienes que ofrecen, a qué precio y cuál es su ubicación geográfica, sin incluir las condiciones logísticas en el precio. De esta manera, la jurisdicción o entidad puede seleccionar proveedores dentro del AN por precio y cercanía, fijándose las condiciones de entrega en el momento de la contratación.

En términos concretos, las etapas para este mecanismo de gestión de contrataciones por emergencia son:

- 1- Ante la demanda de alguna jurisdicción o de oficio, la ONC llama a ofertar determinados bienes y servicios relacionados con la atención de la emergencia;
- 2- Se publica el llamado en el B.O. con una antelación de 7 días, se difunde en el sitio COMPR.AR, y se invita automáticamente a todos los proveedores inscriptos en el SIPRO;
- 3- Los oferentes (inscriptos o no) presentan sus ofertas indicando cantidad, precio y ubicación geográfica;

- 4- Interviene la SIGEN (precio testigo) y se revisa que se cumpla con el sistema de precios máximos;
- 5- Se incorporan todas las ofertas que cumplan con las condiciones fijadas (incluyendo límites de precio);
- 6- Se firma AN con los proveedores que mantengan esas ofertas por el plazo necesario (pudiendo aumentar el volumen ofrecido), se publican en ACORD.AR y en el B.O.;
- 7- La ONC administra las reservas de cupo (estableciendo prioridades), a través de la plataforma, teniendo las jurisdicciones 48 horas para formalizar la contratación una vez hecha la reserva.

Si bien a partir de la adjudicación el procedimiento continúa según el régimen previsto en cada distrito, la Jefatura de Gabinete de Ministros ha establecido que los pagos relativos a contrataciones en el marco de AN tenga carácter prioritario.

7. Políticas de asistencia alimentaria

Las políticas de asistencia alimentaria han mostrado dos tendencias relevantes en los últimos años. Por un lado, durante los años 90 las estrategias de asistencia social sufrieron un proceso de descentralización, es decir su diferenciación en diversos programas¹² y la transferencia de su ejecución desde el nivel nacional a los niveles provinciales y municipales. Por otro lado, ya en años más recientes, la asistencia alimentaria a las familias y a las organizaciones que gestionan comedores comunitarios se realiza en gran medida a través de tarjetas de débito. Esto ha dotado a los programas de mayor eficacia y transparencia, en tanto que agiliza el acceso a los recursos financieros sin ningún tipo de intermediación.

A los efectos de este trabajo, lo anterior supone un elemento relevante ya que la incidencia de las compras de productos alimenticios por parte de las administraciones representa un porcentaje menor de la masa de recursos destinados a ese fin. En función de ello, en este apartado se revisarán los principales programas de asistencia alimentaria nacionales y provinciales haciendo referencia a la asignación presupuestaria para los años 2018 y 2019, así como la distribución por objeto del gasto cuando sea posible. Considerando aquellos programas en los que se destina presupuesto a adquisición de productos alimenticios, se destacan el Programa Nacional de Políticas Alimentarias y los programas provinciales de “copa de leche” en las provincias de Buenos Aires y Córdoba. Los servicios alimentarios escolares de las tres provincias se analizan de forma particular dadas las especificidades de sus modelos de ejecución y su relevancia en la masa presupuestaria destinada a asistencia alimentaria.

i. Programas Nacionales

En el contexto específico de la crisis de 2001 se creó el Programa de Emergencia Alimentaria, el cual, posteriormente en 2003, se transformaría en el programa que estructura la asistencia alimentaria a nivel nacional, en forma de “paraguas” en términos presupuestarios y programáticos: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). Este programa, junto con el Programa Materno Infantil (PMI), son los dos principales componentes de la política nacional de asistencia alimentaria.

¹² Entre ellos el Programa Materno Infantil (PROMIN), el Programa Alimentario Nutricional Complementario (Asistencia Nutricional Directa), Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI), etc. Abeyá Gilardón, E. (2016) “Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina”, en *Salud colectiva*, Vol. 12, Nº. 4.

El PNSA se ejecuta en las provincias y municipios de forma descentralizada, organiza la política de asistencia alimentaria entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud, con independencia del origen del financiamiento. En efecto, en muchos casos la ejecución local del programa se realiza canalizando de forma conjunta financiamiento provincial y externo. La distribución entre las provincias se realiza de acuerdo a la coparticipación e indicadores de vulnerabilidad, como son el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza e incidencia de mortalidad infantil¹³.

Por su parte, el Programa de Asistencia a la Madre y el niño del Ministerio de Salud es la continuidad del Plan Materno Infantil, uno de los de mayor antigüedad. Desde que el Ministerio de Salud pasó a ser una Secretaría del Ministerio de Desarrollo Social, su componente de aporte a la nutrición pasó a formar parte del PNSA, teniendo como meta la asistencia alimentaria directa, a través de la provisión de leche en polvo fortificada.

Este gran “Programa de Políticas Alimentarias” quedó así estructurado en seis actividades, cuyo presupuesto para los años 2018 y 2019 se presenta en el Cuadro 10¹⁴. Ahora bien, si se considera el presupuesto del Programa de Políticas Alimentarias por objeto del gasto, surge que los fondos asignados a la adquisición de productos alimenticios coinciden con el presupuesto asignado a las acciones “Complemento alimentario” y “Acciones de nutrición (\$4.105 millones en 2018 y \$5.130 millones en 2019). Si bien la programación presupuestaria admite reasignaciones durante la ejecución, esta distribución muestra que en torno al 60% del presupuesto total se destina a transferencias directas (ya sea a familias, organizaciones que gestionan comedores o Provincias o Municipios), mientras que las compras directas de productos alimenticios alcanzan un 40% del presupuesto.

Cuadro 10. Presupuesto del programa de políticas alimentarias (mds) en \$ millones (2018 - 2019)

	2018	2019	
Tarjetas alimentarias	3.151	4.383	} transferencias
ProHuerta	563	80	
Comedores escolares	1.524	1.828	
Comedores comunitarios	911	1.065	
Complemento alimentario	2.931	3.545	} adquisición de alimentos
Acciones de nutrición	1.223	1.680	

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda¹⁵

ii. Servicios Alimentarios Escolares

La incidencia de los diferentes Servicios Alimentarios Escolares provinciales en el conjunto de las políticas alimentarias es clara desde el punto de vista presupuestario, representando en torno al 40% del presupuesto provincial de asistencia alimentaria en Córdoba, 50% en Santa Fe y 65% en Buenos Aires. Sin bien los modelos de gestión presentan diferencias relevantes, en todos los casos las adquisiciones de insumos no se canalizan por los regímenes de compras públicas, ya

¹³ Díaz Langou, G., Potenza Dal Masetto, F. y Forteza, P. (2010) *Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión*. Documento de trabajo N° 45, CIPPEC.

¹⁴ En pos de simplificar la exposición de los datos los datos de 2018, para la actividad “acciones de nutrición” se toman del Programa de Asistencia a la Madre y el Niño dependiente entonces del Ministerio de Salud.

¹⁵ <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/presupuestos>

sea porque esté descentralizada (en consejos escolares o municipios, como en Buenos Aires, o en establecimientos educativos, como Santa Fe o el interior de Córdoba), o porque esté subcontratado el servicio de forma integral (Córdoba Capital). Esto hace que estas adquisiciones no se evidencien en el análisis de contrataciones incluido en el apartado siguiente.

En cualquier caso, dada la relevancia que suponen por su alcance y la especificidad del consumo de leche en polvo, se resumen de forma comparada en el Cuadro 11 sus principales aspectos, en función de la información disponible. En total, la cantidad de beneficiarios/as de los tres servicios alimentarios se estima en 2,4 millones de niños, niñas y adolescentes (1,7 millones de beneficiarios sólo en Buenos Aires). Si se considera únicamente la provisión de copas de leche que forman parte de la programación básica de menús ofrecidos, la incidencia total de los servicios alimentarios escolares de las tres provincias supera los 89 millones de l/LE¹⁶.

Cuadro 11. Principales magnitudes de los Servicios Alimentarios Escolares de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe

	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe
Programa	Servicio Alimentario Escolar	Programa de Asistencia Integral de Córdoba	Servicio Alimentario Escolar
Presupuesto (2018 / 2019 en \$ millones)	6.070/ 8.300 ¹⁷	2.642 / 4.018	833 / 1.115
Ejecución	81% consejos escolares 19% municipios	Dirección General Capital (tercerizado)/ Interior (escuelas)	Escuelas
Beneficiarios/as	1.700.000	250.000	176.000 raciones / 450.000 copa de leche
Servicio	Desayuno/merienda y/o almuerzo	Desayuno/merienda y/o almuerzo/cena	Desayuno/merienda y/o almuerzo
Estimación consumo LPE (en millones de l/LE)	63,3	9,3	16,7

Fuente: elaboración propia en base a PAICOR, SAE PBA y SAE Santa Fe

iii. Otros programas provinciales

La política de asistencia alimentaria en la Provincia de Buenos Aires, según los datos de programación presupuestaria de 2018, se estructura en el Programa de Asistencia Alimentaria a Población Vulnerable. El mismo contó con un presupuesto total de \$ 9.284 millones, organizado en cuatro subprogramas cuyo detalle se ve en el Cuadro 12.

Cuadro 12. Políticas Alimentarias (MDS-MS) en Provincia de Buenos Aires Presupuesto por subprogramas en \$ millones (2018)

Ministerio de Desarrollo Social	2018
Programa Asistencia Alimentaria a Población Vulnerable	9.284
Servicio Alimentario Escolar	6.070
Asistencia Alimentaria a Población Vulnerable (Transferencias Directas)	2.583

¹⁶ Se considera para la estimación 25 grs de Leche en Polvo Entera por copa de leche y un ciclo lectivo de 170 días de clase para la totalidad de los beneficiarios/as de cada servicio alimentario.

¹⁷ Dado que las Planillas Detalle por Jurisdicción no se encuentran disponibles para el ejercicio 2019, este valor se estima en base al aumento total del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social, el cual representó un 37,5% en relación con el ejercicio 2018.

Asistencia Alimentaria a Menores de 0 a 5 años (UN VASO DE LECHE POR DIA)	350
Asistencia Alimentaria a Población Vulnerable	281
Programa de Asistencia Integral a Niños y Adolescentes - UDI	1.025
<hr/>	
Ministerio de Salud	
Programa materno infantil y nutrición PRO.M.I.N	1.343

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía¹⁸

Es relevante destacar que en este ejercicio la totalidad de las partidas están destinadas a transferencias, aunque, en función de los datos analizados en el apartado siguiente es posible estimar que los fondos del subprograma “Un vaso de leche por día” se ejecutaron en forma de adquisiciones de leche en polvo. Este subprograma se lanzó en 2016 con ejecución entre 39 municipios del Conurbano bonaerense, San Nicolás, Mar del Plata, Tandil y el Gran La Plata. Se propuso en el momento de su lanzamiento alcanzar a 360 mil niños y mujeres embarazadas. En julio de 2018 se anunció la incorporación de 18 nuevos municipios al programa, llegando a 460 mil niños y mujeres embarazadas en 60 distritos.

Por su parte, el resto de los subprogramas de Asistencia Alimentaria a Población Vulnerable (continuidad del “Plan Más Vida” que, como el PNSA a nivel nacional, es el programa que estructura la política de asistencia alimentaria provincial), el Programa de Asistencia Integral a Niños y Adolescentes, como el Programa Materno Infantil y Nutrición (continuidad del PROMIN), se ejecutan íntegramente a través de transferencias directamente a beneficiarios.

La política de asistencia alimentaria del Gobierno de Córdoba tiene fundamentalmente tres programas, cuyo detalle se resume en el Cuadro 13. Incluye la ejecución provincial del PNSA, más un programa provincial de similares características y un programa de asistencia a familias, comedores y centros infantiles.

Cuadro 13. Políticas alimentarias en la Provincia de Córdoba (MDS) - Presupuesto por Programas en \$ millones (2018-2019)

	2018	2019
Ministerio de Desarrollo Social	3.922	6.426
PNSA	142	124,2
Programa Alimentario Provincial		
-Tarjeta social	535	820
-Más leche más proteínas	-	280
Asistencia a la Familia, centros infantiles y comedores	321	122

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Finanzas¹⁹

Es particularmente relevante el subprograma “Más leche Más Proteínas”, el cual se ejecuta desde 2016 pero en 2019 adquiere identidad presupuestaria dentro del Programa Alimentario Provincial. El mismo asiste con leche entera fortificada y leche maternizada a niños desde su nacimiento hasta los 11 años, o hasta que finalizan la escuela primaria. En la ciudad de Córdoba, la distribución de leche se realiza a través de las escuelas provinciales y en los centros de salud. En el interior provincial, el Programa se ejecuta a través de los municipios y comunas. En su primer año de ejecución en 2016 alcanzó a 176.000 niños.

¹⁸ https://www.gba.gob.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_presupuesto_publico

¹⁹ <https://www.cba.gov.ar/presupuestos/>

La política de asistencia alimentaria en la Provincia de Santa Fe es implementada principalmente por el Ministerio de Desarrollo Social y consta de seis programas, tal como se resumen en el Cuadro 14.

Cuadro 14. Políticas alimentarias de la Provincia de Santa Fe (MDS) - Presupuesto por Programas en \$ millones (2018-2019)

Ministerio de Desarrollo Social	2018	2019
Tarjeta Única Ciudadanía		
-Fondos provinciales	314,8	363,0
-PNSA	341,5	341,5
-Institucional (comedores)	105,4	182,7
Complemento Nutricional y otras ayudas	3,0	3,6
Asistencia a Instituciones	2,2	2,9
Programa de Promoción Social Nutricional		
-Copa de Leche	46,5	59,2
-Raciones	123,0	163,6
Refuerzos Alimentarios de Emergencia	3,5	5,0
Aportes a Municipios y Comunas	2,1	2,5

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía²⁰

La principal particularidad de la provincia de Santa Fe está dada porque todo el presupuesto en materia de asistencia alimentaria se ejecuta de forma descentralizada por parte de los municipios y comunas. Tanto el Programa Tarjeta Única Ciudadanía (que ejecuta los fondos del PNSA y fondos provinciales, tanto para familias beneficiarias como para comedores comunitarios), como el Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONUT), y los demás programas con menores dotaciones presupuestarias, se ejecutan íntegramente a través de transferencias. En el caso de las transferencias a municipios y comunas, su distribución está establecida en el mismo Presupuesto.

iv. Programas y estrategias durante la emergencia por la pandemia COVID-19

Durante lo que va del período de emergencia por la pandemia de COVID-19 la APN implementó una serie de medidas que amplían la cobertura de políticas de asistencia alimentaria mencionadas más arriba. En particular, se aumentó el presupuesto destinado a la asistencia de comedores escolares, comunitarios y merenderos dentro del marco general del Plan Argentina Contra el Hambre y el PNSA. Al mismo tiempo, se asignó un plus de \$ 4.000 o \$ 6.000 (según la cantidad de integrantes del grupo familiar), en las prestaciones distribuidas a través de la Tarjeta Alimentar o la Asignación Universal por Hijo (AUH). De forma complementaria se instrumentó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), con una prestación de \$ 10.000 para un universo de unos 9 millones de trabajadores/as informales, desocupados/as y monotributistas de ingresos bajos. El mismo se implementó en tres pagos anunciados en marzo, junio y julio, generando un desembolso total de unos \$ 270.000 millones. Finalmente, en el mes de agosto se agregó un aumento del 7,5% en las asignaciones familiares. Se implementaron también otras medidas de asistencia al consumo de los hogares fijando un esquema de precios máximos y reintegros a las compras con tarjeta de débito para jubilados/as, pensionados/as y beneficiarios/as de programas de asistencia social. Se estima que un total de 3,5 millones de personas se sumaron

²⁰ <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/217070>

al universo de quienes recibieron algún tipo de ayuda, totalizando unos 11 millones de personas durante la emergencia sanitaria.

Los Sistemas Alimentarios Escolares siguieron funcionando a pesar de la suspensión de las clases presenciales, y recibieron también aumentos presupuestarios y modificaciones en sus esquemas de gestión para ampliar la cobertura en las provincias de Santa Fe y Buenos Aires.

8. Análisis cuantitativo de procesos de contratación pública 2018-2020

En el presente apartado se analizan los datos disponibles en las plataformas online de los órganos rectores de cada distrito considerado. Al respecto cabe aclarar que, en función de lo comentado en el apartado anterior, la mayor parte de los fondos destinados a asistencia alimentaria se transfieren a las provincias y de estas a los municipios, o bien directamente a las familias u organizaciones de la sociedad civil beneficiarias. Por ende, los datos disponibles a través de las plataformas de contrataciones son representativos de una parte relativamente menor de la inversión total alimentaria. En segundo lugar, de este universo, una parte de las adquisiciones refiere a módulos alimentarios o bolsones, los cuales en muchos casos no incluyen leche en polvo. Esto está posiblemente relacionado con que su distribución se hace a través de programas específicos, como se vio en el apartado anterior, o bien a través de los servicios alimentarios escolares en sus diversas modalidades.

El total de productos lácteos adjudicados/ofertados a través de los regímenes de contratación pública de los distritos considerados en este trabajo, totalizan unas 134, 274 y 169 millones de I/LE para los años 2018, 2019 y 2020 (hasta septiembre), respectivamente. Como se verá más adelante el aumento registrado en 2019 no se corresponde con un aumento generalizado en las adquisiciones, sino al impacto de un solo procedimiento de compra de gran volumen y características particulares.

i. Total - APN y provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe

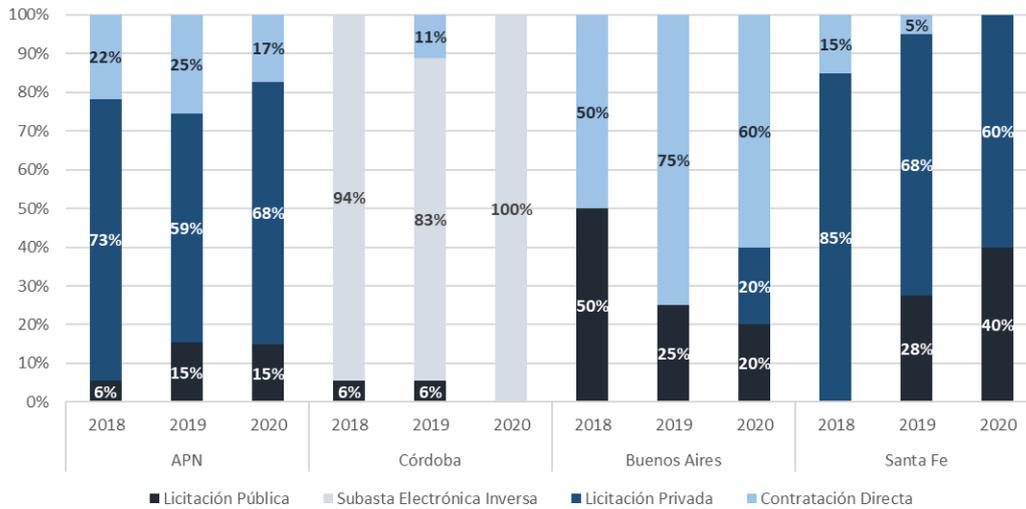
Si se considera el total de procedimientos de contratación de bienes y servicios que incluyeron productos lácteos, lo cual se recoge en el

Gráfico 1²¹, se advierte como primer rasgo una mayor frecuencia general de licitaciones privadas. Esto se relaciona con el monto medio de los procesos y con la predominancia de su aplicación a nivel nacional. En términos generales, la incidencia de las contrataciones directas es relativamente baja. A los datos de la APN para 2020 deben agregarse 4 procedimientos por la modalidad de Compulsa Abreviada por Emergencia COVID-19 que se encuentran en estado de “Apertura de ofertas”. Estos procedimientos se incluyen en el análisis del presente capítulo, pero debe tenerse en cuenta que tanto el monto final como el precio pueden variar desde la instancia de apertura de ofertas hasta el momento de la adjudicación y eventual ampliación del contrato²². Por lo demás, vale señalar que la particularidad de Córdoba hace que sea la única provincia que utiliza frecuentemente el procedimiento de subasta inversa y que posee un procedimiento similar a la licitación privada bajo el nombre de *compulsa abreviada*.

Gráfico 1. Procedimientos que incluyen productos lácteos por tipo y distrito (2018-2020)

²¹ Es preciso señalar que los datos de Buenos Aires se incluyen en el gráfico solo a título de referencia, ya que registra muy pocos procedimientos que incluyan productos lácteos en PBAC (4 en 2018, 2 en 2019 y 5 hasta septiembre 2020). Del mismo modo, los datos de Córdoba y Santa Fe a septiembre 2020 también deben considerarse como referencia dado que se registran 8 y 5 procesos de contratación que incluyen lácteos, respectivamente.

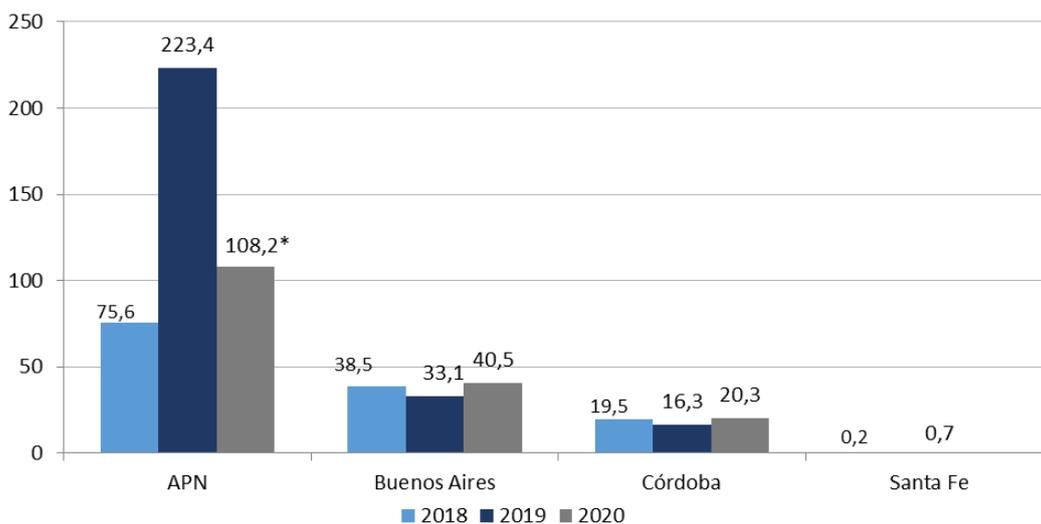
²² Ver apartado 3 “Enfoque y fuentes de información”.



Fuente: elaboración propia en base a plataformas y sitios web de contrataciones de los respectivos distritos

El peso de la Administración Pública Nacional en el conjunto de las adquisiciones es muy significativo, considerando las adquisiciones de productos lácteos en litros de leche equivalente, como se advierte en el Gráfico 2, lo que explica las principales dinámicas. Con volúmenes de compra más estables en los tres períodos considerados, entre las provincias Buenos Aires ocupa el primer lugar. Córdoba ya supera las adquisiciones de años anteriores en lo que va de 2020. La participación de la provincia de Santa Fe, aunque registra varios procedimientos de adquisición de productos lácteos, es marginal en cuanto al volumen total medido en I/LE. Este indicador refleja lo dicho más arriba sobre la proporción relativamente baja de presupuesto que se ejecuta a través de adquisición de productos por parte de la administración de cada distrito, en favor de las transferencias directas a beneficiarios y gobiernos locales.

Gráfico 2. Volumen de productos lácteos según distritos en millones de I/LE (2018-2020)

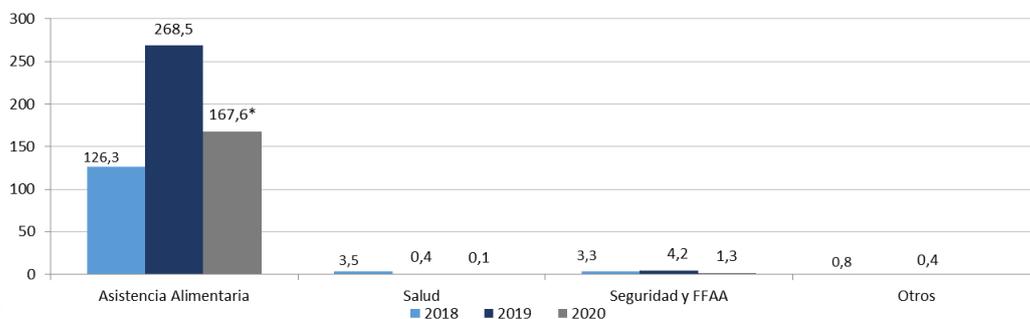


Fuente: elaboración propia en base a plataformas y sitios web de contrataciones de los respectivos distritos

En función del destino de las adquisiciones de productos lácteos, se evidencia que la asistencia alimentaria explica casi la totalidad del volumen de compras productos lácteos (97% en el promedio 2018 a 2020) (Gráfico 3). La incidencia de las adquisiciones cuyo destino son políticas relacionadas con la salud se concentrada en leches

modificadas, así como las de seguridad y FFAA en el resto de los productos lácteos. Estos destinos, si bien representan gran cantidad de procedimientos de compra (en torno al 90% para los tres años), son marginales en términos del volumen de leche equivalente que concentran (alrededor de un 3%).

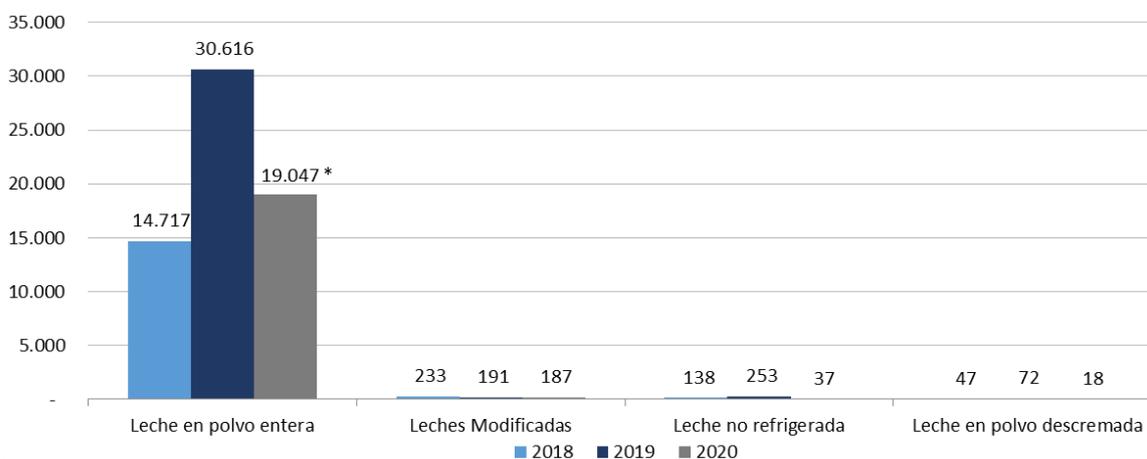
Gráfico 3. Volumen de productos lácteos según destino en millones de l/LE - Total distritos (2018-2020)



Fuente: elaboración propia en base a plataformas y sitios web de contrataciones de los respectivos distritos

Lo dicho más arriba se refleja de igual modo en términos de la canasta de distintas categorías de leches, donde el predominio de la leche en polvo entera es casi total como se advierte en el Gráfico 4.

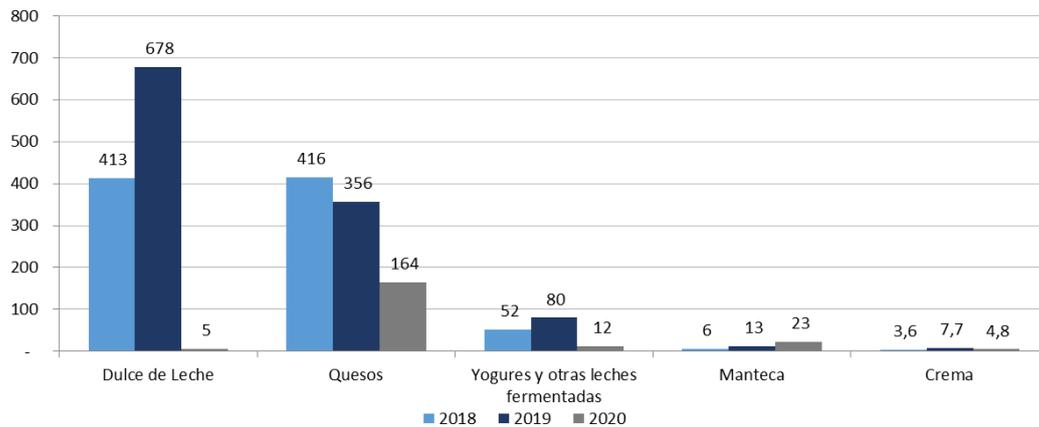
Gráfico 4. Adquisiciones de las diferentes categorías de leche en miles de kg/l - Total distritos (2018-2020)



Fuente: elaboración propia en base a plataformas y sitios web de contrataciones de los respectivos distritos

Por otra parte, las adquisiciones totales del resto de la canasta de productos lácteos (Gráfico 5), se ubican por debajo del umbral de las 500 toneladas, a excepción del dulce de leche en 2019. En este caso también la gran mayoría de las adquisiciones se explican por la APN.

Gráfico 5. Adquisiciones del resto de productos lácteos en miles de kg/l - Total distritos (2018-2019)

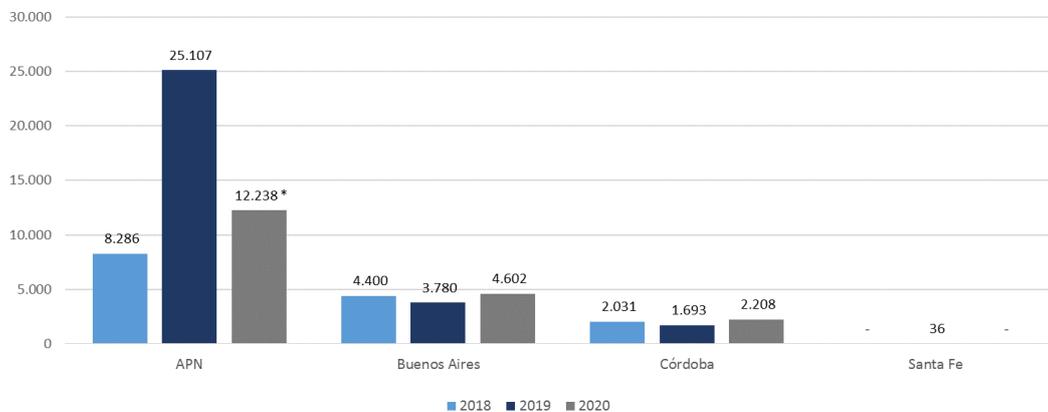


Fuente: elaboración propia en base a plataformas y sitios web de contrataciones de los respectivos distritos

ii. Análisis específico de adquisiciones de Leche en polvo entera

Si se observa las adquisiciones de leche en polvo entera por distritos, surge que tanto Buenos Aires como Córdoba alcanzaron los niveles de años anteriores hasta septiembre de 2020 (Gráfico 6). El volumen significativamente alto adquirido por la APN en 2019, como se verá más adelante, se corresponde con un solo proceso de adquisición puntual, mientras que como ya se dijo más arriba, los datos de 2020 corresponden con procedimientos que aún no han sido adjudicados.

Gráfico 6. Adquisiciones de leche en polvo entera por distritos en toneladas (2018-2020)

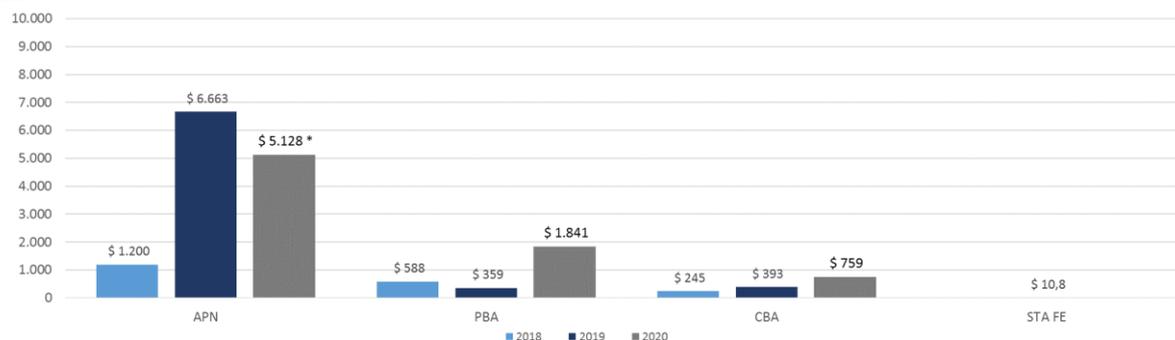


Fuente: elaboración propia en base a plataformas y sitios web de contrataciones de los respectivos distritos

En términos de inversión (Gráfico 7), las adquisiciones de leche en polvo entera a nivel nacional registran un aumento significativo en 2019, superando los \$ 6.600 millones. La inversión a septiembre de 2020, considerando procesos en estado de apertura de ofertas a nivel nacional, supera los \$5.000 millones, con incrementos relevantes también en las provincias de Buenos Aires y Córdoba. Estas tendencias presentadas a valores corrientes deben analizarse, sin embargo, en el contexto de un aumento en la tasa de inflación del 47,6% en 2018 y 53,8% en 2019²³.

²³ INDEC (<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>)

Gráfico 7. Adquisiciones de leche en polvo entera por distritos en \$ millones corrientes (2018-2020)

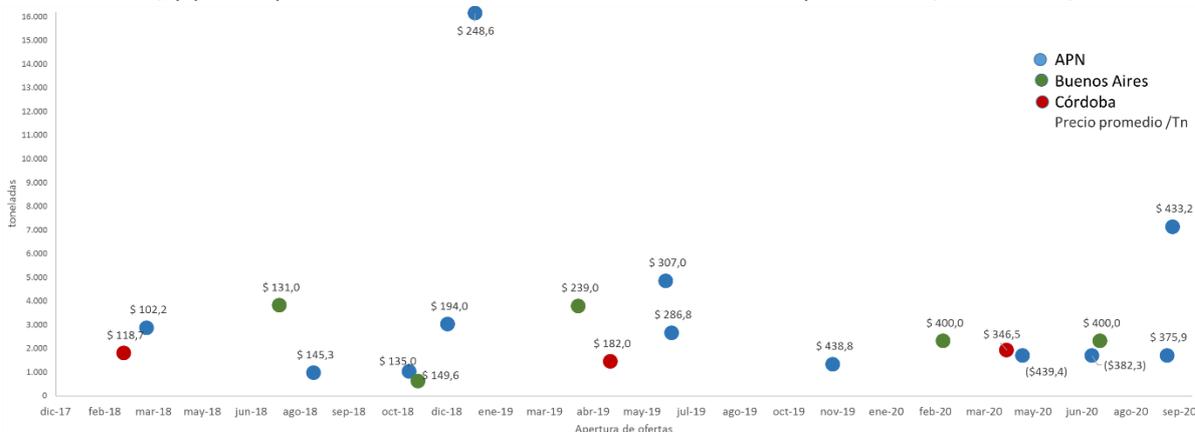


Fuente: elaboración propia en base a plataformas y sitios web de contrataciones de los respectivos distritos

Si se considera una muestra de todos los procedimientos de adquisición de leche en polvo entera para asistencia alimentaria superiores a las 500 tn de la APN, Buenos Aires y Córdoba (que explican el 98% del total del volumen adjudicado/ofertado), en el Gráfico 8 se advierte que la gran diferencia registrada en 2019 en términos de volumen se explica por una sola adquisición de unas 16.000 tn por parte de la APN, ejecutada entre fines de 2018 y principios de 2019. Por lo demás, no se advierte un patrón respecto de la organización de los procesos de adquisición por parte de la APN a lo largo del año, ya que se registran varios procesos de entre 1.000 y 4.000 tn. Por su parte, Córdoba registra varios procedimientos de menor volumen, aunque las que superan las 1.000 tn muestran una frecuencia anual a lo largo del primer semestre. Finalmente, Buenos Aires también registra una menor cantidad de procedimientos, aunque con una disminución clara en el volumen adjudicado en 2019.

Se observa una gran dispersión en cuanto a los precios promedio de cada procedimiento, con aumentos marcados claramente en torno del segundo trimestre de 2018 y el tercer trimestre de 2019. Los datos sugieren que las subastas inversas que realiza la provincia de Córdoba, obtuvieron en todos los casos mejores precios que las de la provincia de Buenos Aires. Por su parte, la APN tiende en general a adjudicar ofertas con los precios más elevados.

Gráfico 8. Distribución temporal de procedimientos LPE (eje horizontal), volumen en tn (eje vertical) y precio promedio en \$miles/tn - APN, Buenos Aires y Córdoba (2018-2020)



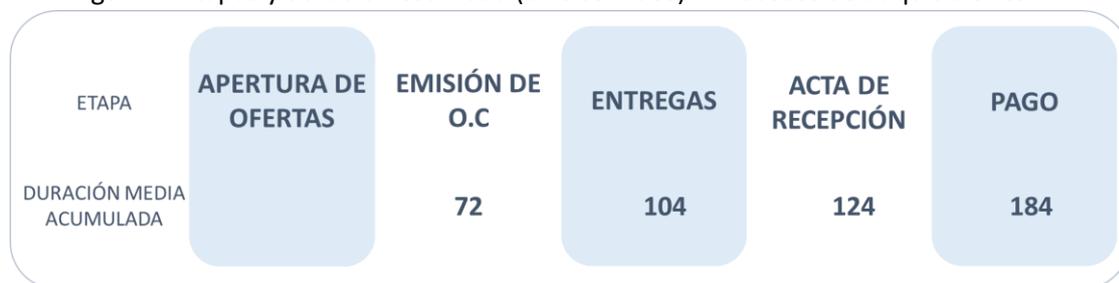
Fuente: elaboración propia en base a plataformas y sitios web de contrataciones de los respectivos distritos

Esta dispersión de precios en las adjudicaciones a nivel nacional podría relacionarse en parte con el factor logístico, aunque no de forma directa. En términos generales, las licitaciones de la APN tienen un esquema de entregas en uno o dos lugares (ó AMBA/Tucumán), y un esquema de dos o tres entregas a iniciarse a los 30 días de la OC. En estos casos es difícil advertir con claridad la incidencia de factores logísticos en el comportamiento de los precios. Sin embargo, sí es posible estimar un peso significativo del costo logístico en las dos adquisiciones de mayor volumen adjudicadas por la APN (de 16 mil tn a principios de 2019 y de 7 mil tn en septiembre 2020), las cuales implican entregas por provincia, con una frecuencia de 60 días y a lo largo de 360 días. En estos dos casos, el precio promedio es más alto que el de otros procedimientos en fechas similares. En el caso de Córdoba, los procedimientos más grandes tienen un esquema de entregas mensuales en 10 localidades, a iniciarse a los 5 días de emitida la OC. Por su parte, en Provincia de Buenos Aires en la mayoría de los procedimientos de mayor volumen el esquema de entregas no está fijado en pliegos y queda a convenir entre la jurisdicción contratante y los proveedores adjudicatarios.

Finalmente, respecto de la dispersión de precios también cabe señalar una posible relación con las condiciones de cotización. Muchos procedimientos permiten la cotización parcial por renglón, lo que en principio mejoraría la participación de empresas más chicas, pero por otro lado exigen un volumen mínimo (en muchos casos fijado en un 20%). Esto permite que las empresas con mayor capacidad de oferta liciten sólo por ese volumen mínimo, lo que genera dos efectos: que deba adjudicarse más de un oferente por renglón, aumentando el precio medio pagado por renglón, y/o que los procedimientos deban luego ampliarse, sin que se vuelva a realizar una comparación de precios.

En términos de los plazos, a nivel nacional el promedio de días entre la apertura de ofertas y la emisión de la orden de compra (OC) es de 72 días corridos. A su vez, el plazo medio de inicio de las entregas a partir de la emisión de la OC es de 32 días. Finalmente, el plazo teórico de pago según el Pliego de bases y condiciones generales del Régimen Nacional es de 60 días desde la emisión del Acta de Recepción, la cual puede tardar hasta 20 días desde la entrega efectiva. Considerando todo lo anterior, se puede estimar en unos 180 días la duración promedio de los procedimientos de adquisición de LPE por parte de la APN.

Figura 2. Etapas y duración estimada (días corridos) – Procesos de adquisiciones APN



La Provincia de Buenos Aires registra un procedimiento anual, relacionado con la ejecución del programa “Un Vaso de leche por día”, de alrededor de 3.800 tn (con una ampliación a fines de 2018). Durante la emergencia por COVID-19 el volumen adjudicado aumenta de forma significativa a 4.600 tn. En todos los casos las condiciones de entrega establecen que serán a convenir, lo que podría impactar en el precio (es mayor que Córdoba y que dos de los procedimientos nacionales del mismo período). El plazo medio entre apertura de ofertas y emisión de la OC es de 90 días, mientras que el inicio de entregas promedia 83 días y el plazo de

pago fijado por la normativa es de 30 días desde el Acta de recepción (la cual se estipula en 5 días desde la entrega). Finalmente, a diferencia de las adquisiciones de la APN, que en general utiliza una presentación de sobres de leche en polvo de 1 kg y Córdoba que utiliza la de 800 g, los procedimientos de Buenos Aires se fijan una presentación de 500 g.

Finalmente, la mayoría de los procedimientos de gran volumen en la Provincia de Córdoba, se corresponden con el programa “Más leche más proteínas”. Estos procesos fijan condiciones de entrega mensuales en 10 ciudades de la Provincia. Los restantes procedimientos de menor volumen (no incluidos en el análisis detallado), se corresponden con adquisiciones de la Secretaría de Equidad y Empleo, y otros programas del Ministerio de Desarrollo Social (con entregas a convenir). Como se ha dicho más arriba, los procedimientos de subasta inversa electrónica realizados por la Provincia podrían explicar el menor precio relativo obtenido. En general, la normativa provincial fija un plazo de pago de 30 días desde la recepción, aunque no es posible estimar el plazo entre la apertura de ofertas y el inicio de las entregas, dado que no se encuentran disponibles las OC.

9. Propuestas de acción para la mejora del sistema

En términos generales, se han identificado dos grandes componentes en la demanda de productos lácteos por parte del sector público analizado en este informe, la cual es casi en su totalidad leche en polvo entera: la demanda que se canaliza a través de los regímenes de contratación pública (que incluye programas de alcance nacional y programas provinciales de copa de leche), y los servicios alimentarios escolares provinciales. Si se considera de forma agregada ambos indicadores, se puede estimar el volumen total adquirido en 223 millones de l/LE en 2018 y 363 millones de l/LE en 2019. Esto explicaría un 2,7% y un 4,4% del consumo interno, respectivamente²⁴. En el contexto de la emergencia por COVID-19, a septiembre de 2020, se llevan realizados procedimientos por unos 236 millones de l/LE, aunque la mayor parte en estado de apertura de ofertas.

Cuadro 15. Participación de compras públicas en el balance lácteo (2018-2019)

	2018	2019
Producción total de leche (millones de l)	10.527	10.343
Consumo Total Mercado Interno (millones de l)	8.436	8.193
Volumen Estimado de Compras Públicas (millones l/LE)	223	363
Participación Compras Públicas en el Total de Producción	2,1%	3,5%
Participación Compras Públicas en el Consumo Interno	2,7%	4,4%

Existe un tercer componente, que se compone de las transferencias que se realizan directamente a las familias, organizaciones que gestionan comedores comunitarios y gobiernos locales. A nivel presupuestario la incidencia de este componente varía, pero el promedio de 2018 y 2019 es muy relevante, alcanzando a nivel nacional 60% de la inversión en programas de asistencia alimentaria, mientras que en Buenos Aires y Santa Fe alcanzan 49%, y en Córdoba solamente 18%.

Considerando únicamente las adquisiciones de leche en polvo entera de todas las jurisdicciones analizadas, la inversión alcanzó más de \$ 2.000 millones en 2018 y más de \$ 7.400 en 2019. A

²⁴ OCLA, Balance lácteo

septiembre de 2020, en el contexto de la emergencia, se han abierto ofertas por un monto superior a los \$ 7.800 millones²⁵.

En vista de los datos revisados en este informe y el análisis de las particularidades de los distintos sistemas de compras públicas, cabe plantear algunas propuestas tendientes a mejorar el sistema de compras públicas, en cuanto a consolidar los avances registrados en términos de transparencia en la difusión de la demanda por parte del sector público y de la eficiencia general de los procedimientos de adquisiciones. De esta forma, en función de una mejor articulación entre la demanda del sector público y la oferta privada, en un marco de competencia transparente, eficiencia en la utilización de los recursos y eficacia en la atención de las necesidades alimentarias de la población vulnerable, se proponen los siguientes cinco ejes de mejora:

- Los recientes procesos de modernización en la APN y Provincia de Buenos Aires han permitido centralizar eficazmente la información, a la vez que mantener la descentralización operativa (adjudicación y contratación). La profundización de estos procesos de mejora debería concentrarse en la **incorporación de los dos componentes de la demanda que permanecen fuera de los esquemas de difusión online** de los respectivos regímenes de contratación. Es necesario mejorar el nivel de difusión sobre los procedimientos de adquisiciones relacionados con la **gestión municipal de programas** de asistencia alimentaria, como de los **servicios alimentarios escolares** de ejecución descentralizada. Más allá de la complejidad que pueden tener algunos de estos esquemas de gestión, es indispensable mejorar los niveles de acceso a la información sobre adquisiciones, ya que explican un 15% del presupuesto de políticas alimentarias a nivel nacional y entre un 40% y un 65% en las provincias analizadas. Es posible pensar en mecanismos que contribuyan a ordenar la disponibilidad de información sobre la demanda y los procedimientos de contratación, de manera de lograr una mejor articulación y mejores condiciones para la provisión, sin resignar su autonomía para la adjudicación y ejecución de las contrataciones;
- En términos de la **mejora de los procesos administrativos**, se plantean tres aspectos fundamentales que contribuirían a una mejora significativa: la planificación, el acortamiento de los plazos y la instrumentación de los procedimientos. En cuanto a la **planificación**, Córdoba y Buenos Aires muestran una dinámica de pocos procedimientos de mayor volumen relativo, mientras que la APN registra una mayor dispersión en cantidad de procedimientos a lo largo de cada año. Si bien no es posible afirmar que esto tenga una incidencia directa en el precio, mayor planificación en el cronograma de adquisiciones podría redundar en la fijación de condiciones logísticas que a larga darían mayor certidumbre y eficiencia al sistema. Esto no implica la posibilidad de una articulación en función de la estacionalidad de la producción (dadas las condicionalidades de la ejecución presupuestaria del sector público y la imposibilidad de generar un régimen de adquisiciones específico, entre otras cosas), pero supone un primer paso hacia el ordenamiento de oferta y demanda pública en el sector lácteo. En cuanto a los **plazos**, es claro que una duración total de 180 o 210 días resulta un factor crítico en las condiciones financieras de las industrias proveedoras, con el consiguiente impacto aguas abajo, y en particular para la accesibilidad de industrias PyMEs a los regímenes de compra pública. En este sentido, se podría considerar la creación de instrumentos que efectivicen mejoras en este sentido, como puede ser la utilización de facturas de crédito electrónico que tienen plazo de vencimiento o un fideicomiso o entidad bancaria que intermedie en la operación

²⁵ Esto debe leerse con las salvedades detalladas en el apartado 3 respecto de los datos de 2020. En el caso de no considerarse los dos procedimientos por \$ 1.700 millones que no han sido dejados sin efecto, el monto es de \$ 4.400 millones.

comercial. Finalmente, en cuanto a la **instrumentación** de los procedimientos de compra, cabe señalar que la subasta Inversa ha permitido, en el caso de Córdoba, la obtención de precios menores. Se trata de un procedimiento que está disponible en la normativa nacional y de la Provincia de Buenos Aires, y que se ve favorecida por la implementación de plataformas electrónicas. Otros aspectos puntuales, como lo señalado respecto de la cotización por un mínimo de 20% del renglón, suponen cuestiones precisas que pueden impactar negativamente en el precio final y la eficiencia en general de los procedimientos;

- Un eje fundamental de mejora en el sistema tiene que ver con la **ampliación del universo de empresas participantes** en los procesos de adquisiciones. Sin duda, los dos ejes anteriores tienen relación directa con la capacidad del sistema de diversificar la participación, en particular de PyMEs, ya que para ello es imprescindible ampliar tanto la difusión y el acceso a la información como la eficiencia general en los procedimientos. En este sentido, el procedimiento de los Acuerdos Nacionales en el marco de la emergencia se ha mostrado como una iniciativa que puede dejar aprendizajes respecto de estos objetivos. En particular, la difusión centralizada de la demanda de las diversas jurisdicciones y la posibilidad de realizar ofertas disociadas del esquema logístico (con geolocalización de empresas y entregas a convenir con la jurisdicción contratante), son aspectos que pueden resultar efectivos para mejorar la transparencia y eficiencia del sistema;
- Finalmente, la Institución Representativa de la Cadena de Láctea podría jugar un rol fundamental como **articulador** para alcanzar los objetivos mencionados a partir de una estrategia en dos sentidos precisos. Por un lado, a partir de capacitaciones para las empresas (en particular PyMEs), e iniciativas de difusión sistemática de convocatorias de compras públicas, para canalizar de la mejor forma la oferta privada a la demanda pública de productos lácteos para asistencia alimentaria. Por otro lado, cabría avanzar en iniciativas de articulación con las organizaciones de la sociedad civil que gestionan redes de comedores comunitarios y merenderos, de manera de contribuir a la vinculación entre la oferta del sector y parte de la demanda que actualmente no se ejecuta a través de los sistemas de compras públicas.

Anexo - Marcos normativos

APN

- Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional (Decreto Delegado 1023/01)
- Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional (Decreto 1030/16)
- Manual de Procedimientos del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional (Disposición ONC N° 62/2016).

Compendio normativo completo disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=91

Provincia de Buenos Aires

- Ley 13981/16 de Administración Financiera del Sector Público de la Provincia de Buenos Aires
- Decreto reglamentario 59/2016

Compendio normativo completo disponible en: <https://pbac.cgp.gba.gov.ar/normativa.aspx>

Córdoba

- Ley 10.620 de Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial
- Decretos reglamentarios N° 305/14 y 969/18

Compendio normativo completo disponible en: <https://compraspublicas.cba.gov.ar/normativa-vigente/>

Santa Fe

- Ley 12.510 de Administración del Estado
- Decreto reglamentario 1104/16

Compendio normativo completo disponible en: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/portal_compras

Marco normativo emergencia covid-19

- Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020
- Decisión Administrativa 812/2020 – JGM
- Decisión Administrativa 472/2020 (Precios Máximos)

Proceso de modernización

En los últimos años, una cuestión recurrente respecto de los regímenes de contrataciones públicas tiene que ver con su modernización y la búsqueda de aumentar su eficacia y su eficiencia. En Argentina ese proceso puede ubicarse a partir de 1992 con la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público.

El ámbito de las compras públicas ilustra cabalmente este proceso, ya que la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), ha sido creada en 1994 y desde entonces ha sufrido distintos ciclos de reforma, que desembocan en el último iniciado en 2016 a partir de una estrategia que incluyó la creación del Ministerio de Modernización²⁶.

En términos prácticos, este proceso supuso la adopción de la nueva plataforma web COMPR.AR, para la gestión descentralizada de las contrataciones de toda la Administración Pública Nacional.

²⁶ Los hitos fundamentales de este proceso son la promulgación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional a través del Decreto Delegado 1023/01 (aún vigente), la promulgación en 2012 del Decreto reglamentario N° 893/12, y su derogación y reemplazo por el Decreto reglamentario 1030/16.

Si bien el carácter descentralizado del régimen de contrataciones no es nuevo ya que está consagrado en la norma principal, adquiere otra eficiencia a partir de la adopción de un único sistema de gestión electrónico vinculado al sistema de gestión de expedientes electrónicos (GDE) y al sistema de gestión financiera y presupuestaria (SIDIF). La integración alcanza también a los instrumentos específicos del régimen de contrataciones electrónicas, como el catálogo de bienes y servicios SIByS y el registro de proveedores SIPRO.

De manera que desde fines del año 2018 la casi totalidad de los procesos de contrataciones de la Administración Pública Nacional se difunden y pueden seguirse desde la plataforma COMPR.AR.

El sistema de compras públicas de la Provincia de Buenos Aires tuvo su proyecto de reforma aprobado en 2009 el cual, sin embargo, no fue reglamentado hasta 2016. La Provincia de Córdoba reformó su régimen de contrataciones públicas a partir de la sanción en 2013 se incorporó el proceso electrónico y el portal www.compraspúblicas.cba.gov.ar vinculados con los demás sistemas de administración presupuestaria y se incluyó la subasta electrónica como procedimiento de selección innovador. Por su parte, la Provincia de Santa Fe reglamentó en 2016 aunque la plataforma web se limita a la publicación de procesos y repositorio de documentos, pero no a la gestión electrónica.