

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Analisis del proceso de adquisición de vestuario
para uso del personal del Ejército Argentino
desde una perspectiva de sustentabilidad

AUTOR: CDOR. ROBERTO EDUARDO ESQUIVEL

DIRECTORA: DRA. GRACIELA SCAVONE

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, AGOSTO DE 2020.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Dedicatoria

A mi Esposa e Hijos por el apoyo incondicional para llevar adelante esta Maestría y ser el sosten de cada día.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Agradecimientos

A mi tutora de investigación por su dirección y conducción durante el desarrollo de la misma, demostrando profesionalismo, responsabilidad y amplios conocimientos resultado de su trayectoria académica.

Al PH.D. Alejandro Estevez y al Mg. Mariano Boiero por sus valiosos aportes y colaboración.

A todo el equipo integrante de la MAP por su predisposición, asesoramiento y colaboración constante.

Al cuerpo de docentes de la Maestría que con sus aportes enriquecieron más el conocimiento facilitando el desarrollo de la investigación.

A mis compañeros de cursada y a todo el personal de la Escuela de Posgrado.



a) Resumen.

El presente trabajo de investigación se aboca a efectuar recomendaciones para mejorar el proceso de adquisición de vestuario del personal del Ejército argentino desde una perspectiva de sustentabilidad, evaluando los criterios pertinentes, y la factibilidad de su incorporación en el proceso de adquisición de vestuario de modo que favorezcan la optimización del uso de recursos, la consideración de las cuestiones sociales y el cuidado del ambiente en general.

Del mismo modo se pretende identificar alguna modalidad de compra empleada en países de América Latina, y si es factible, evaluar su implementación para mejorar el proceso de adquisición de vestuario a fin de lograr un abastecimiento adecuado y sostenido en el tiempo, enmarcado en los procedimientos de contrataciones que rigen actualmente en la administración pública de la Argentina.

En el diseño no experimental, se emplean estrategias metodológicas cuali-cuantitativas y se abordan la temática desde sus distintos aspectos: normativo y procedimental, abarcando las diferentes áreas que entienden, intervienen o participan en el proceso de adquisición, a fin de evidenciar los inconvenientes que se presentan.

Asimismo, a través del estudio de este trabajo se brindan aportes al resto de las Fuerzas Armadas y de Seguridad que necesiten uniformes como así también a los Organismos de la administración pública, que puedan presentar inconvenientes en la adquisición de efectos específicos.

b) Abstract.

This research is focused on making recommendations to improve purchasing process of clothing for Argentine Army personnel from a sustainability perspective, evaluating the relevant criteria, and the feasibility of their incorporation in the process of purchasing clothing so that favor the optimization of the use of resources, the consideration of social issues and the care of the environment in general.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



In the same way, it is intended to identify some type of purchase used in Latin American countries, and if it is feasible, evaluate its implementation to improve the process of purchasing clothing in order to achieve an adequate and sustained supply over time, framed in the procedures hiring currently in force in the public administration of Argentina.

In the non-experimental design, qualitative-quantitative methodological strategies are used and the issue is addressed from its different aspects: normative and procedural, covering the different areas that understand, intervene or participate in the acquisition process, in order to highlight the inconveniences that are presented.

Likewise, contributions are provided to the rest of the Armed and Security Forces that need uniforms as well as to the Public Administration Bodies, which could present problems in the acquisition of specific effects.

c) Palabras clave.

Contrataciones - Administración Pública - Compras Sustentables - Procedimientos de compras.

c) Keywords.

Acquisition-Public Administration-Sustainable Procurement – Procurement Procedures.



d) Siglas y Abreviaturas.

| | |
|----------|--|
| APN | Administración Pública Nacional |
| MD | Ministerio de defensa |
| JGM | Jefatura de Gabinete de Ministros. |
| SSPOYSLD | Subsecretaría de Planeamiento Operativo y Servicio Logístico de la Defensa |
| FFAA | Fuerzas Armadas |
| FFSS | Fuerzas de Seguridad |
| EA | Ejército Argentino |
| ONC | Oficina Nacional de Contrataciones |
| COMPR.AR | Compras Públicas Electrónicas de la República Argentina |
| PACID | Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa |
| DNPOD | Dirección Nacional de Planeamiento Operativo para la Defensa. |
| DPLC | Dirección de Planeamiento de Compras . |
| DLA | Dirección de Logística Antártica . |
| DGAPL | Dirección General de Administración para la Logística |
| DSLO | Dirección de Supervisión Logística Operativa |
| DAF | Dirección de Administración Financiera |
| DGAD | Dirección de Gestión de Adquisiciones |
| SSCAYDP | Subsecretaría de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores |
| DCAYCP | Dirección de Compre Argentino y Cooperación Productiva |
| CPS | Compras Públicas Sustentables |
| DS | Desarrollo Sostenible |
| ODS | Objetivo Desarrollo Sostenible |



TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| 1. Introducción. | 9 |
| 1.1 Pregunta de Investigación. | 12 |
| 1.2 Objetivos. | 12 |
| 1.2.1 Objetivos Principales. | 12 |
| 1.2.2 Objetivos Específicos. | 12 |
| 2. Marco Teórico. | 13 |
| 2.1 Estado-Nación. | 13 |
| 2.2 Administración Pública y Modelos de Administración Pública. | 15 |
| 2.3 Marco jurídico de contratos administrativos. | 17 |
| 2.4 Regulación normativa de contrataciones en Argentina. | 22 |
| 2.5 Importancia de la Sustentabilidad en las Contrataciones. | 27 |
| 3. Metodología. | 30 |
| 4. Sistema de adquisición empleado por el Ejército Argentino. | 31 |
| 4.1 Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa (PACID). | 32 |
| 4.1.1 Etapas del Procedimiento del PACID. | 32 |
| 4.1.2 Presupuesto. | 37 |
| 4.2 Inconvenientes en el proceso de adquisición. | 38 |
| 4.3 Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del proceso de compras de uniformes. | 41 |
| 5. Desarrollo Sostenible. | 43 |
| 5.1 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). | 43 |
| 5.1.1 Producción y Consumo Responsable (ODS 12). | 45 |
| 5.2 Compras Públicas Sustentables (CPS). | 48 |
| 5.3 Criterios de Sustentabilidad. | 49 |
| 5.3.1 Criterios de Sustentabilidad Económica. | 50 |
| 5.3.2 Criterios de Sustentabilidad Ambiental. | 50 |
| 5.3.3 Criterios de Sustentabilidad Social. | 53 |
| 5.4 Régimen de Contrataciones Públicas y Sustentabilidad. | 54 |
| 6. La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). | 56 |
| 6.1 Nuevos desafíos sobre Acuerdo Marco. | 56 |
| 6.2 Antecedentes de Acuerdo Marco en países de América Latina. | 58 |
| 6.2.1 Antecedentes en Colombia. | 59 |



| | |
|---|-----------|
| 6.2.2 Antecedentes en Perú. | 59 |
| 6.2.3 Antecedentes en Uruguay. | 61 |
| 6.2.4 Antecedentes en Chile. | 61 |
| 6.3 Acuerdo Marco en Argentina. | 63 |
| 6.4 Fortalezas y Debilidades del Acuerdo Marco: | 65 |
| 7. Conclusiones. | 66 |
| 8. Bibliografía | 69 |



1. INTRODUCCIÓN.

El Ejército Argentino tiene como fin servir a la patria para contribuir a la defensa nacional sustentada en los valores sanmartinianos, democráticos y republicanos; alistados, adiestrados y equipados para defender los intereses vitales de la Nación; integrado con las Fuerzas Armadas del país y de la región; comprometido con el desarrollo nacional y el apoyo solidario a todos los argentinos.¹

Para cumplir con su misión y objetivos, es de suma importancia contar con los uniformes que conforman el equipamiento individual y esencial de la fuerza a fin de cubrir el nivel de abastecimiento de los mismos, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Logística de Material del Ejército (ROP 19-01) entendiéndose como tal a las cantidades de efectos que deberán contar una fuerza para hacer frente a las demandas de provisión y cumplir objetivos predeterminados.

El vestuario del personal de la fuerza cumple con los requerimientos de proporcionar una mejor organización y gestión de la propia estructura militar; servir de signo externo de disciplina, promover la obediencia, la camaradería y la manifestación de la fuerza militar y la propia y característica actividad militar, llena de incomodidades y riesgos, que impactan en la seguridad, salud y bienestar del personal de la fuerza.

Esto ha quedado perfectamente demostrado en la actual crisis sanitaria, en donde el personal ha podido a través de un signo externo como es el uniforme llegar hasta el lugar más recóndito con el fin de brindar apoyo al bienestar de la sociedad.

Los uniformes militares poseen especificaciones técnicas especiales en las telas y en la confección, ya que es importante para los integrantes de la Institución tanto para su entrenamiento como en el ejercicio de su trabajo, necesita de un uniforme resistente a la fricción o roturas.

¹ <https://www.argentina.gob.ar/ejercito/mision-vision-objetivo> (argentina.gob.ar, 2018)



Combinar comodidad y flexibilidad, con durabilidad y resistencia es un desafío que ha llevado a los expertos a reinventarse constantemente con nuevas tecnologías. Por tanto, es importante asegurarse que las telas empleadas puedan hacerle frente a todo tipo de movimientos y entregar una buena respuesta ante diversas condiciones climáticas.

Teniendo en cuenta que los uniformes que posee actualmente la fuerza ya han cumplido su tiempo de duración y no alcanzan a cubrir los niveles de abastecimiento que le permitan satisfacer las necesidades de equipamiento, operatividad y optimización adecuada a las exigencias militares modernas por la cantidad de efectivos que posee la fuerza y su despliegue a lo largo y a lo ancho del territorio argentino en diversos ambientes geográficos (selva, monte, patagonia).

La temática analizada es abordada considerando al sistema de contrataciones como parte integrante de la Administración Financiera, respetando el enfoque sistémico y entendiendo su contenido interdisciplinario. Tal como afirma Le Pera² la Administración Financiera consiste en un conjunto de órganos, normas y procedimientos que posibilitan la obtención de recursos y su aplicación para cumplir los objetivos del Sector Público, correspondiendo su concepción de manera interdisciplinaria.

El Ejército argentino es un organismo de la Administración Central del Sector Público Nacional, depende del Ministerio de Defensa, en lo atinente a la administración financiera se rigen por la ley 24.156, ya que ejecuta fondos del estado destinados a contribuir al bien común a la sociedad.

² El Dr. Alfredo LE PERA, en su libro “Estudio de la Administración Financiera Pública” define a la Administración Pública como la actividad que desarrolla el Estado para satisfacer sus fines, y establece que la Administración Financiera es un macro sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Sector Público para la satisfacción de necesidades colectivas y define como sus sistemas componentes básicos los de *Presupuesto; Inversiones; Crédito Público; Tesorería; Contabilidad; Control Interno y Control Externo*, y como sistemas componentes periféricos los de *Administración de Bienes; Contrataciones; Administración Tributaria y Administración de Personal*.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



El Sistema de adquisición empleado por el Ejército está regido por el Decreto Delegado N° 1023/2001 “Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional” y reglamentado por el Decreto N° 1.030/16 que establecen el Régimen de Contrataciones y su operatoria. Actualmente las compras de uniformes se llevan a cabo a través del **Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa (PACID)**.

El presente trabajo no tiene por objeto poner en tela de discusión la normativa vigente, solo pretende identificar los inconvenientes en el proceso empleado actualmente, evaluar los criterios de sustentabilidad y la importancia de las compras públicas sustentables como así también identificar alguna modalidad de compra que emplean los países de América Latina a fin de su implementación en la adquisición de vestuario tendiendo a buscar soluciones aplicables en pos de mejorar el proceso empleado actualmente.

Ante esta problemática se llevará a cabo una investigación cuyo objeto de estudio es efectuar recomendaciones para optimizar el proceso de adquisición de vestuario desde una perspectiva de sustentabilidad para lograr un abastecimiento adecuado del personal sostenido en el tiempo.



1.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.

"Cómo impacta el proceso de compras de la administración pública argentina en la compra de insumos por parte del ejército" (estudio de caso sobre compra de vestuario)

1.2 OBJETIVOS.

1.2.1 OBJETIVOS PRINCIPALES.

Efectuar recomendaciones para optimizar el proceso de adquisición de vestuario del personal del Ejército Argentino desde una perspectiva de sustentabilidad a fin de lograr un abastecimiento sostenido en el tiempo.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Identificar la Fortalezas y Debilidades en el proceso de adquisición de vestuario empleado por el Ejército Argentino.
- Evaluar la factibilidad de incorporar los Criterios de Sustentabilidad en el proceso de adquisición de vestuario.
- Identificar alguna modalidad de compra en países de América Latina y la posibilidad de su implementación para el proceso de adquisición de vestuario.
- Proponer recomendaciones para optimizar el proceso de adquisición de vestuario.



2. MARCO TEÓRICO.

2.1 ESTADO-NACIÓN.

El Estado según Oscar Oszlak desde un plano ideal abstracto lo define como principal instancia de articulación de relaciones sociales y de la dominación política; tejido conjuntivo de la sociedad; y cemento de la organización social. Paralelamente define a Nación como ámbito territorialmente delimitado en el que sus habitantes se identifican por sentimientos de origen pertenencia y/o destino común. (cultura, raza, idioma, etc.).

Del mismo modo desde un plano material concreto lo define como a un conjunto interdependiente de instituciones que conforman un aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política. Asimismo define a Nación como estructura de intereses resultantes de la diferenciación e integración de la actividad económica dentro de un espacio territorial (mercado, burguesía).³

La Estatidad posee una serie de atributos:

capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación. (Oszlak, 2018, págs. 16-17)

“De los elementos que componen el Estado según los diferentes abordajes, la administración pública es casi siempre la que puede reconocerse con mayor nitidez. Comprende todos los organismos de los tres poderes del gobierno” (Cao, Blutman,

³ Amplíese (Oszlak, 2018)



Estévez, & Iturburu, 2007). Podemos decir entonces que la administración pública es el espacio donde el poder del Estado a través de un conjunto de organizaciones con un basamento jurídico se hace visible.

El Estado moderno ya tiene más de doscientos años de existencia. Al mismo se llegó a través de progresivos e importantes reformas en las estructuras sociales y en los comportamientos de los individuos. Pero también dentro de este período, se han producido significativas modificaciones en los campos ideológico-político, cultural, educativo y económico. Ello ha generado transformaciones en la organización social y en las actitudes y conductas de los ciudadanos.

En ese orden de ideas, el Estado se ha ido desarrollando hacia la asunción de nuevas funciones, antes reservadas a los mecanismos automáticos de equilibrio económico y social. En virtud de ello, especialmente a partir de mediados del siglo pasado, el Estado se ha convertido en un demandante creciente de mano de obra especializada.

El Estado realizó un cambio de enfoque, tanto en su gerenciamiento como en su operatoria, incorporando modernas tecnologías administrativas que contribuyan a que su gestión sea cada vez más eficaz y eficiente. Los recursos públicos no son ilimitados y las demandas sociales son altas; por ello, el comportamiento administrativo del Sector Público debe ser lo más racional posible, para posibilitar la máxima obtención de objetivos con la mínima utilización de recursos.

Uno de los cambios fueron las TICs que han transformado la forma de informarnos y comunicarnos. La tecnología es entonces una herramienta que posibilita de manera creciente la transparencia y participación de la ciudadanía permitiendo que los mismos accedan de manera directa y en todo momento que lo requieran a los datos disponibles.

Asimismo para lograr la participación, transparencia y colaboración de los ciudadanos, todas van a ser insuficientes si la sociedad y el Estado no comprenden la sinergia e interacción enriquecedora a la que se puede abordar cuando la información se



democratiza y se puede acceder a un nivel de cumplimiento de los resultados de la gestión, los cuales no deberían estar en manos de un gobierno determinado.

En la medida en que estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo. Tal vez recién entonces comience a vislumbrarse un nuevo paradigma de gestión pública. (Estado Abierto: Hacia un Nuevo Paradigma de Gestión Pública & Oszlak, 2013)

2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Según Bobbio, Mateucci y Pasquino (2000), el término administración pública hace referencia al conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal.

Tal amplia acepción permite comprender la afirmación de Gladden (1972) según la cual todos los gobiernos contaron siempre con algún tipo de administración pública, desde el Antiguo Egipto, pasando por los variados imperios europeos (Grecia, Roma, España) hasta llegar a los Estados modernos. En definitiva, toda estructura gubernamental, sea cual fuera su naturaleza, presupone alguna clase de administración.

A lo largo del tiempo, en función de las transformaciones sociales, económicas y políticas, y de las cambiantes necesidades y demandas imperantes en la sociedad, se han sucedido distintos tipos de estructuras administrativas. Sin embargo fue recién a principios del siglo XX que la administración pública, como teoría y como práctica, comenzó a ser formalizada.⁴

Teniendo en cuenta a los modelos de administración pública mencionados en el manual de la nueva administración pública (Abal Medina, 2012), Argentina presenta distintos

⁴Véase (Hughes, 2003)



modelos de administración pública (el burocrático-weberiano, la “Nueva Gestión Pública” y la “gobernanza”).⁵

Modelo Burocrático- weberiano⁶

- Diseño de las políticas sustentado en la obediencia a las normas (fundamentalmente, misiones y funciones) y al procedimiento administrativo.
- Objetivos de gestión (cumplimiento de lineamientos normativos, en su mayoría) establecidos de modo vertical desde la conducción del organismo.
- Baja o nula participación de la ciudadanía.

Modelo Nueva Gestión Pública⁷

- Diseño de las políticas estará fundamentado en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la dirección del organismo, pero sobre la base aportada por sistemas de información de gestión y datos extraídos a partir de la interacción del mismo con el ciudadano-cliente.
- El responsable de las decisiones (ahora llamado gerente) está empoderado para correr ciertos riesgos y asumir mayores cometidos

Modelo Gobernanza⁸

- Importante la participación de actores no estatales en el diseño de las políticas y el establecimiento de los objetivos.
- El Estado articula redes de políticas, con actores relevantes de los distintos sectores de la sociedad civil, según las temáticas a trabajarse.
- La responsabilidad por el éxito de las políticas es conjunta, y esto plantea la necesidad de armar mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno

⁵ Véase (Abal Medina, 2012, pág. 36)

⁶ Amplíese (Abal Medina, 2012, pág. 37)

⁷ Amplíese (Abal Medina, 2012, pág. 39)

⁸ Amplíese (Abal Medina, 2012, pág. 44)



ejecutores, y una estructura de vinculación-negociación-comunicación con los actores externos.

Teniendo en cuenta estos modelos y sus características considero que el trabajo de investigación se enmarca en los tres modelos de administración pública porque comparten algunos presupuestos básicos como así también se complementan para adoptar una estructura administrativa que le permitirá cumplir con ese papel de acuerdo al modelo particular de Estado de cada época, además lograr que la administración pública cumpla una funcionalidad de esa estructura que le sirva inicialmente para ejercer sus competencias atendiendo al principio de legalidad, y más adelante operar con eficacia, eficiencia, economicidad, transparencia, rendición de cuentas, etc.

2.3 MARCO JURÍDICO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

En relación con la normativa jurídica el derecho administrativo regula un sector de la actividad estatal y de los entes no estatales que actúan en ejercicio de la función administrativa por autorización o delegación estatal, se lo ubica como una rama del derecho público.

La función administrativa es una de las vías de actuación jurídico – formal junto con la gubernativa, la legislativa y la judicial para el ejercicio del poder como medio de la comunidad para alcanzar sus fines.

Es la actividad que tiene por objeto la gestión y servicio en función del interés público para la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales mediante la realización de simples actos administrativos, actos de la administración, y contratos administrativos. Estas formas jurídicas son los mecanismos procedimentales que el ordenamiento positivo prevé para la exteriorización del bien administrativo estatal, cada uno tiene conceptualización específica y un régimen jurídico propio pues son diversos sus elementos, formas requisitos y caracteres jurídico.



Cada vez más en los estados modernos la provisión de bienes y servicios públicos se realiza acudiendo al sector privado, sin que estén las administraciones obligadas en proveerlos directamente; es más, en algunos casos, las constituciones más modernas reconocen en el estado solamente un rol subsidiario en la provisión de bienes y servicios públicos para los ciudadanos.

En efecto, desde administraciones tradicionales que eran dueñas de grandes empresas públicas que proveían bienes o servicios de electricidad, transporte, telefonía, etc. y con ministerios encargados directamente de proporcionar servicios de salud, educación, seguridad, defensa o construir obras públicas, hoy se está pasando, de forma acelerada a contratar esos bienes y servicios con empresas privadas encargadas de proveer directamente dichos servicios, siendo unas veces financiados directamente por la administración y en otras por los usuarios que utilizan dichos bienes y servicios.

De este modo, el estado ha ido sustituyendo su rol de proveedor hacia un rol de regulador, no significa ello que los bienes o servicios hayan perdido el carácter de públicos. Por el contrario, en la actualidad existe una mayor preocupación por parte de las distintas administraciones por reconocer ciertos derechos de uso y utilización de bienes y servicios a todos los ciudadanos.

Es decir, la universalidad de la provisión es hoy un principio perseguido por los estados más que en el pasado. Lo que ha cambiado simplemente es la forma en que las administraciones públicas encaran esta función, preocupándose precisamente por el acceso universal, por la calidad de los bienes y servicios provistos.

Por ello la administración requiere la colaboración de los particulares para desarrollar muchas de las funciones que le son propias, no solo porque le es materialmente imposible realizarlas por sí misma, sino también debido a la necesidad de eficiencia económica. Esta colaboración que el estado requiere de los particulares se estructura bajo diversos mecanismos, uno de los cuales es el contrato administrativo.



Según Dromi⁹ El contrato administrativo es toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de la cuales una actúa en ejercicio de la función administrativa. Es un acuerdo creador de relaciones jurídicas por el simple consentimiento de adhesión del particular a relaciones previamente establecidas por la Administración.

La caracterización del contrato de la Administración resulta: del objeto del contrato, es decir, las obras y servicios públicos cuya realización y prestación constituyen precisamente los fines de la administración, de la participación de un órgano estatal o ente no estatal en ejercicio de la función administrativa y de las prerrogativas especiales de la administración en orden a su interpretación, modificación o resolución.

Su alcance¹⁰ es una declaración de voluntad común, pues se requiere la voluntad concurrente del Estado (manifestada a través de un órgano estatal) o de otro ente en ejercicio de la función administrativa, por una parte, y la de un particular u otro ente público, estatal o no estatal, por la otra. Es un acto bilateral que emana de la manifestación de voluntad coincidente de las partes.

Cualquiera de los tres órganos (legislativo judicial y ejecutivo) puede celebrar contratos administrativos (Art. 86, inc. 1^a, y 67, inc. 3^a y 4^a, Constitución Nacional). Los órganos estatales intervinientes pueden corresponder a la Administración Central o a entes descentralizados. También celebran contratos administrativos los entes públicos no estatales o los entes privados que ejercen técnicamente la función administrativa por delegación estatal.

El cocontratante puede ser un particular (persona física o jurídica) u otro ente público (estatal o no estatal). En este segundo caso estaríamos ante un contrato interadministrativo. El contrato de la Administración produce una especial incidencia en

⁹ DROMI, José Roberto, Instituciones de derecho administrativo (Buenos Aires, Astrea, 1973), pág. 368/84.

¹⁰ DROMI, José Roberto, Reforma del estado y privatizaciones (Buenos Aires, Astrea, 1991), v. 3, pág. 3/4. Contratos administrativos 7



el mundo jurídico, determinando recíprocamente atribuciones y obligaciones con efectos jurídicos propios, directos e inmediatos (a diferencia de los simples actos de la Administración) y de manera individual para cada una de las partes (por oposición a los reglamentos, que producen efectos jurídicos generales).

Otras legislaciones alrededor del mundo han procurado darle un especial desarrollo en lo que respecta a la contratación realizada por la administración pública, creando leyes especiales que regulan lo que es Contrato Administrativo y las formas en que se celebra. Esto se regula de distintas maneras, dependiendo de la legislación de cada país, algunos de cuyos ejemplos se describen seguidamente.

En Costa Rica el concepto contrato administrativo, para la legislación Costarricense, se refiere a la relación contractual surgida como mérito de un procedimiento, sea éste ordinario o extraordinario, previsto por la ley, mediante el cual la administración pública escoge al contratista, en conjunto con el cual tendrán como fin último satisfacer una necesidad pública.

La regulación de los Contratos Administrativos se desarrolla en las siguientes Leyes: Ley n° 7.494 del 2 de mayo de 1995, sobre "Ley de Contratación Administrativa" y su Reglamento General, Decreto Ejecutivo n° 25.038-H del 06 de marzo de 1996; Ley n° 7.762 del 14 de abril de 1998 sobre "Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos."

En dicha legislación existe una dependencia del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, llamada Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, creada con el fin de dar cumplimiento a su función de propiciar la integración de la información de los procedimientos de contratación administrativa del Gobierno Central, y en ejercicio de sus atribuciones de ejecutar las acciones necesarias para establecer políticas en materias propias del sistema regido por ella y requerir información a las instituciones y dependencias del sector público para el cumplimiento de sus fines.



En Chile el derecho chileno nunca ha contado con una ley general reguladora de la contratación administrativa, pese a que la Constitución Política de la República regula y categoriza claramente los actos administrativos: decretos y resoluciones, distinguiéndolos de los contratos administrativos, como lo establecen los artículos 32, numeral 8°, 35, 102, 108, 87 y 88 del Código Político, por una parte, al referirse a los actos y a potestad reglamentaria o normativa, y los artículos 60, N° 7 y 9, y 62, inciso 4°, numeral 3°, por la otra, que lo hacen respecto a los contratos. Ante este tipo de vacío normativo, la contractilidad pública se encuentra regulada en las leyes y reglamentos especiales que se ocupan de normar algunos contratos que celebra la Administración del Estado.

En España el real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y el Real Decreto 1.098/2001, del 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, regulan lo relativo a la actuación de la administración pública en su forma de contratación. Los tipos de contrato reconocidos por la Legislación Española son: el de obras; de gestión de servicios públicos; de suministros; de consultoría, asistencia y de servicios.

En Inglaterra el derecho inglés, si bien los contratos celebrados por la Corona Británica están sujetos a las normas de derecho común y a los tribunales ordinarios, lo cierto es que sus privilegios, como el poder de policía, el privilegio de inejecutabilidad y la prohibición de dictar contra ella mandamientos de hacer dejaban sin eficacia al contrato y sin garantía al contratista.

En ese sentido, en 1968 se creó el "Review Board for Government Contract", organismo de arbitraje encargado de decidir todos los conflictos contractuales que se presentasen en el ámbito de la Corona y ejercer funciones consultivas, cuyas decisiones configuran la base de desarrollo de todo un sistema de poderes exorbitantes de la Administración y de compensaciones económicas al contratista que se pactan mediante la adhesión de éste a un pliego de condiciones.



Esta particular regulación ha llevado a doctrinarios como Ariño y Parada a considerar que si bien tales contratos no han sido calificados expresamente por el derecho inglés como "administrativos" la realidad de los casos permite afirmar que se trata de una figura que no es contrato en absoluto, o que de serlo, impone deberes al particular más no le otorga derechos.

2.4 REGULACIÓN NORMATIVA DE CONTRATACIONES EN ARGENTINA.

En la Argentina la primera regulación sistemática de las contrataciones del estado nacional aunque siempre parcial data de 1956, e integraba la llamada “Ley de Contabilidad” arts. 55 a 64 inclusive y su reglamentación, aprobada por el decreto 5720/72 (“Reglamento de las Contrataciones del Estado”).

Posteriormente el art. 137 de la ley 24.156 a su turno, con excepción de los arts. 51 a 54 inclusive y, en lo que aquí importa, 55 a 64 inclusive, derogó el decreto-ley 23.354/56. Por tal motivo, las contrataciones continuaron rigiéndose por la reglamentación del decreto 5720/72, sus modificatorios y complementarios.

En el año 1994, el decreto 1545 creó el Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional con el objetivo de establecer las políticas y normas necesarias para la eficaz y eficiente obtención de los bienes y servicios que el Estado requiriera, disponiendo, a su vez, la creación, como órgano rector del mencionado sistema, de la Oficina Nacional de Contrataciones.

Bajo su actuación se concretó el dictado de un nuevo reglamento que vino a sustituir al entonces vigente decreto 5720/72, esto es, el “Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional” aprobado por decreto 436/00, este último decreto importó una adecuación de las normas hasta entonces vigentes y el establecimiento de nuevos criterios tendientes a reducir los costos de las transacciones y alcanzar un ahorro en las contrataciones, mediante la implementación de nuevos y avanzados sistemas, a pesar de las limitaciones derivadas de la aún vigente Ley de Contabilidad en lo que a esta materia respecta.



Mediante el Decreto N° 1023, de octubre de 2001, fue dictado en ejercicio de la delegación legislativa¹¹ que efectuó el Congreso Nacional en favor del Poder Ejecutivo Nacional a través de la ley 25.414¹², a los fines de posibilitar el ejercicio de atribuciones legislativas en materias determinadas de su ámbito de administración y resultantes de la emergencia pública.

En los considerandos de dicha norma se plantea que su dictado tuvo especialmente en cuenta que la eficiencia en la gestión de las contrataciones estatales reviste carácter estratégico por su impacto en el empleo, en la promoción del desarrollo de las empresas privadas y en la competitividad sistémica.

El mismo decreto previó, en su art. 39, que hasta tanto fuera reglamentado regirían las reglamentaciones entonces vigentes, con lo cual continuó aplicándose, en lo pertinente, el Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional aprobado por decreto 436/00.

Llegamos así al 7 de junio de 2012, fecha del dictado del decreto 893, que aprueba la reglamentación del decreto delegado 1023/01 y sus modificaciones para los contratos comprendidos en el inciso a) del art. 4° de la norma legal aludida, conformada por el cuerpo de disposiciones que, como Anexo, forma parte integrante del mismo y constituye el “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional” en el cual se establecieron una serie de medidas que permiten potenciar la capacidad de compra del Estado.

De esta forma, la regulación plantea mecanismos para que la Administración contrate de manera estratégica mejores bienes y servicios a precios competitivos. Además, se profundiza en la implementación de políticas que se orientan a la sustentabilidad de la

¹¹ “Los actos dictados por el Poder Ejecutivo como consecuencia de una delegación legislativa tienen el mismo valor y la misma jerarquía que las leyes y no son dictadas por dicho poder en ejercicio de la facultad reglamentaria a que hace referencia el art. 86, inc. 2° (hoy art. 99 inc. 2) de la Constitución Nacional” (PTN, Dictámenes: 199:97, 31 de octubre de 1991).

¹² Esta ley fue abrogada por el art. 1° de la ley 25.556.



contratación pública, permitiendo modelos de gestión que combinan altos niveles de eficiencia y transparencia.

Asimismo, resultaba menester aprobar esta nueva reglamentación para coadyuvar al desempeño eficiente de la Administración y al logro de los resultados requeridos por la sociedad en materia de transparencia y de lucha contra la corrupción, introduciendo tratamientos diferenciados para cada tipo de procedimiento de selección del contratista estatal así como nuevas modalidades de contratación y fijando reglas claras y precisas, a los fines de fortalecer y profundizar la eficiencia, la eficacia, la economía, la sencillez y la ética en la gestión de las contrataciones estatal, como también herramientas para que los nuevos conocimientos, metodologías y tecnologías se internalicen y utilicen de manera intensiva.

Del mismo modo surge la Incorporación de un título sobre Contrataciones Públicas Sustentables En el Título VI de la citada norma se dispone que la Oficina Nacional de Contrataciones desarrollará mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas.

Por su parte, se establece que los criterios de sustentabilidad deberán garantizar el mejor impacto al ambiente, mejores condiciones éticas y económicas, así como el cumplimiento de la legislación laboral vigente, en especial lo que se relaciona con condiciones dignas y equitativas de trabajo y ausencia de trabajo infantil.¹³

Además estipula que la Oficina Nacional de Contrataciones elaborará modelos de pliegos particulares para determinados bienes o servicios específicos indicando los criterios de sustentabilidad que deberán cumplir, los que serán de utilización obligatoria para las jurisdicciones y entidades contratantes. Por su parte, se establece como competencia de la Oficina Nacional de Contrataciones la posibilidad de exigir que en los pliegos de bases

¹³ Véase (Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental & Montes, 2015)



y condiciones particulares que los organismos contratantes aprueben se incluyan cláusulas con determinados criterios de sustentabilidad específicos.

Asimismo, se establecen preferencias para los oferentes que cumplan con los criterios de sustentabilidad fijados en los respectivos pliegos de bases y condiciones particulares, estableciendo que podrán presentar ofertas por parte del renglón, en el porcentaje que se fije en el pliego que no podrá ser inferior al veinte por ciento (20%) del total del renglón. Si en el pliego de bases y condiciones particulares no se fijara dicho porcentaje, se entenderá que podrán cotizar el veinte por ciento (20%) de cada renglón.

Otra innovación importante en el mencionado Decreto son las Modalidades de Compras, ya que permiten optimizar los procesos de las compras; estas no fueron reguladas como procedimientos de selección enumerados en el artículo 25 del Decreto Delegado N° 1023/2001, ya que necesariamente debe combinarse con alguno de los diferentes procedimientos de selección establecidos.¹⁴

Una de las modalidades y a la cual voy a desarrollar mas en profundidad durante el trabajo de la investigación es la contratación por Acuerdo Marco, que implica un convenio entre una o varias entidades contratantes y uno o varios proveedores, cuyo objetivo consiste en establecer las condiciones técnicas y comerciales que regirán los contratos que se van a adjudicar durante un período determinado, en particular las relativas a los precios y a las cantidades previstas.

Si bien este tipo de procedimientos no implica un monopolio de la organización central en la gestión del mismo y lo podría hacer cualquier entidad, en los países de la región que lo han implementado (Chile, Perú, Uruguay, Costa Rica, Colombia), la gestión de los mismos se reserva a los órganos rectores en materia de contrataciones. En el acuerdo marco se establecen las condiciones comerciales y técnicas que regirán la relación entre las partes involucradas.

¹⁴Amplíese (Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental & Montes, 2015)



Así, se establecen en el acuerdo: el mecanismo de adjudicación, el parámetro a considerar para determinar la contraprestación a favor del proveedor, los plazos y condiciones de entrega, las formas de pago, etcétera. Además, deben estipularse las especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar.

Los tipos de acuerdo marco también pueden variar en virtud de la cantidad de proveedores que se seleccionen para cumplir la prestación. Se puede optar por adjudicar toda la prestación a un único proveedor o a varios. Esta decisión también dependerá de las condiciones del mercado y del resultado del estudio previo que se realice. En líneas generales hay que evaluar cuán atractivo puede resultar el acuerdo para el proveedor y de qué forma se pueden obtener las condiciones más ventajosas para el Estado.

Con el dictado del nuevo Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/2012 y las normas del programa de ordenamiento de las contrataciones públicas (Decretos N° 1187/2012, N° 1188/2012, N° 1189/2012, N° 1190/2012 y N° 1191/2012) se generó un marco normativo que incentiva las buenas prácticas, la eficiencia, la transparencia, la sostenibilidad en las contrataciones estatales.

En definitiva, se entendió a las contrataciones públicas, como un espacio de oportunidades para la obtención de beneficios legítimos para los sectores involucrados, es decir, oportunidades de buenos negocios para las empresas privadas y la posibilidad de contar con los bienes y servicios que requiere el Estado en el momento oportuno y al mejor valor, cambiando con esto el paradigma de considerarlas solo como un ámbito vulnerable y en el que se generan situaciones de corrupción.

Posteriormente con fecha 15 de septiembre de 2016 se aprobó la reglamentación del Decreto Delegado N° 1.023, denominado Decreto 1030/16 (Reglamentación del Régimen de Contrataciones), Disposición Administrativa 62/2016 (manual de procedimiento para las contrataciones), derogándose los Decretos Nro (s) 893/12 y sus modificatorias.

Uno de los objetivos del decreto 1030/16 fue impulsar el desarrollo tecnológico, incorporar tecnologías de la información y de las comunicaciones, aplicar los principios



de solución registral y de ventanilla única, simplificar procedimientos con el objeto de facilitar y agilizar la interacción entre el Estado Nacional y los administrados, propiciar reingenierías de procesos, mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y sustentabilidad, luchar contra la corrupción, promover la ética y la transparencia.

Por otra parte, el Decreto N° 1030/2016, habilita a la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) a incorporar cláusulas con criterios de sustentabilidad en los pliegos de bases y condiciones (Artículo 36 y 37), como así también se refiere a la apreciación de los criterios de sustentabilidad por parte de las comisiones evaluadoras de las ofertas (Artículo 62) y otorga amplias facultades a la ONC para desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas (Artículo 115).

Además en dicha decreto no se agotan todas las secuencias del procedimiento de selección del contratista, resultando necesario efectuar una explicación más didáctica y minuciosa del proceso de contratación y en consecuencia resulta conveniente detallar los pasos a seguir en la implementación práctica de los procedimientos de selección en general y en particular, a fin de facilitar la gestión por parte del personal de las unidades operativas de contrataciones y de todos los actores involucrados en la tramitación de dichos procesos.

2.5 IMPORTANCIA DE LA SUSTENTABILIDAD EN LAS CONTRATACIONES.

En septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el centro de este programa se encuentran los denominados 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que buscan profundizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que toman en consideración las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y medioambiental.

En efecto, una de las metas del objetivo 12 hace hincapié, sobre modalidades de consumo y producción sostenibles, se enfoca específicamente en promover “prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”.



Es importante destacar que la contratación pública posee un enorme poder adquisitivo, el cual constituye en promedio el 12% del producto interno bruto (PIB) en países de la OCDE¹⁵ y hasta el 30% del PIB en varios países en desarrollo.¹⁶

Potenciar este poder adquisitivo con la compra de más bienes y servicios sostenibles puede ayudar a dirigir a los mercados hacia el camino de la sostenibilidad, reducir los impactos negativos de una organización, y además, producir beneficios positivos para el ambiente y la sociedad.

Las compras públicas sustentables o sostenibles despiertan cada vez mayor interés en la sociedad y se constituyen con mayor frecuencia en el núcleo de procesos de cooperación y desarrollo, en particular en materia de consumo y producción sostenibles a nivel global. Es por eso que se torna esencial abordar el análisis de la política de compras del Estado y la identificación de parámetros de responsabilidad social allí comprendidos, lo que implica la adopción de criterios ambientales y sociales, además de los económicos, como condición para la compra de bienes o contratación de servicios.

Luego de la descripción acerca del estado, nación, administración pública, modelos de administración pública y bases doctrinarias de teorías del derecho administrativo en relación a los contratos administrativos llevados a cabo por la estado nacional como también en otros países, la historia del marco normativo de contrataciones en la Argentina hasta la legislación vigente sobre los procedimientos de compras y modalidades particularmente el Acuerdo Marco; como así también la importancia de los ODS, los criterios de sustentabilidad en las compras públicas será el punto de partida para iniciar la investigación utilizando la metodología propuesta a fin de lograr una propuesta para optimizar el proceso administrativo empleado actualmente para la adquisición de vestuario del Ejército Argentino y demostrar eficiencia de la adquisición

¹⁵ Véase (Development, s.f.)

¹⁶ Véase (Sostenibles, 2017)



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



que significa dar satisfacción al interés público con la menor onerosidad y la mayor agilidad posible¹⁷

¹⁷ Bajo la denominación de “eficiencia” este principio ha sido contemplado expresamente en el Reglamento de Contrataciones de la Administración Nacional (RCAN) arts. 1° y 3°, a



3. METODOLOGÍA.

La estrategia metodológica por utilizar es cuali-cuantitativa; el tipo de estudio es descriptivo y luego explicativo.

El diseño es no experimental y el universo que se tomara para realizar la investigación es la administración pública y la unidad de análisis el sistema de adquisición del Ejército Argentino.

Inicialmente se describirán y analizarán la normativa y legislación vigente, sobre el sistema de compras del Estado nacional empleado por la fuerza. Se describira el proceso ordenado para la adquisición de vestuario, las causas de desabastecimiento e inconvenientes en el proceso administrativo de compras de vestuario, a fin de identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.

Posteriormente se describirá y analizará importancia de los ODS, las compras sustentables y los criterios de sustentabilidad y la factibilidad de incorporar al proceso administrativo de compras de vestuario.

Asimismo se describira y analizara una modalidad de compra empleada en países de América Latina que posean características positivas en compras públicas.

Por ultimo se expondrán las conclusiones y recomendaciones resultante del trabajo de investigación realizado.

La información se recolectará de la normativa vigente, de documentos oficiales de los organismos de la administración pública que guardan relación con la investigación entre los cuales están los Ministerios de Finanzas y Hacienda (INDEC, ONP), Ministerio de Defensa, Ministerio de Producción y Ministerio de Trabajo, Oficina Nacional de Contrataciones, como también el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), de la Federación de Industriales Textiles argentinas, como también de información en sitios web, OECD, ONU, UNDP, RICG, oneplanetnetwork, Redalyc, Scielo, Dialnet y sitios oficiales de compras de países latinoamericanos; siempre teniendo en cuenta la importancia de la validez, confiabilidad y objetividad de dicha información.



4. SISTEMA DE ADQUISICIÓN EMPLEADO POR EL EJÉRCITO ARGENTINO.

El Ejército argentino es un organismo de la Administración Central del Sector Público Nacional, depende del Ministerio de Defensa, en lo atinente a la administración financiera se rigen por la ley 24.156, ya que ejecuta fondos del estado destinados a contribuir al bien común a la sociedad.

El Sistema de adquisición empleado por el Ejército está regido por el Decreto Delegado N° 1023/2001 y reglamentado por el Decreto N° 1.030/16 que establecen el Régimen de Contrataciones y su operatoria. El Sistema sigue un modelo organizacional de centralización administrativa y descentralización operativa. Esta organización, resulta en un trabajo centralizado y coordinado por el Órgano Rector del Sistema, la Oficina Nacional de Contrataciones, respecto de la recolección de información, planificación, regulación, capacitación, resolución de conflictos, monitoreo y control de la operatoria de las compras públicas, haciendo posible la orientación de las mismas hacia objetivos estratégicos de desarrollo.

Al mismo tiempo, permite a las unidades operativas de contrataciones, una operatoria descentralizada de los procesos de contratación, facilitando la ejecución de los mismos. La operatoria general del Sistema de Contrataciones es regulada por la ONC, a través de manuales de procedimiento, como el Manual de Procedimientos del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional¹⁸

El procedimiento de compras de vestuario del personal de la fuerza ordenado es a través del **Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa (PACID)**.

¹⁸ Véase (Contrataciones, 2016)



4.1 PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO CONSOLIDADO DE INSUMOS PARA LA DEFENSA (PACID).

Mediante Resolución MD Nro. 841/10 se dispone la creación del Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa (PACID), el cual constituye el conjunto de principios, normas y procedimientos que regula el proceso de planeamiento y ejecución del abastecimiento de insumos de la Jurisdicción Defensa. Conforme lo establece el artículo 12 del anexo a la mencionada Resolución, la Subsecretaría de Planeamiento Operativo y Servicio logístico de la Defensa (en adelante “SSPOYSLD”) reglamenta los lineamientos básicos y procedimientos relacionados con el Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa (en adelante “PACID”).

Los diferentes conceptos y procedimientos que se establecen rigen para la confección del PACID anual, asimismo, la Subsecretaría como rectora del PACID, establecerá y comunicará a todos los actores aquellas modificaciones que surgen durante el planeamiento y la ejecución de este programa.

Los participantes que intervengan en el PACID deberán identificar, integrar, documentar y consolidar, los requerimientos de los organismos mencionados en el artículo 4 del Anexo a la Resolución Ministerial 841/2009 (en adelante Fuerzas Armadas), a fin de estructurar el proceso integral de abastecimiento de insumos (bienes y servicios), contribuyendo a generar economías de escala que redunden en mejores condiciones de negociación y precios colectivos.

4.1.1 ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DEL PACID.

Conforme lo establece el artículo 9 y ss. del Anexo a la Resolución Ministerial 841/09, el PACID se estructura en etapas sucesivas y complementarias, que se definen de la siguiente forma:



a) Etapa I -Identificación

En esta primera etapa, cada Fuerza Armada, deberá identificar el universo de insumos (bienes y servicios) a incluir en el PACID del año en curso conforme los principios establecidos en la Resolución Ministerial 841/09, integrándolo hasta alcanzar pautas presupuestarias razonables.

Para ello, la Dirección Planeamiento de Compras (en adelante DPLC), enviará a las Fuerzas Armadas un expediente, mediante el sistema Gestión Documental Electrónica (en adelante “GDE”) por rubro o programa a fin de que incorporen los requerimientos correspondientes conforme los parámetros establecidos.

Los requerimientos serán recepcionados por la DPLC, con toda la documentación que por la presente o de manera complementaria la Subsecretaría exija. La DPLC tomará como base para la confección de los expedientes que enviará a las Fuerzas Armadas, los insumos solicitados para el PACID del año en curso, en este sentido, aquellos insumos que no hayan sido contemplados en los expedientes enviados deberán ser incorporados conforme el procedimiento establecido.

Con el objetivo de agilizar el trabajo de consolidación que se efectúa en la Etapa II, las Fuerzas Armadas deberán enviar los expedientes con sus respectivos requerimientos, a medida que terminen de confeccionar cada uno de ellos. A su vez, en relación con el requerimiento elevado, se deberá indicar el nombre de un especialista de las Fuerzas Armadas y un suplente, junto a sus datos de contacto a efectos de ser contactado por la DPLC en caso de cualquier eventualidad.

Antes del 01 de julio del año anterior a la adquisición, las Fuerzas Armadas deberán tener enviado a la DPLC todos los expedientes con los requerimientos vinculados. Si las Fuerzas Armadas elevan los requerimientos en tiempo y forma, pero con documentación incompleta, se tomará como no cumplido el plazo estimado, se informará, y se devolverá el expediente a las Fuerzas Armadas a efectos de completar/modificar el requerimiento.



Para aquellos expedientes recibidos por la DPLC, con posterioridad a la fecha antes mencionada, quedará a consideración de la SSPOYSLD su incorporación al PACID.

Asimismo, conforme lo establecen los artículos 13 y 15 del anexo a la Resolución Ministerial 841/2009, junto con los requerimientos, deberán elevar el Anteproyecto de Presupuesto ajustado a techos para el año que se desea adquirir y el Plan Anual de Contrataciones (en adelante “PAC”) para el mismo año de adquisición.

Cada requerimiento, debe ser acorde al presupuesto efectivamente aprobado para el año en el cual se efectuará la adquisición, es decir que los requerimientos deben mantener razonabilidad con la posible asignación de créditos para el año que se ejecutara la compra, a su vez, los expedientes serán puesto a consideración de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Defensa para la realización de un comparativo con años anteriores.

b) Etapa II -Consolidación-

Luego de que la DPLC reciba cada uno de los expedientes con el requerimiento, el anteproyecto de presupuesto y el PAC, se dará inicio a la etapa de consolidación del listado integral de insumos a incluir en el PACID en curso.

Respetando los principios del PACID y los porcentajes presupuestarios establecidos, la DPLC analizará la conveniencia de consolidación de los efectos requeridos por las Fuerzas Armadas pudiendo incorporar, modificar o remover efectos.

En esta etapa, la DPLC controlará los requerimientos enviados, su documentación asociada, verificará que la información contenida sea la necesaria conforme lo establecido por la Directiva y la normativa que regula las contrataciones y, de ser necesario, coordinará reuniones Ad-Hoc con los respectivos Organismos Requirentes y con especialistas en el rubro.

El personal designado por las Fuerzas Armadas para las reuniones antes mencionadas deberán tener continuidad durante el proceso y deberá poseer la idoneidad profesional y



autoridad delegada suficiente para definir y/o aceptar las decisiones consensuadas adoptadas a través del trabajo de los equipos Ad- Hoc.

Asimismo, las Fuerzas Armadas deberán elevar actualizado antes del 30 de junio del año que se planifica, un listado con los jefes/responsables/enlaces por cada rubro.

Toda reunión celebrada entre la DPLC y los Organismos Requirentes deberá estar documentada y se deberá notificar a la SSPOYSLD las decisiones adoptadas en las mismas.

La DPLC deberá finalizar la etapa de consolidación de los requerimientos antes del 30 de agosto del año de planificación de las adquisiciones.

c) Etapa III -PACID Anual-

Finalizada la consolidación por parte de la DPLC, esta deberá elevar a la SSPOYSLD el proyecto de PACID anual, el cual deberá contener el listado integral de insumos a incluir en el PACID, con la mayor especificación y sistematización posible.

La SSPOYSLD analizará dicha propuesta y luego la pondrá a consideración del Ministro de Defensa para su aprobación final por resolución.

La Resolución Ministerial PACID del año siguiente, deberá ser aprobada antes del 30 de septiembre del año que se realizó la planificación, presupuestación y consolidación de los requerimientos.

La aprobación por parte del ministro del PACID, produce los siguientes efectos:
Faculta a la SSPOYSLD a iniciar los procedimientos de contratación (Artículo 21 del anexo a la Resolución Ministerial 841/2009).

Afecta preventivamente los recursos presupuestarios de las Fuerzas Armadas necesarios para su ejecución. (Artículo 22 del anexo a la Resolución Ministerial 841/2009).



Luego de que haya sido aprobado por Resolución Ministerial el proyecto del PACID, la SSPOYSLD lo comunicará a las Fuerzas Armadas.

d) Etapa IV -Ejecución-

Conforme lo establece el artículo 24 del anexo de la Resolución Ministerial 841/2009 cualquier modificación al PACID anual que quieran hacer las Fuerzas Armadas, deberá ser solicitado mediante nota fundada suscripta por la máxima autoridad en materia de logística y dirigida a la SSPOYSLD, para su consideración y decisión.

La ejecución del PACID se inicia a partir del momento en que la DPLC eleva correctamente los expedientes a la Dirección de Gestión de Adquisiciones (en adelante DGAD), junto con las Solicitudes de Contratación (en adelante "SCO") elaboradas en el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración (en adelante "COMPR.AR"), y comprende todo el plazo que demande el procedimiento de contratación de los insumos que lo integren.

En esta etapa, cualquier notificación que deseen realizar las Fuerzas Armadas, deberá ser dirigida a la DGAD.

Esta etapa comprende:

- Verificación de la documentación enviada en el expediente y de la SCO cargada en el COMPR.AR.
- Verificar si los proyectos de pliegos de bases y condiciones particulares deberán ser remitidos a la Autoridad de Aplicación de la Ley 27.437 Compre Argentino, Subsecretaría de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores (SSCAYDP) y Dirección de Compre Argentino y Cooperación Productiva (DCAYCP), para su aprobación. En caso de corresponder, el procedimiento de solicitud de intervención de la SSCAYDP.
- Elección y confección del proceso de compra en el COMPR.AR, junto con el proyecto de acto administrativo que lo autoriza, en los casos que sea necesario.



- Publicación del proceso, contestación de consultas, y emisión de circulares aclaratorias/modificadorias, según corresponda. En este punto la DGAD, a través de la Unidad Operativa de Contrataciones 340/1 (en adelante “UOC”), podrá solicitar información a las Fuerzas Armadas, a fin de evacuar las consultas realizadas.
- Evaluación del proceso, en caso de corresponder.
- Elaboración del proyecto de acto administrativo de aprobación y adjudicación.
- Solicitud de afectación definitiva a las respectivas Fuerzas Armadas.
- Adjudicación y perfeccionamiento del contrato a través de la emisión y notificación de las Órdenes de Compra.
- Recepción y devolución de las garantías correspondientes.
- Comunicación a las Fuerzas Armadas de la adjudicación y emisión de Orden de Compra, para que procedan a su ejecución. En aquellos casos que una Orden de Compra consolide el requerimiento de más de un Organismo Requirente, se informará la correspondiente porción de contrato que deberá cumplirse para cada uno.
- Recepción provisional y definitiva de los bienes y servicios por parte de las Fuerzas Armadas.
- Pago de la orden de compra por parte de las Fuerzas Armadas.

Una vez que se hayan ejecutado las Órdenes de Compra, las Fuerzas Armadas deberán remitir a la DGAD las Actas de Recepción Definitiva por el total de la Orden de Compra a fin de que se proceda a la devolución de la garantía de cumplimiento de contrato.

e) Etapa V -Evaluación-

La Dirección Nacional de Planeamiento Operativo para la Defensa entenderá en el seguimiento de los procesos efectuados para gestionar la obtención de los insumos (bienes y servicios) incluidos en el PACID, debiendo elevar un informe semanal de su ejecución a la SSPOYSLD, DPLC, DLA, y las Fuerzas Armadas - Enlaces PACID.

4.1.2 PRESUPUESTO.



Conforme lo establece la Resolución de la Secretaría de Planeamiento n° 142/10, y su prórroga efectuada mediante el artículo 6 de la Resolución Ministerial 195/2018, las Fuerzas Armadas deberán adecuar sus presupuestos de acuerdo con el siguiente detalle:

- **Productos Estrellas**

Conforme lo establece el artículo 7 de la Resolución de la Secretaría de Planeamiento n° 142/10, las Fuerzas Armadas deberán asignar al PACID, el CIENTO POR CIENTO (100%) del monto de la partida presupuestaria para los siguientes insumos:

- **Rubro comercial Vestuario - Prendas de Vestir**

- Botas de combate (todas las variantes)
- Camisola de combate (todos los tipos de mimetizados)
- Pantalón de combate (todos los tipos de mimetizados)

4.2 INCONVENIENTES EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN.

El Ejército Argentino, conforme a sus necesidades logísticas, ha encarado durante el año 2.015 el estudio, diseño y adquisición de su nuevo uniforme de combate, a ser provisto a los diferentes elementos de la Fuerza.

Durante el año 2.017 se elevaron las necesidades al PACID para que se adquieran uniformes de combate destinado a la fuerza, para lo cual se realizó bajo la modalidad de Licitación Pública bajo el número de proceso 340/1-0064-LPU17 en el Sistema COMPR.AR, cuyo objeto consistía en “ABASTECER A LAS FUERZAS ARMADAS, EN EL RUBRO VESTUARIO, A FIN DE CUMPLIMENTAR LOS OBJETIVOS DE ADIESTRAMIENTO Y SOSTENIMIENTO DE LAS MISMAS”, siendo el mismo fracasado, por diferentes razones en cuanto a los costos, plazos de entregas, especificación técnicas, etc.¹⁹

¹⁹ Véase (Dictamen de Evaluación, comprar.gob.ar, 2017)



Durante el año 2.018 se elevaron las necesidades al SSLD-PACID 2018, para adquirir uniformes, para lo cual se realizo la Licitación Pública bajo el número de proceso 340/1-0002-LPU18 en el Sistema de Compras Electrónicas (en adelante “COMPR.AR”) para la “ADQUISICIÓN DE PRENDAS DE VESTUARIO Y EQUIPO PARA PROVEER AL PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS”²⁰, adquiriéndose la cantidad de 4.480 uniformes permitiendo reponer en un 17% al personal.

Asimismo, para el año 2.019 se elevaron las necesidades al PACID, se efectuó todo el procedimiento de adquisición hasta la etapa de consolidación pero no se llevo a cabo la convocatoria ya que no se contaba con la reserva crediticia. Igualmente en caso de contar con el crédito los plazos para llevar adelante la adquisición eran escasos y no iban a llegar a afectarse en el ejercicio financiero ocasionando una perdida del crédito.

Por todo lo expuesto teniendo en cuenta los informes de estado de abastecimiento informados por la Dirección General de Intendencia responsable de llevar el control de existencias de los uniformes, surge que dichos uniformes han cumplido su tiempo de uso. Si bien se realizaron adquisiciones parciales no llegan a cumplir con la cantidad necesaria para reponer a todos los efectivos de la fuerza, provocando dificultades para cumplir con las actividades impuestas y con las adversidades propias del ambiente geográfico y climático.

De acuerdo con los antecedentes mencionados surgen los siguientes inconvenientes en el proceso de compra:

- La necesidades deben estar antes del 01 de Julio del año anterior a la adquisición y debe ser acorde al presupuesto efectivamente aprobado para el año en el cual se afectara la adquisición. No hay razonabilidad de las necesidades con la posible asignación de creditos para ejecutar la compra, ya que no hay certeza razonable que asignen ese crédito para afrontar el gasto.

²⁰ Véase (Dictamen de Evaluación, comprar.gob.ar, 2018)



- Si bien la Resolución Ministerial PACID del año siguiente, es aprobada antes del 30 de septiembre del año que se realizó la planificación, presupuestación y consolidación de los requerimientos; como así también la aprobación por parte del ministro del PACID, autoriza a llevar adelante el procedimiento de compras y realizar la reserva crediticia en la práctica esto no llega a concretarse.
- Una vez que la DPLC consolida los requerimientos y los agrupa por rubro comercial verifica que existen elevadas cantidades del mismo rubro comercial (ejemplo vestuario) y que el monto de aprobación excede a la máxima autoridad y esto dificulta y retrasa los plazos establecidos para llevar adelante el proceso ya que los montos de las solicitudes de contratación exceden las facultades de adjudicación previstas para la autoridad competente.
- Falta de interpretación en las Especificaciones Técnicas y requisitos en los pliegos de base de condiciones particulares.
- Burocracia en la coordinación y tratamiento del expediente por parte de los actores que intervienen en el proceso de compra.
- Impugnación por parte de los proveedores.
- Falta de Planificación a largo plazo de adquisiciones de uniformes a la Fuerza.
- Excesos de tiempos y costos finales de las contrataciones públicas.
- Mayores costos en la presentación de ofertas.
- Problemas presupuestarios.
- Problemas económicos del país.
- Incertidumbre de adquisición de uniformes a largo plazo a fin de poder realizar inversiones por parte de las empresas textiles.



4.3 FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS DEL PROCESO DE COMPRAS DE UNIFORMES.

| FORTALEZAS | OPORTUNIDADES |
|--|---|
| <p>Normativa vigente con la que se regula las contrataciones en la APN.</p> <p>Amplio Conocimiento del Personal responsable del área de contrataciones de la normativa vigente.</p> <p>Capacitación permanente del personal y actualización de la normativa.</p> | <p>Diversidad de productores locales y no locales, Pequeñas y Medianas empresas de bienes y servicios.</p> |
| <p>Conjunto de Principios, Normas y Procedimientos que regulan el proceso de planeamiento, ejecución de abastecimiento de bienes y servicios de la Jurisdicción de Defensa.</p> | <p>Ubicación geográfica estratégica para desarrollo del producto.</p> |
| <p>Marco legal estable, centralizado por el Organo Rector ONC.</p> | <p>Factibilidad de ampliar el sistema informático para interactuar con proveedores y usuarios en un entorno amigable.</p> |
| <p>Infraestructura propia para un sistema de información que incluye análisis estadísticos y asesoramiento permanente.</p> | <p>Política explícita de calidad institucional, actualización y mejora.</p> |
| <p>Herramienta de compras públicas electrónicas - COMPRAR.</p> | <p>Lineamientos modernos para el fortalecimiento del ámbito de contratación pública, a través de la difusión de los planes de contrataciones.</p> |
| <p>Manual de procedimiento único de catalogación y sustentabilidad.</p> | <p>Posibilidad de estabilización productiva, económica de la empresa.</p> |
| <p>Sistemas de auditoría y de control interno y externo.</p> | <p>Incrementar el desarrollo social, económico y ambiental.</p> |
| DEBILIDADES | AMENAZAS |
| <p>Presupuesto económico acotado para las adquisiciones de vestuario.</p> | <p>Ausencia de un sistema legal ágil para la adquisición inmediata de bienes y servicios, en cuanto a autorizaciones internas de la Fuerza.</p> |
| <p>Ademas de acotado el presupuesto se sub ejecuta el mismo por quedar desierto o fracasado el procedimiento.</p> | <p>Requerimientos volátiles sobre el objeto de contratación por parte de las unidades de organización.</p> |
| <p>Incertidumbre por parte de los proveedores dificulta el desarrollo de los uniformes para la comercialización.</p> | <p>Imprevisión de fluctuaciones en factores económicos de incidencia inmediata sobre las cotizaciones.</p> |
| <p>Falta de coordinación e integración institucional.</p> | <p>Presión Impositiva. Demoras en la cadencia de pagos.</p> |



| | |
|--|---|
| Falta de verificación de la información de los procesos iniciados. | Desnaturalización del destino original de las adquisiciones. |
| Omisión de políticas formales de procedimientos de contratación. | Falta de stock por parte de los proveedores. |
| Reticencia a los desafíos y cambios por todos los protagonistas del proceso. | Incumplimiento de plazos de entrega de efectos. |
| Falta de coordinación estratégica en el gasto público. | Impugnación sin fundamentos apoyados en pliegos mal confeccionados o de interpretación. |
| Falta de actualización y seguimiento de los datos de los proveedores que aplican criterios de sustentabilidad. | |
| Pliegos de cláusulas que son mal interpretados por los proveedores al momento de presentar oferta | |
| El efecto no cumple con las especificaciones técnicas. | |
| No emplear otro procedimiento de adquisición. | |



5. DESARROLLO SOSTENIBLE.

Según el Informe Burndtland se define el desarrollo sostenible como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. (Informe titulado Nuestro futuro común de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), el desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. Consta de tres pilares, el desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.²¹

5.1 LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS).²²

Se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012. El propósito era crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta nuestro mundo.

Los ODS sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con los que se emprendió en 2000 una iniciativa mundial para abordar la indignidad de la pobreza. Los ODM eran objetivos medibles acordados universalmente para hacer frente a la pobreza extrema y el hambre, prevenir las enfermedades mortales y ampliar la enseñanza primaria a todos los niños, entre otras prioridades del desarrollo.

Durante 15 años los ODM impulsaron el progreso en varias esferas importantes: reducir la pobreza económica, suministrar acceso al agua y el saneamiento tan necesarios, disminuir la mortalidad infantil y mejorar de manera importante la salud materna. También iniciaron un movimiento mundial destinado a la educación primaria universal, inspirando a los países a invertir en sus generaciones futuras.

²¹ Véase (Desarrollo sostenible, 1987)

²² Véase (Objetivos Desarrollo Sostenible, 2015)



Los ODM lograron enormes avances en la lucha contra el VIH/SIDA y otras enfermedades tratables, como la malaria y la tuberculosis. El legado y los logros de los ODM nos han brindado lecciones y experiencias valiosas para comenzar a trabajar en pos de los nuevos Objetivos. No obstante, para millones de personas de todo el mundo, la labor no ha concluido.

Debemos hacer un último esfuerzo para poner fin al hambre, lograr la plena igualdad de género, mejorar los servicios de salud y hacer que todos los niños sigan cursando estudios después de la enseñanza primaria. Los ODS también son un llamado urgente para que el mundo haga la transición a una senda más sostenible.

Los ODS constituyen un compromiso audaz para finalizar lo que hemos iniciado y abordar los problemas más urgentes a los que hoy se enfrenta el mundo. Los 17 Objetivos están interrelacionados, lo que significa que el éxito de uno afecta el de otros. Responder a la amenaza del cambio climático repercute en la forma en que gestionamos nuestros frágiles recursos naturales. Lograr la igualdad de género o mejorar la salud ayuda a erradicar la pobreza; y fomentar la paz y sociedades inclusivas reducirá las desigualdades y contribuirá a que prosperen las economías. En suma, es una oportunidad sin igual en beneficio de la vida de las generaciones futuras.

Los ODS coincidieron con otro acuerdo histórico celebrado en 2015, el Acuerdo de París aprobado en la Conferencia sobre el Cambio Climático (COP21). Junto con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, firmado en el Japón en marzo de 2015, estos acuerdos proveen un conjunto de normas comunes y metas viables para reducir las emisiones de carbono, gestionar los riesgos del cambio climático y los desastres naturales, y reconstruir después de una crisis.

Los ODS son especiales por cuanto abarcan las cuestiones que nos afectan a todos. Reafirman nuestro compromiso internacional de poner fin a la pobreza de forma permanente en todas partes. Son ambiciosos, pues su meta es que nadie quede atrás. Lo



que es más importante, nos invitan a todos a crear un planeta más sostenible, seguro y próspero para la humanidad.

5.1.1 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLE (ODS 12).²³

Su objetivo es garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, teniendo en cuenta que los próximos dos decenios, se espera que más personas se sumen a la clase media en todo el mundo.

Esto es bueno para la prosperidad individual, pero aumentará la demanda de recursos naturales, ya limitados. Si no actuamos para cambiar nuestras modalidades de consumo y producción, vamos a causar daños irreversibles al medio ambiente.

Hay modalidades actuales de consumo y producción que, con sencillos cambios, pueden tener un gran impacto en el conjunto de la sociedad. Por ejemplo, cada año, alrededor de un tercio de todos los alimentos producidos el equivalente a 1.300 millones de toneladas, por un valor aproximado de 1 billón de dólares termina pudriéndose en los cubos de basura de los consumidores y los minoristas, o deteriorándose a causa de las deficientes prácticas de recolección y transporte, algo que las empresas deben solucionar.

En lo que respecta a los consumidores, los hogares consumen el 29% de la energía mundial y contribuyen al 21% de las emisiones de CO₂ resultantes. Sin embargo, si toda la población mundial pasara a utilizar bombillas de alto rendimiento energético, ahorraríamos 120.000 millones de dólares al año.

La contaminación de las aguas es también una cuestión apremiante que exige una solución sostenible. Estamos contaminando el agua más rápidamente de lo que la naturaleza puede reciclar y purificar en los ríos y los lagos.

²³ Véase (Producción y Consumo Responsables: Porqué son importantes)



Las empresas y proveedores pueden ayudar proponiendo nuevas soluciones que ofrezcan modalidades de consumo y producción sostenibles redundando en interés de las empresas. Es preciso comprender mejor los efectos ambientales y sociales de los productos y servicios, tanto de los ciclos de vida de los productos como de la forma en que estos se ven afectados por su utilización en los estilos de vida.

La identificación en la cadena de valor de los “puntos críticos” donde las intervenciones tienen mayor potencial para mejorar los efectos ambientales y sociales del sistema en su conjunto es un primer paso fundamental. Las empresas pueden también utilizar su poder innovador para diseñar soluciones que puedan inspirar y motivar a las personas a llevar estilos de vida más sostenibles, reduciendo los efectos y aumentando el bienestar.

Sin embargo los consumidores tienen dos formas principales de ayudar:

1. Reducir los desechos.
2. Actuar de forma reflexiva a la hora de comprar y optar por una opción sostenible siempre que sea posible.
3. Reducir los desechos que generamos puede hacerse de muchas maneras, desde asegurarnos de no tirar alimentos hasta reducir el consumo de plástico, que es uno de los principales contaminantes del océano.
4. Llevar una bolsa reutilizable, negarse a utilizar pajitas de plástico y reciclar las botellas de plástico son algunas de las formas de contribuir cada día.
5. Tomar decisiones informadas a la hora de comprar también ayuda. Por ejemplo, la industria textil es hoy el segundo mayor contaminador de agua potable después de la agricultura, y muchas empresas de moda explotan a los trabajadores textiles en los países en desarrollo. Si hacemos nuestras compras a proveedores locales y sostenibles, podemos marcar la diferencia y ejercer presión sobre las empresas para que adopten prácticas sostenibles.²⁴ (Producción y Consumo Responsables: Porqué son importantes)

²⁴ Vease (Producción y Consumo Responsables: Porqué son importantes)



Metas del Objetivo 12 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)²⁵

- Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, con la participación de todos los países y bajo el liderazgo de los países desarrollados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo.
- Para 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales
- Para 2030, reducir a la mitad el desperdicio mundial de alimentos per cápita en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y distribución, incluidas las pérdidas posteriores a las cosechas.
- Para 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir de manera significativa su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de reducir al mínimo sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente.
- Para 2030, disminuir de manera sustancial la generación de desechos mediante políticas de prevención, reducción, reciclaje y reutilización.
- Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes.
- Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.
- Para 2030, velar porque las personas de todo el mundo tengan información y conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.
- Apoyar a los países en desarrollo en el fortalecimiento de su capacidad científica y tecnológica a fin de avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles.

²⁵ Vease (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)



- Elaborar y aplicar instrumentos que permitan seguir de cerca los efectos en el desarrollo sostenible con miras a lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.
- Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que alientan el consumo antieconómico mediante la eliminación de las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para que se ponga de manifiesto su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones particulares de los países en desarrollo y reduciendo al mínimo los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y las comunidades afectadas.

5.2 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES (CPS).

Esta definición fue acordada en el ámbito del Grupo de Trabajo de Marrakech (un grupo técnico que funcionó en el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente)²⁶:

“El proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos de manera que obtengan valor por su dinero sobre la base del ciclo de vida, con la finalidad de generar beneficios para la institución, para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el ambiente.”

La importancia del poder de compra del Estado en la economía actual otorga a sus sistemas de compras y contrataciones un gran potencial para promover y aplicar políticas con objetivos de responsabilidad pública verdaderamente transformadores de la cadena de valor.

Los beneficios de implementar una política de CPS no sólo revisten una magnitud trascendente para los gobiernos, sino que repercuten en las comunidades, promoviendo la conciencia ambiental y social; la eficiencia y transparencia en la administración

²⁶ Veáse (Manual de compras públicas sustentables, 2017)



pública; la reducción de costos del uso de bienes y servicios; la incorporación de innovación; el consumo responsable y la valoración de mejoras sociales.

Las CPS constituyen una herramienta clave para promover el cambio hacia patrones más sostenibles de consumo y producción desde el sector público. Por ello han sido identificadas como una de las Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (Meta 12.7).

5.3 CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD.

Es un requisito o recomendación que busca minimizar, eliminar y/o mitigar los impactos negativos relativos a aspectos ambientales, sociales y/o económicos en el ciclo de vida del bien o servicio a contratar.

Para definir un criterio de sustentabilidad es necesario disponer de información de referencia y/o parámetros de desempeño ambiental y social, objetivo y verificable que deben considerarse para reducir o eliminar los impactos negativos mencionados, durante el ciclo de vida del bien o servicio y lograr un desarrollo sustentable.

Los criterios de sustentabilidad que se incorporen a la contratación pública deben ser congruentes con los objetivos de desarrollo sustentable comprometidos a través de políticas públicas ambientales, sociales, económicas y laborales del país.

Resulta útil comenzar incluyendo criterios de sustentabilidad de cumplimiento opcional o voluntario, para luego y gradualmente, a medida que el mercado vaya madurando, continuar con los obligatorios o de admisibilidad.

De esta manera el mercado recibe una señal respecto de la política de CPS, incorporando innovación y desarrollando gradualmente la oferta. En todos los casos deberán enunciarse en el PByCP de forma clara y expresa de modo que resulten conocidos por todos al momento de formular ofertas.



5.3.1 CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD ECONÓMICA.

Los criterios económicos en CPS son aquellos que favorecen la obtención de la mejor relación calidad-precio e incorporan condiciones que garantizan: una contratación justa y no discriminatoria; transparente; capaz de satisfacer las necesidades requeridas obteniendo el mayor valor por el dinero en todo el ciclo de vida y cumplen con los requerimientos de una adecuada gestión financiera.

Recordemos que el concepto de valor por dinero amplía el concepto de precio con nuevos elementos que están asociados a los costos de la compra, uso u operación, mantenimiento y gestión del fin de la vida útil.

5.3.2 CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL.

Los criterios ambientales en CPS buscan que la APN contrate bienes y servicios que generen el menor impacto ambiental posible a lo largo de todo su ciclo de vida, permitiendo al mismo tiempo satisfacer las necesidades de los usuarios con la misma efectividad que obtendrían con la contratación de un bien o servicio no sustentable.

Algunos de los criterios ambientales para CPS más difundidos son:

a. Materias primas:

- Conservación de recursos. Ejemplo: Reutilizables (envases y elementos de transporte) Reciclables (plásticos, fibras celulósicas, vidrio, etc.).
- Proveniente de recursos renovables gestionados de manera sustentable. Ejemplo: muebles de madera y papel provenientes de plantaciones de árboles con gestión forestal sostenible).
- Sin sustancias peligrosas para la salud o el medio ambiente. Ejemplo pinturas sin plomo, juguetes sin ftalatos.
- Extraídas o producidas en condiciones sostenibles. Ejemplo: plantaciones de cañas de azúcar para la obtención de fibras celulósicas alternativas certificadas).



- Materias primas no experimentadas en animales Ejemplo productos de tocador o limpieza.

b. Diseño:

- Durable. (ejemplo: vida útil promedio y periodo de amortización).
- Con Componentes separables e identificables. (ejemplo: identificación de plásticos según norma).
- Fácilmente reparable o modular (ejemplo: reemplazo modular, disponibilidad de repuestos)

c. Producción:

- En condiciones sustentables y/o adecuadas. Ejemplo: producción limpia, buenas prácticas, calidad, mejora continua.
- Con sistemas de ahorro de recursos. Ejemplo: reaprovechamiento de recursos, reutilización, reciclaje.
- Con generación reducida de residuos y emisiones. Ejemplo disminución de consumo de agua, energía y emisiones durante el proceso de fabricación.
- Con utilización de energías renovables y/o, tecnologías limpias en el proceso de producción.
- Sin utilización de componentes tóxicos para la salud o el ambiente en el proceso de producción. Ejemplo: sin añadidos cancerígenos, alérgenos u otros elementos similares.

d. Distribución, envases y embalajes:

- Logística de bajo impacto ambiental. Ejemplo: menor distancia de entrega.
- Envases y embalajes no contaminantes Ejemplo: ausencia de sustancias peligrosas para la salud o el ambiente en packaging envases o embalajes.



- Gestión sustentable de envases, packaging y embalajes. Ejemplo envases y elementos de transporte retornables y/o de materiales reciclables y/o reutilizables.
- Reducción de residuos a cargo de la APN. Ejemplo: cláusulas de logística inversa, responsabilidad extendida del productor.

e. Almacenamiento:

- Buenas prácticas de gestión de las existencias. Ejemplo: condiciones ambientales sobre el almacenamiento y fecha de vencimientos.

f. Uso, mantenimiento y limpieza:

- Minimizar el consumo de recursos. Ejemplo certificaciones en eficiencia energética, consumo de agua, etc.
- Reducción de residuos y emisiones a raíz del uso. Ejemplo: cláusula de retiro de desechos tóxicos, baterías recargables, productos de librería recargables como marcadores, cartuchos para impresoras y otros insumos
- Productos que no contengan sustancias peligrosas. Ejemplo: ausencia de plomo en pinturas.
- Productos de larga vida útil, fácilmente reparable. Ejemplo: disponibilidad de repuestos, reparación económica, sin necesidad de personal experto
- Productos reutilizable Ejemplo vajilla de losa o vidrio.
- Productos que permitan su aprovechamiento con energías renovables. Ejemplo: energía solar, biomasa, etc.

g. Tratamiento y disposición final:

- Desechos fácilmente reutilizables y/o reciclables. Ejemplo mono-materiales, materiales plásticos, de papel, cartón o vidrio)
- Programas de logística inversa. Ejemplo: retiro de residuos de fotocopiadoras e impresoras.



- Gestión de residuos peligrosos Ejemplo: proveedor a cargo del transporte y tratamiento de residuos peligrosos o biológicos.

5.3.3 CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD SOCIAL.

El desarrollo socialmente sustentable, promueve la reducción de las desigualdades sociales, la transparencia, el respeto a la diversidad, apunta a la participación de todos los actores sociales y a la preservación de los recursos ambientales y culturales para las futuras generaciones. El Estado tiene un rol central en cuanto a la incidencia que sus decisiones de compra adquieren en los mercados y por lo tanto, en su capacidad de generar prácticas socialmente inclusivas. Incorporar criterios sociales de sustentabilidad implica:

- Respeto de derechos humanos.
- Cumplimiento de condiciones laborales dignas y otros derechos laborales .
- Erradicación de trabajo infantil y protección del trabajo adolescente.
- Equidad laboral de hombres y mujeres.
- No discriminación en razón de raza, religión, opinión o sexo.
- Formación y educación ambiental.
- Promover la participación en el mercado de micro, pequeñas y mediana empresa ya que son importantes en la economía de la región, tanto por la cantidad y su importancia en el abastecimiento del mercado interno, como por su aporte a la generación de empleo y la incorporación de criterios de sustentabilidad que estimulen su participación pueden generar un impacto económico y social positivo.
- Respetar la diversidad y apuntar a la preservación de los recursos ambientales y culturales para las futuras generaciones.
- Cuidado de la salud y seguridad laboral.
- Promover la generación de empleo inclusivo: de minoría, a personas con discapacidad, empleo joven o primer empleo, empleo a adultos mayores.



5.4 RÉGIMEN DE CONTRATACIONES PÚBLICAS Y SUSTENTABILIDAD.²⁷

El Sistema de Contrataciones de la administración pública nacional está regido por el Decreto Delegado N° 1023/2001 y reglamentado por el Decreto N° 1.030/16 que establecen el Régimen de Contrataciones y su operatoria. El Sistema sigue un modelo organizacional de centralización administrativa y descentralización operativa.

Esta organización, resulta en un trabajo centralizado y coordinado por el Órgano Rector del Sistema, la Oficina Nacional de Contrataciones, respecto de la recolección de información, planificación, regulación, capacitación, resolución de conflictos, monitoreo y control de la operatoria de las compras públicas, haciendo posible la orientación de las mismas hacia objetivos estratégicos de desarrollo.

Al mismo tiempo, permite a las unidades operativas de contrataciones, una operatoria descentralizada de los procesos de contratación, facilitando la ejecución de los mismos. La operatoria general del Sistema de Contrataciones es regulada por la ONC, a través de manuales de procedimiento, como el Manual de Procedimientos del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

El Sistema de Contrataciones cuenta con una plataforma transaccional electrónica que aporta transparencia y contribuye a la más amplia difusión de los procesos de compras y contrataciones; simplifica y promueve la participación competitiva; brinda información actualizada permite una mejor planificación estratégica y optimiza los niveles de eficiencia y eficacia; reduce plazos y costos administrativos y operativos y finalmente, facilita el seguimiento y auditoría de los procesos.

Como Órgano Rector, la ONC tienen entre sus funciones y competencias específicas además de las indicadas en el Decreto Delegado N° 1023/2001 y entre otras asignadas por el Decreto N° 1030/2016, la de desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y

²⁷ Amplíese (Manual de compras públicas sustentables, 2017)



efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas.

La misma norma prevé la inclusión de criterios de sustentabilidad, tanto en los pliegos de bases y condiciones particulares, como en sus especificaciones técnicas., facultando a la ONC a elaborar modelos de pliegos de bases y condiciones particulares sobre objetos contractuales específicos que serán de utilización obligatoria para las jurisdicciones y entidades que el Órgano Rector determine pudiendo incluir en dichos modelos cláusulas con criterios de sustentabilidad específicos o exigir que en los pliegos de bases y condiciones particulares que los organismos aprueben se incluyan cláusulas con criterios de sustentabilidad específicos.

La incorporación de criterios de sustentabilidad no se restringe a un procedimiento de selección o modalidad en particular, pueden incorporarse recomendaciones o requisitos de sustentabilidad en cualquiera de ellos. Tanto el procedimiento de Licitación Pública, como el de Concurso Público se pueden aplicar indistintamente cualquiera fuere el monto del contrato y siempre que estén dirigidos a una cantidad indeterminada de potenciales oferentes. Si bien existen algunas distinciones respecto de las características del criterio de selección, la regla general es, en todos los casos aplicar el procedimiento que mejor contribuya al logro del objeto y que por su economicidad, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos sea el más apropiado a los intereses públicos y al uso eficiente de los fondos públicos.



6. LA RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES (RICG).

Es un Mecanismo del Sistema Interamericano que provee cooperación técnica horizontal de alto nivel para generar y fortalecer vínculos entre sus miembros; promover el intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales para la generación de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en las compras públicas entre los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA)”. Resolución AG/RES. 2894 (XLVI-O/16) de la Asamblea General de la OEA (Junio 2016).

Según la RICG define un **Acuerdo Marco** es un acuerdo entre uno o varias entidades contratantes y uno o varios operadores económicos (proveedores), cuyo objetivo consiste en establecer las condiciones (técnicas y comerciales) que regirán los contratos que se van a adjudicar durante un período determinado, en particular las relativas a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas.²⁸

6.1 NUEVOS DESAFIOS SOBRE ACUERDO MARCO.²⁹

Aquella modalidad de proceso complejo que tiene la virtud de agregar la demanda de bienes y servicios y posibilitar una compra ordenada, homologada y ágil de parte de las entidades, cada vez va ganando más terreno dentro de las prácticas de compras públicas de los países de la Región.

Claramente se conocen los beneficios que aporta este proceso a las adquisiciones públicas: mejora de calidad y precio por efectos de la agrupación de demanda, y evidentes ahorros por eficiencia operacional, al evitar miles de procesos de compra, empleo de recursos humanos, homologación de características y marcas, cortos tiempos en el aprovisionamiento en general.

²⁸ Véase (Convenio Marco R. I.)

²⁹ Amplíese (Convenio Marco & Gonzales, 2013)



La concepción, planificación, análisis, difusión, proceso de selección y estructuración del convenio marco requieren de algunas precisiones que determinarán el nivel de éxito del mecanismo.

En efecto, es primordial estimar adecuadamente la necesidad o la demanda pública de bienes y servicios para establecer el número de compradoras, su ubicación y volumen del mercado.

Una mala estimación del nivel de compras podría significar dificultades para los proveedores, bien sea porque pudieran ver sobrepasada su capacidad de producción o comercialización (en caso de una estimación diminuta), o bien porque la sobre estimación de ventas resultaría en futuras pérdidas por haber previsto en demasía materias primas, insumos o productos.

Desde luego, las entidades compradoras podrían también verse afectadas por efectos de demoras en las entregas y desabastecimiento.

La ubicación y número de entidades son indispensables para encuadrar otras condiciones de la entrega: sitios, logística, transporte, costes, riesgos de almacenamiento y de conservación de los productos, plazos de entrega, etc.

A su vez, desde el punto de vista de la oferta, es necesario conocer algunos aspectos relevantes y determinantes en los resultados del proceso. Una descripción mínima de mercado debería incluir datos de los posibles proveedores, su ubicación, su composición por tamaño (micro, pequeñas o medianas empresas), por su actividad (productores, distribuidores mayoristas, comercializadores minoristas), posibilidades de abastecimiento en atención al volumen de la demanda.

No estaría por demás analizar inclusive las prácticas del mercado, como por ejemplo los precios de venta al sector público y al sector privado, el nivel de concentración de agentes en los procesos de producción o comercialización, todo esto con miras a evitar prácticas no deseables como reparto de cuotas, acuerdos de precios o distribución geográfica entre los posibles proveedores.



La difusión del mecanismo en general y de cada proceso en particular es necesaria para involucrar a los futuros proveedores, con ánimo de contar con una real competencia, así como para incentivar la participación de la sociedad civil y también de los organismos de control, quienes deben jugar su rol en la estructuración y ejecución del proceso.

Especial cuidado debe merecer la estructuración del convenio marco, contener descripciones relacionadas con las obligaciones del proveedor de cara a los pedidos de las entidades, entregas, plazos, formalidades documentales, riesgos a su cargo, necesidades de reposición, mantenimiento, reparación, etc. Además, deberá establecer reglas sobre prevención o corrección de conflictos, así como remedios y sanciones frente a los posibles incumplimientos.

Pero también debe establecer algunas responsabilidades frente a la operación del convenio, como por ejemplo la carga de información para la catalogación, la actualización de la misma, el reemplazo de productos cuando le sea permitido, eventualmente reportes al organismo rector o las entidades.

6.2 ANTECEDENTES DE ACUERDO MARCO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.

Para el desarrollo de este capítulo se han tomado a países que tanto la OCDE como otras organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD la destacan positivamente por las características de las compras públicas³⁰

³⁰ Veáse (Estudio OCDE “Compras Públicas en Chile: Opciones de Política Para Convenios Marco Eficientes e Inclusivos”, 2017)



6.2.1 ANTECEDENTES EN COLOMBIA.

Los Acuerdos o Convenios Marco de Precios son una herramienta para que el Estado agregue demanda, coordine y optimice el valor de las compras de bienes, obras o servicios de las Entidades Estatales para:

- Producir economías de escala.
- Incrementar el poder de negociación del Estado.
- Compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del Estado.

El Acuerdo Marco de Precios es un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores, que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías mínimas y el plazo mínimo de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo.

Generalmente, los compradores se vinculan a un Acuerdo Marco de Precios mediante una manifestación de su compromiso de cumplir las condiciones del mismo y la colocación de una orden de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos en el acuerdo.³¹

6.2.2 ANTECEDENTES EN PERÚ.

Son Acuerdos que son formalizados por la Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS y los proveedores adjudicatarios, luego que estos últimos hayan pasado por una selección realizada por PERÚ COMPRAS. La formalización del Acuerdo Marco posibilitará a los proveedores formar parte de un Catálogo Electrónico a través del cual ofertarán los bienes y/o servicios que sean requeridos por las Entidades públicas a nivel nacional. Cabe precisar que hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30225 estos se denominaban Convenios Marco.³²

³¹ Véase (Acuerdos Marco, 2007)

³² Véase (Acuerdos marco, 2014)



Beneficios para las Entidades Públicas:

- Reduce los costos vinculados con la realización de procedimientos de selección y de almacén.
- Posibilita acceder de manera sistematizada a una gran variedad de productos y a una gran base de proveedores con su respectiva información técnica y comercial.
- Facilita la decisión de contratación dado el uso de búsqueda de productos, posibilidad de comparación de condiciones técnicas y comerciales según necesidad de cada Entidad.
- Posibilita conocer de manera sistematizada, certificaciones de calidad asociadas a los productos del catálogo y su contenido, resaltándose las certificaciones medioambientales.
- Permite que la formalización contractual pueda efectuarse en un (01) día en solo tres (03) pasos 100% electrónicos, promoviendo la satisfacción real de necesidades.
- Posibilita acceder a un módulo de gestión para el seguimiento del estado de sus contrataciones.

Beneficios para los proveedores:

- Reduce los costos vinculados con la realización de procedimientos de selección.
- Posibilita acceder a múltiples oportunidades de venta mediante la participación en una sola convocatoria.
- Permite la promoción permanente de los productos que son ofertados.
- Posibilita la autogestión del registro de mejoras de condiciones comerciales de sus ofertas.
- Propicia mayores oportunidades de acceso a las micro y pequeñas empresas para que contraten con las entidades públicas.
- Posibilita acceder a un módulo de gestión para el seguimiento del estado de sus contrataciones.



6.2.3 ANTECEDENTES EN URUGUAY.

El Convenio Marco es un nuevo procedimiento de compra para bienes, servicios y obras de uso generalizado en el Estado, en el cual se establecen las condiciones técnicas y comerciales (en particular relativas a los precios) que regirán los contratos que se van a adjudicar durante un período determinado.

Este procedimiento de contratación se menciona en el Art. 36 del TOCAF, y esta reglamentado en el Decreto N° 367/018.

Es el resultado de un llamado público y un proceso de selección que tiene muchas similitudes a una licitación, pero en el que la adjudicación no implica un compromiso de cantidades a comprar. Una vez que se establece el Convenio y mientras tenga vigencia, las unidades del Estado que deseen realizar adquisiciones de productos que estén incluidos en el mismo, pueden hacerlo directamente a los proveedores adjudicatarios y en las condiciones establecidas en el convenio, accediendo a una "Tienda Virtual" de productos similar a las de comercio electrónico.

Se logra así no solamente economía de escala en lo que refiere a costos de gestión del proceso de adquisiciones, sino también una importante disminución del tiempo total requerido para dicho proceso en el Estado, traducido en beneficios para la economía nacional.

Esta modalidad es muy popular y de uso extendido en varios países de la región (por ejemplo Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y peru).³³

6.2.4 ANTECEDENTES EN CHILE.³⁴

Actualmente, las compras públicas representan un tercio del gasto público en Chile y tienen un impacto significativo en la prestación de servicios públicos y en la generación

³³ Amplíese (Convenio Marco A. d., 2016)

³⁴ Véase (Estudio OCDE "Compras Públicas en Chile: Opciones de Política Para Convenios Marco Eficientes e Inclusivos", 2017)



de oportunidades de negocio para el sector privado. Los acuerdos marco, en particular, son una forma de sumar la demanda pública y racionalizar los procesos de contratación.

Con el objeto de mejorar la eficiencia y sostenibilidad de estos procedimientos, la Dirección de Compras y Contratación Pública de Chile (ChileCompra) encargó a la OCDE este estudio que examina el uso de los convenios marco en Chile, comparándolo con las prácticas de otros países de la Organización.

Dentro de la diversidad de modalidades existentes para efectuar compras públicas, la más empleada, tanto en Chile como en los demás países OCDE, son los denominados convenios marco. Los convenios marco se definen como aquellos contratos entre una o más autoridades públicas (contratantes) y uno o más proveedores (contratados), en los cuales se encuentran establecidos los términos y condiciones generales que regirán las órdenes de compra que serán adjudicadas en el tiempo que dure el acuerdo, esta modalidad de compra goza de gran consideración debido a su potencial para agregar la demanda y para racionalizar y simplificar los procesos de compras.

Chile fue pionero en la región en el desarrollo y la utilización de los convenios marcos. Tanto la OCDE como otras organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD, han destacado positivamente las características del sistema de compras públicas chileno, incluyendo el uso de los convenios marcos, en función de su transparencia, su eficiencia, la promoción de la inclusión y la ausencia de corrupción.

Dicho diagnóstico, sumado al manifiesto interés del gobierno para el período 2014-2018 de promover reformas de diversa índole (económica, política y social), allanó el camino para un proceso de revisión del diseño y funcionamiento del sistema de convenios marco en Chile. El actual gobierno ha manifestado su intención de incrementar la eficiencia del sistema de provisión de servicios públicos, lo cual lógicamente implica la optimización y el mejoramiento del sistema de compras públicas.



El estudio OCDE “Compras Públicas en Chile: Opciones de Política Para Convenios Marco Eficientes e Inclusivos (2017)” analiza el funcionamiento y desempeño de los convenios marco en Chile y plantea posibles alternativas para optimizar los procesos de compra; mejorar y aumentar su eficacia, eficiencia y sostenibilidad; así como caminos para promover la inclusividad del sistema.

6.3 ACUERDO MARCO EN ARGENTINA.³⁵

Los procedimientos de selección con modalidad acuerdo marco se podrán efectuar cuando la Oficina Nacional de Contrataciones de oficio o a petición de uno o más organismos, seleccione a proveedores para procurar el suministro directo de bienes o servicios a las jurisdicciones o entidades contratantes.

La Oficina Nacional de Contrataciones establecerá en cada Acuerdo Marco la forma, plazo y demás condiciones en que se llevará a cabo el suministro directo de bienes y servicios a las jurisdicciones o entidades contratantes. Existiendo un Acuerdo Marco vigente las unidades operativas de contrataciones deberán contratar a través del mismo.

Las jurisdicciones o entidades contratantes solo podrán llevar a cabo procedimientos de selección para la adquisición de bienes o servicios comprendidos dentro del objeto de contratación de un Acuerdo Marco vigente, cuando justifiquen que los productos y/o servicios incluidos en el mismo, no se ajustan al objeto o finalidad que con su contratación se procura satisfacer o bien que pudieran obtener condiciones más ventajosas por su propia cuenta respecto de los objetos sobre los cuales hubiera acuerdos marco vigente. En esos casos se deberá dar previa intervención al Órgano Rector.

La realización y ejecución de los Acuerdos Marco se sujetará a las siguientes reglas:

- a) Los Acuerdos Marco serán llevados a cabo por la Oficina Nacional de Contrataciones de oficio o a pedido de una o más jurisdicciones o entidades contratantes.

³⁵ Véase (Contrataciones, 2016)



- b) El procedimiento de selección para la celebración del Acuerdo Marco será determinado por la Oficina Nacional de Contrataciones pudiendo encuadrarse en cualquiera de los previstos en el Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios.
- c) Al efectuar las ofertas los proveedores deberán indicar como mínimo el precio unitario del bien o servicio a contratar, el stock mínimo por el cual se compromete y las características del bien o servicio ofrecido para cada uno de los renglones.
- d) Los proveedores que suscriban un Acuerdo Marco no podrán ofrecer a los organismos contratantes los bienes o servicios objeto del Acuerdo por fuera del mismo.
- e) La Comisión Evaluadora será en todos los casos la designada por la Oficina Nacional de Contrataciones.
- f) Los proveedores adjudicatarios sólo adquieren el derecho a ofrecer sus bienes y servicios a través del Acuerdo Marco, por lo que la no emisión de órdenes de compra durante el lapso de vigencia del Acuerdo, o la emisión de dichas órdenes por una cantidad inferior al stock mínimo ofrecido, no generará ninguna responsabilidad para la Oficina Nacional de Contrataciones ni para las jurisdicciones o entidades contratantes, ni dará lugar a reclamo o indemnización alguna a favor de los adjudicatarios.

La vigencia de los Acuerdos Marco será estipulada en los pliegos de bases y condiciones particulares y los proveedores que hayan suscripto el Acuerdo Marco podrán mejorar los precios, las condiciones de entrega y aumentar su stock durante la vigencia del mismo.

El Órgano Rector podrá suspender o eliminar algún producto o servicio de un adjudicatario por razones debidamente fundadas. Asimismo, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, podrá eliminar algún producto o servicio incluido en el Acuerdo Marco, y podrá incorporar nuevos productos mediante la realización de un nuevo llamado.

Ante incumplimientos de las obligaciones contractuales por parte de un proveedor, las jurisdicciones o entidades contratantes deberán informar a la Oficina Nacional de Contrataciones a fin de que ésta evalúe su exclusión del Acuerdo Marco, sin perjuicio de las penalidades y sanciones que además le correspondan.



6.4 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL ACUERDO MARCO:

| FORTALEZAS | DEBILIDADES |
|--|--|
| Mayor transparencia a través de la licitación Pública siendo el órgano rector la ONC. | Existencia de monopolios u oligopolios, así como la dificultad en la permanencia de micro, pequeñas y medianas empresas. |
| Empleo de la Plataforma electrónica COMPRAR, permitiendo mayor eficiencia en el esfuerzo administrativo y rápida comparación de las ofertas. | En caso de no tener un plan de contrataciones de dicho efecto, podría significar dificultades para los proveedores por dimensionar su producción y su capacidad de fabricación, provisión y comercialización o bien porque sobredimensionar las ventas impactaran en futuras pérdidas por haber previsto en exceso materias primas, insumos o productos. |
| Mejoran la calidad de precios, eficiencia operacional, evita realizar numerosos procedimientos de compras, reducción de recursos humanos, homologación de efectos, acorta tiempo para el aprovisionamiento del efecto. | Organismos y Entidades podrían verse afectados por efectos de demoras en las entregas y desabastecimiento de algunos proveedores |
| Fortalecimiento y competencia de proveedores sostenible en el tiempo. | Concentración de la mayor parte de proveedores y administraciones en zonas metropolitanas, que podría derivar en dificultades en la logística a todo el territorio nacional. |
| Planificación oportuna de las compras. | Falta de planificación de compras. |
| Contribución a una contabilidad presupuestaria más ajustada. | Contrataciones en un solo proveedor o grupo de proveedores. |
| Mayor poder de negociación de la Administración Pública para lograr mejores precios. | Falta de capacitación y experiencia en la implementación de Acuerdos Marcos. |
| Incorporación del sistema de Identificación de bienes y servicios (SIBYS), características técnicas y cambio de paradigma hacia las compras sustentables. | Factores económicos y financieros que impacten en el efecto del Acuerdo marco. |



7. CONCLUSIONES.

En base al análisis pormenorizado llevado a cabo en la presente investigación me ha permitido arribar a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

La administración pública nacional de la Argentina cuenta con un marco normativo de contrataciones que incentiva las buenas prácticas, la eficiencia, la transparencia, la sostenibilidad en las contrataciones del estado.

En este marco, el papel de la Oficina Nacional de Contrataciones, como órgano rector del Sistema, y de los demás actores involucrados en la gestión de las contrataciones públicas resulta relevante, por cuanto es preciso se pongan en práctica las herramientas reguladas legalmente y las buenas prácticas en materia de gestión pública para seguir mejorando el procedimiento administrativo a fin de que el Estado contrate cada día mejor.

Teniendo en cuenta que el procedimiento de compra empleado actualmente para la adquisición de vestuario está enmarcada en la mencionada normativa y se lleve a cabo a través del Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa (PACID), se pudo constatar que este procedimiento de adquisición presenta inconvenientes para lograr un abastecimiento de uniformes sostenido en el tiempo en las etapas del proceso, ocasionando un desabastecimiento de uniformes para cumplir con la misión impuesta a la organización.

Considerando la noción de desarrollo sostenible, el análisis del rol del Estado como agente del desarrollo y su intervención a través de las instituciones se hace imprescindible, ya que el Estado es un agente protagónico dentro del sistema económico, el principal comprador e importante en la medición del gasto público.

Del mismo modo en el proceso de compras públicas actúa como prescriptor en materia de responsabilidad social, es capaz de generar externalidades positivas en el seno de las



empresas del sector privado que contratan con él, que se traducen en el desarrollo de estructuras de creencias e ideologías en el interior de estas empresas. Por ello, la importancia del análisis de la relación entre el Estado (en tanto que gobierno, en un sentido administrativo de funcionamiento) y sus proveedores.

Los procesos de contratación que tienen en cuenta factores sociales, económicos y ambientales pueden impulsar la sostenibilidad a lo largo de las cadenas de valor. Esto fue reconocido por la comunidad internacional cuando incluyó una meta sobre contrataciones públicas sostenibles en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La meta 12.7 se enfoca específicamente en promover “prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”.

Por lo tanto, el desarrollo de prácticas de contrataciones públicas sostenibles (CPS) se reconoce como un componente estratégico clave para los esfuerzos mundiales por lograr modalidades de consumo y producción más sostenibles.

Desde una perspectiva de sustentabilidad al momento de llevar adelante el proceso para la adquisición del vestuario es sumamente importante incorporar criterios de sustentabilidad tanto en las especificaciones técnicas como en los pliegos de bases y condiciones para garantizar el mejor impacto al ambiente, mejores condiciones éticas y económicas, así como el cumplimiento de la legislación laboral vigente, en especial lo que se relaciona con condiciones dignas y equitativas de trabajo y ausencia de trabajo infantil.

Por otro lado, considero que el tema de adquisiciones gubernamentales es un tema estratégico y que una mirada sobre aquellas experiencias en otros países de la región enriquecerá y fortalecerá nuestra elección y conocimiento de los nuevos mecanismos de compras y modalidades que poseen características positivas.

Los métodos de contratación pública a nivel internacional han demostrado que en ciertas circunstancias resulta más eficiente, sustentable y económico, en términos de gestión, centralizar, al menos en parte, el procedimiento de selección de contratista estatal.



Una de las modalidades que reúne características positivas en las compras públicas y de mayor empleo en América Latina son los Acuerdos Marco; los cuales posibilitan una demanda a mayor escala de bienes y servicios sustentables. Esta mayor escala, sumada al hecho que resulta posible realizar /ofertas parciales, constituye un incentivo para que más proveedores ofrezcan bienes y servicios más sustentables a precios más bajos.

Por otra parte, esta modalidad permite la participación de un gran número de proveedores en una misma contratación, esto hace posible que compradores de diferentes organismos puedan conocer que ofrece el mercado en términos más amplios y comiencen a valorar la disponibilidad de bienes y servicios sustentables, al tiempo que se incorporan progresivamente criterios de sustentabilidad; homogenización de las especificaciones técnicas de sustentabilidad; mayor transparencia al establecer reglas claras para todos los proveedores; mayor impacto en el mercado; menos tiempo en trámites y procesos de selección; precios de bienes y servicios sustentables más razonables.

Por último teniendo en cuenta todo lo mencionado mi recomendación es poner foco en el empleo de la modalidad de Acuerdo Marco, a fin de optimizar el proceso de adquisición de vestuario del personal del Ejército Argentino desde una perspectiva de sustentabilidad con el objetivo de lograr un abastecimiento sostenido en el tiempo.



8. BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, J. M. (2012). Manual de la nueva administración Pública Argentina. Buenos Aires: Ariel.
- Abal Medina, J. M. (2012). *Manual de la nueva administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Bobbio, N., & Mateucci, N. y. (2000). *Diccionario de Ciencia Política*. México: Siglo Veinte Editores.
- Gladden, E. N. (1972). *A History of Public Administration*. Londres: Frank Cass.
- Dromi, J. R. (1991). *Reforma del estado y privatizaciones* (Vol. 3). Buenos Aires: Astrea.
- Dromi, J. R. (1973). *Instituciones de derecho administrativo*. Buenos Aires: Astrea.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- Fassio, A., Pascual, L., & Suarez, F. (2002). *Introducción a la metodología de la investigación aplicada al saber administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Copi, I. (2009). *Introducción a la lógica*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Borsotti, C. A. (2007). *Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas*. Madrid, España: Miño y Davila editores.
- Wainerman, C., & Sautu, R. (2011). *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires: Ediciones Manatí S.R.L.
- argentina.gob.ar. (25 de octubre de 2018). Obtenido de argentina.gob.ar: <https://www.argentina.gob.ar/ejercito/mision-vision-objetivo>
- Edgar, G. R. (2017). *Compendio de normas del derecho administrativo*. Buenos Aires: Visión Jurídica Ediciones.
- humanos, M. d. (28 de Diciembre de 2001). *Infoleg*. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=68475234CFA5C5EE33B9C158B7A8A15C?id=71094>
- humanos, M. d. (28 de Diciembre de 2001). *INFOLEG*. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=68475234CFA5C5EE33B9C158B7A8A15C?id=71094>
- Convenio Marco, A. d. (16 de abril de 2016). *Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay*. Recuperado el Junio de 2020, de Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay: <https://www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado/politicas-y-gestion/convenio-marco>
- Acuerdos Marco, C. C. (20 de febrero de 2007). *Colombia compra eficiente*. Recuperado el junio de 2020, de Colombia compra eficiente: <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/acuerdos-marco/acuerdos-marco>
- Acuerdos marco, P. c. (01 de julio de 2014). *Perú Compras*. Recuperado el mayo de 2020, de Perucompras.gov.pe: <https://www.perucompras.gov.pe/acuerdos-marco/que-son-como-funcionan.php>
- Contrataciones, D. 6. (15 de marzo de 2016). *Argentina.gob.ar*. Obtenido de Argentina.gob.ar: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/disposicion-62-2016-sobre-contrataciones.pdf>
- Objetivos Desarrollo Sostenible, O. (5 de Marzo de 2015). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD*. Obtenido de undp.org:



- <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background/>
- Producción y Consumo Responsables: Porqué son importantes, N. U. (s.f.). *Naciones Unidas*. Obtenido de un.org: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/12_Spanish_Why_it_Matters.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, O. (s.f.). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Obtenido de undp.org: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-12-responsible-consumption-and-production.html#targets>
- Desarrollo sostenible, i. B. (20 de marzo de 1987). *Naciones Unidas*. Obtenido de un.org: <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>
- Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, S. N., & Montes, M. V. (01 de Octubre de 2015). *Asociación de Administradores Gubernamentales*. Obtenido de www.asociacionag.org.ar: <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2017/03/Aportes32.pdf>
- Development, O. f.-o. (s.f.). *Organisation for Economic Co-operation and Development*. Obtenido de oecd.org: <http://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/>
- Dictamen de Evaluación, C. (19 de julio de 2018). *comprar.gob.ar*. Obtenido de comprar.gob.ar: <https://comprar.gob.ar/EVALUACIONOFERTA/PreAdjudicarVisualizarDictamen.aspx?qs=|c3sc8YiU|rolrc9OrzYVtq60tGYIIP1inIXJk9B6TYc0jawx12aTQvE|h7EcltqBiEep3FctzXwyyJa7viB4PgkvPBZEZLi3fZ7we2wRfZ87Qwzu/0cCWEFrxIDoqjnmujiPiEWEP9JaM8qWICH2cQUyItwQti/xlovIFBnEVPu|ZQ31>
- Dictamen de Evaluación, C. (14 de diciembre de 2017). *comprar.gob.ar*. Obtenido de comprar.gob.ar: <https://comprar.gob.ar/EVALUACIONOFERTA/PreAdjudicarVisualizarDictamen.aspx?qs=|c3sc8YiU|rolrc9OrzYVtq60tGYIIP1inIXJk9B6TYc0jawx12aTXNcTYt|9FuVCP4RAuqNHujXejULoa4oFEJBQcInRZq46dy40nDyRzaPpu9Mx8uqmmNIA4Oa2DH28VfsW|Br7uyBg/ZHd6WxfkNOE/8x01g2MNNNJmdeH51ENM2>
- Estudio OCDE “Compras Públicas en Chile: Opciones de Política Para Convenios Marco Eficientes e Inclusivos”. (11 de mayo de 2017). *chile.gob.ar*. Obtenido de [chile.gob.ar](https://chile.gob.cl): <https://chile.gob.cl/ocde/informes-ocde/estudios-ocde-sobre-chile/estudio-ocde-compras-publicas-en-chile-opciones-de-politica-para-sostenibles>, P. M. (2017). *One Planet Network*. Obtenido de [oneplanetnetwork.org](https://www.oneplanetnetwork.org): https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/gr_2017-spanish.pdf
- Convenio Marco, R. I. (s.f.). *Red Interamericana de Compras Gubernamentales*. Obtenido de ricg.org: <http://ricg.org/es/temas/convenios-marco/>
- Manual de compras públicas sustentables. (2017). *argentina.gob.ar*. Obtenido de [argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar): <https://www.argentina.gob.ar/reconversion-industrial/manual-de-compras-publicas-sustentables>
- Evolución del reporte en sostenibilidad en Latinoamérica bajo los lineamientos del GRI (Global Reporting Initiative). (27 de febrero de 2019). *redalyc.org*. Obtenido de [redalyc.org](https://www.redalyc.org): https://www.redalyc.org/jatsRepo/5604/560460636003/html/index.html#redalyc_560460636003_ref7



- Convenio Marco, N. d., & Gonzales, J. L. (07 de octubre de 2013). *Red Interamericana de Compras Gubernamentales*. Recuperado el Julio de 2020, de ricg.org/es:
<http://ricg.org/es/publicaciones/nuevos-desafios-sobre-convenios-marco/>
- Estado Abierto: Hacia un Nuevo Paradigma de Gestión Pública, & Oszlak, O. (2013). *oscaroszlak.org.ar*. Obtenido de oscaroszlak.org.ar:
<http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto..pdf>
- Oszlak, O. (2018). *La Formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel.
- Le Pera, A. (2007). *"Estudio de la Administración Financiera Pública"*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Cao, H., Blutman, G., Estévez, A., & Iturburu, M. (2007). *Introducción a la administración pública: nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Biblos.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and administration. An introduction*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Otras fuentes consultadas

- argentina.gob.ar. (25 de octubre de 2018). Obtenido de argentina.gob.ar:
<https://www.argentina.gob.ar/ejercito/mision-vision-objetivo>
- Presidencia de la Nación - Ministerio de Hacienda- Oficina Nacional de Presupuesto <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/presupuestos>
- Presidencia de la Nación- Ministerio de Modernización- Oficina Nacional de Contrataciones <https://comprar.gob.ar/>
- Ejército Argentino, Régimen Funcional de Intendencia - (RFD-22-01-II). Edición 2015. Buenos Aires.
- Ejército Argentino, Logística de Material - (ROP-19-01). Edición 2005. Buenos Aires.