

SINDICATURA GENERAL DE LA NACION

PUBLICACIONES
TECNICAS

Publicaciones
Técnicas
SIGEN

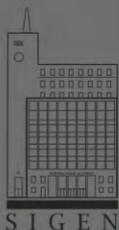


BUENAS PRÁCTICAS EN EL CAMPO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES

Cr. Alberto Del Pino
Subgerente de Normativa
Gerencia de Normativa y Técnica

PTS 11

SINDICATURA
GENERAL DE LA
NACION



Sindicatura General de la Nación
Presidencia de la Nación

Av. Corrientes 389 / C1043AAD / Ciudad Autónoma de Buenos Aires / República Argentina
Tel.: (54+11) 4312 8111/18 - Fax: (54+11) 4317 2828 / www.sigen.gov.ar

SINDICATURA GENERAL DE LA NACION

Índice Temático

■	Presentación	Pag. 3
■	Algunas definiciones	Pag. 5
■	Construyendo: “Compras Públicas Sustentables” y “Responsabilidad Social Organizacional”	Pag. 7
■	Por un desarrollo económico y social respetuoso con el medio ambiente	Pag. 9
■	Las CPS como una estrategia entre consumo y producción	Pag. 10
■	Enfoque de “ciclo de vida del producto” y “la gestión de la cadena de suministros”	Pag. 11
■	Beneficios de las CPS	Pag. 12
■	Obstáculos para las CPS	Pag. 13
■	Criterios de sustentabilidad	Pag. 15
■	Guía de buenas prácticas en el campo de la compra sustentable	Pag. 18
■	Algunos lineamientos en el proceso de implementación de políticas de CPS en los organismos públicos	Pag. 25
■	Comentario final	Pag. 30
■	Bibliografía y Fuentes	Pag. 32

Presentación

El concepto de desarrollo sustentable refleja una creciente conciencia acerca de la contradicción que puede darse entre desarrollo, primariamente entendido como crecimiento económico y mejoramiento del nivel material de vida, y las condiciones ecológicas y sociales para que ese desarrollo pueda perdurar en el tiempo. Esta conciencia de los costos humanos, naturales y medioambientales del desarrollo y el progreso ha venido a modificar la actitud de despreocupación o justificación que al respecto imperó durante mucho tiempo. La idea de un crecimiento económico sin límites y en pos del cual todo podía sacrificarse, vino a ser reemplazada por una conciencia de esos límites y de la importancia de crear condiciones a largo plazo. Es necesario, que dichas condiciones hagan posible un bienestar para las actuales generaciones, y que dejen de ser una amenaza de deterioro de las condiciones de vida futuras de la humanidad.

El concepto de sustentabilidad se basa en el imperativo de garantizar la disponibilidad de los recursos de la Tierra para nuestros descendientes, una gestión que contemple la protección ambiental, la justicia social y el desarrollo sostenido de la economía en nuestras sociedades. No basta con proteger aspectos sobre los recursos naturales, debe además garantizarse la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y la prosperidad de los sectores productivos para que ciudades y naciones se desarrollen con equilibrio, hoy y en el futuro. Para ello, es necesario un esfuerzo concertado en el que los gobiernos desempeñan un papel fundamental.

Existen prácticas que mejoran la eficiencia en el uso de productos y recursos, reducen el impacto sobre el medio ambiente, promueven la inclusión social y la estrategia de reducción de la pobreza, estimulan nuevos mercados y recompensan la innovación tecnológica, que deben ser necesariamente priorizadas por el sector público. En este sentido, las compras públicas sustentables son iniciativas que se encuadran en dichas acciones, dado que las organizaciones públicas conforman un bloque amplio de consumidores en el mercado, con un importante peso económico, lo que le permite incidir positivamente en su dinámica.

Las administraciones que al momento de comprar sus productos o de contratar sus servicios toman en cuenta los criterios de sustentabilidad, además de reducir directamente impactos negativos en el medio ambiente y la sociedad, con su rol de consumidores, ejercen una fuerte influencia en el mercado, incidiendo en los productores para que estos creen y originen productos y ofrezcan servicios que respeten los criterios del desarrollo sustentable.

Es importante destacar que asignar recursos de manera eficiente es mucho más que conseguir buenos precios, transparencia y rigidez de los procedimientos formales, es de hecho maximizar los recursos públicos, mediante la asignación en los sectores estratégicos y relevantes para el desarrollo económico, social y ambiental.

La presente propuesta de “Buenas Prácticas en el campo de las Compras Públicas Sustentables”, tiene como finalidad incorporar criterios sociales, medioambientales y locales a las compras que realizan las administraciones. Además, pretende estimular e incentivar a los agentes públicos a emprender el camino de las compras sustentables, al tiempo que, permitirá motivar a los proveedores de bienes y servicios a buscar nuevos nichos de mercado en el mundo de los negocios sustentables.

Algunas definiciones

La estructura gubernamental es un espacio político administrativo que requiere ser atendido, cada vez más con el concurso de actores sociales que intervienen en él, y que promueven condiciones que permitan disponer de elementos para transformar de manera permanente y sostenida las realidades sociales y económicas de las comunidades.

En nuestro país dado el nivel de vulnerabilidad que existe en parte de la comunidad, en virtud de las diferentes condiciones y situaciones sociales y económicas que se han generado en las últimas décadas, se plantea de manera necesaria y urgente la búsqueda de alternativas diseñadas a efectos de modificar, de manera positiva, las posibilidades de mejoramiento económico y social de los habitantes.

La construcción teórica con base en el contexto (a la luz de las necesidades que demanda la sociedad), debe servir para que se puedan explicar los comportamientos, relaciones, metodologías y propuestas de la realidad que se percibe y observa. En este ámbito, es necesario plantear la conveniencia de juntar dos posturas que vistas de manera inicial, parecerían distintas, dado que una tiene que ver con la organización empresarial o privada y la otra con la organización y gestión gubernamental dado que tienen elementos que pueden confluir para la búsqueda de mejores condiciones de vida de las comunidades presentes y futuras. En esa búsqueda, se pueden encontrar rasgos que permitan establecer los puntos de unión de ambas posiciones, lo cual hará que se produzca la construcción de una visión novedosa, que incluso ayude a explicar la realidad que se tiene y observa.

Sustentable

En primer término debemos recordar que la Real Academia Española, describe al adjetivo sustentable como “que se puede sustentar o defender con razones”. Para el

presente trabajo, sustentable implica garantizar la disponibilidad de los recursos naturales para las generaciones futuras, mediante una gestión que contemple la protección del medio ambiente, incluya la justicia social y permita un desarrollo sostenido de la economía en nuestra sociedad. Pero no basta con proteger los recursos naturales, debe además existir la garantía de igualdad de oportunidades para todos los habitantes y la prosperidad de los sectores productivos para que la sociedad y la Nación en su conjunto se desarrollen con equilibrio en el presente y el futuro. Para ello es necesario un diálogo permanente entre sociedad y estado, donde este último, por su poder de imperio, tiene la mayor obligación.

Valor público

El valor público juega un papel fundamental en la nueva concepción de la administración. Ante los retos y demandas de la sociedad para constituir gobiernos eficientes, eficaces y efectivos, generadores de dimensiones distintas que agregan valor, se plantea la necesidad de internarse en el fundamento de los mismos. A partir de allí, se dispone del basamento que servirá para intentar explicar la realidad y a la vez su modificación, a través de una nueva forma de pensar y operar la gestión pública.

El sector público crea valor de una manera diferente al sector privado. Fundamentalmente crea valor en la manera que produce los bienes, es decir a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos. Lo importante es cómo se diseñan los procesos y cómo se solucionan los problemas que se presentan en este sector.

Lo primordial es entender que los resultados son importantes, pero lo verdaderamente indispensable para el sector público, en tanto generador de valor, es precisamente la utilidad de la participa-

ción ciudadana y del diálogo comunitario. Eso es lo que en verdad nutre este sector, ya que pone en juego no únicamente la satisfacción de necesidades mediante esquemas de eficiencia y eficacia, sino que incluye valores humanos que permanentemente se cristalizan en la confección de una cultura del diálogo y del entendimiento, en la búsqueda de soluciones que tiendan a darle satisfacción a los problemas colectivos. Ello entonces, dirige al sector público hacia la atención de la equidad y la justicia.

Los directivos públicos, de esta manera, se convierten en estrategias alejándose del lugar de técnicos. Tienen que dimensionar lo que sucede a su alrededor, miran hacia fuera, intentando averiguar el valor de lo que están haciendo, y también se orientan hacia abajo, intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios. Involucran a los políticos que rodean su organización para ayudarles a definir el valor público y a diseñar la gestión, al tiempo que anticipan un mundo de conflictos políticos y tecnologías cambiantes que, con frecuencia, les obliga a rediseñar sus organizaciones, en lugar de esperar ubicarse en un entorno estable que les permita perfeccionar sus operaciones actuales.

Aquí se resalta, de manera singular para definir y producir ese valor público, la idea de una organización identificando con claridad la posibilidad de que surja un conflicto de carácter político. El mismo hará que la organización tenga la necesidad de transformarse para estar en condiciones acordes a la realidad, con el fin de dar respuestas a los problemas que la comunidad plantea.

Esa acción de cambio en general, es producto de la necesidad del conflicto político, hace que el directivo actúe con un conocimiento gerencial en términos de eficiencia pero también de la óptica política su responsabilidad está con las causas sociales.



Construyendo: “Compras Públicas Sustentables” y “Responsabilidad Social Organizacional”

El Estado se relaciona con el mundo de las empresas desde dos perspectivas: como agente económico y como parte del contexto. El Estado compra y vende, siendo el agente de mayor peso en cualquier economía moderna. Este peso le otorga un gran potencial para operar como promotor de la Responsabilidad Social Organizacional (RSO) a través de sus propios comportamientos como agente económico.

En la medida que los Estados y gobiernos se autoimpongan metas de desarrollo económico, social y ambiental que vayan más allá de sus funciones y del cumplimiento de los requerimientos urgentes, se verán fortalecidos a sí mismos, generando una cultura de responsabilidad social que irá tiñendo al resto de las instituciones. De este modo, se estará cumpliendo con el fomento de la Responsabilidad Social Organizacional, y a su vez contribuirá fuertemente a imprimir en sus instituciones una nueva cultura de gestión, desempeño, resultados, medición de los mismos, de orientación al usuario, calidad de servicio, transparencia, rendición de cuentas y nuevos diseños organizacionales más emprendedores, flexibles y horizontales.

La inducción de nuevos mercados y tecnologías con menor impacto ambiental, y la señal de la necesidad de que las empresas adapten sus procesos productivos a los nuevos paradigmas ambiental, social y económico, bajo pena de no incorporación del mercado de compras del sector público, es la constante en todos los gobiernos que avanzan en este sentido. De este modo, se puede definir a las Compras Públicas Sustentables (CPS) como el proceso por el cual las organizaciones públicas realizan sus compras de bienes o contrataciones de servicios tomando en cuenta, además de factores económicos y monetarios, los impactos que el producto

y/o servicio tiene sobre los aspectos sociales, sobre la estrategia de reducción de la pobreza, la inclusión social, equidad, condiciones laborales y derechos humanos; como así también el medio ambiente en todo su ciclo de vida.

Este desarrollo de mercados sustentables requiere, por un lado, que la demanda exija productos y servicios promovidos responsablemente, y por el otro, que los proveedores y productores puedan satisfacer estas exigencias. Es indudable que las compras o contrataciones sustentables pueden proporcionar un mecanismo para fomentar las exigencias necesarias de tales productos y brindar a los proveedores los incentivos apropiados para que desarrollen soluciones.

Numerosos expertos en los últimos años califican el modelo de consumo actual como insostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social. Los productores tienen que aceptar responsabilidad sobre los productos que ponen en el mercado, de manera que se minimice la contaminación y los residuos en el proceso de fabricación, y que al final de su ciclo de vida, puedan ser reciclados y reutilizados, para evitar de ese modo un mayor consumo de recursos naturales. Introducir procesos de eco-eficiencia y de eco-diseño ayudará a conseguir estos objetivos.

En este contexto, es importante señalar, que las organizaciones públicas deben ser conscientes que al margen de su propia actuación, son responsables en cierta medida del comportamiento de sus proveedores y cadena de suministros. A través de sus compras y contrataciones, las instituciones gubernamentales se abastecen de productos y servicios que han tenido impactos medioambientales y sociales en su elaboración previa.

Además de modo indirecto, las organi-

zaciones públicas que no tienen en cuenta la actuación de sus proveedores puede estar favoreciendo y financiando, sin saberlo, prácticas no sustentables de su cadena de suministro. Más allá de los evidentes riesgos de reputación que corre una organización que desconoce el origen de sus materias primas y, por lo tanto, los impactos pasados y futuros que pueden tener en la salud, medioambiente y sociedad, cada día se hace más evidente que una gestión sustentable de la cadena de suministro supone a mediano y largo plazo una ventaja competitiva que, en poco tiempo, será irre-

nunciabile para las empresas que quieran mantenerse en los saturados y ajustados mercados globales.

Por todo ello, se hace necesario llevar adelante políticas de CPS, que promuevan la compra de productos y servicios más respetuosos del medio ambiente y contribuyan a mejorar la calidad de vida. La forma en que los gobiernos efectúan sus compras e integran los aspectos medio ambientales, económicos y sociales indicará el nivel de compromiso y coherencia con las políticas de desarrollo sustentable.

Por un desarrollo económico y social respetuoso con el medio ambiente

El término “sustentabilidad” sufrió diferentes transformaciones a lo largo del tiempo hasta llegar al concepto moderno. Éste se encuentra basado en el desarrollo de los sistemas socioecológicos para lograr una nueva configuración en las tres dimensiones centrales del desarrollo sustentable: la económica, la social y la ambiental. En este escenario, muchos países han implementado el uso de poder de compra del Estado para diversos fines y los objetivos de protección del ambiente han demostrado ser un factor preponderante.

El objetivo del desarrollo sustentable es definir proyectos viables y reconciliar los aspectos económico, social, y ambiental de las actividades humanas; estos aspectos se constituyen en “tres pilares” que deben contemplarse por parte de las comunidades, empresas y personas que las conforman.

- » **Sustentabilidad económica:** Se presenta cuando la actividad que se mueve hacia la sustentabilidad ambiental y social es financieramente posible y rentable.
- » **Sustentabilidad social:** Se basa en el mantenimiento de la cohesión social y de su habilidad para trabajar en la persecución de objetivos comunes. Teniendo especialmente en cuenta las consecuencias sociales de la actividad en todos los niveles: los trabajadores (condiciones de trabajo, nivel salarial, etc.), los proveedores, los clientes, las comunidades locales y la sociedad en general.

» **Sustentabilidad ambiental:** Se exterioriza cuando aparece la compatibilidad entre la actividad considerada y la preservación de la biodiversidad y de los ecosistemas, evitando la degradación de las fuentes. Incluye un análisis de los impactos derivados de la actividad considerada en términos de flujos, consumo de recursos difícil o lentamente renovables, así como en términos de generación de residuos y emisiones.

La justificación del desarrollo sustentable proviene tanto del hecho de tener recursos naturales limitados (nutrientes en el suelo, agua potable, minerales, etc.), susceptibles de agotarse, como del hecho de que una creciente actividad económica (sin más criterio que el económico) produce, tanto a escala local como planetaria, graves problemas medioambientales que pueden llegar a ser irreversibles.



Las CPS como una estrategia entre consumo y producción

Las CPS implican la compra o contratación de bienes y servicios considerando criterios económicos, técnicos y ambientales de los productos, servicios u obras a contratar. Los criterios ambientales se relacionan con los materiales y productos usados o adquiridos, los métodos y procedimientos en la ejecución de los contratos y el comportamiento ambiental de proveedores y fabricantes.

Para el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), las CPS son un proceso por el cual las organizaciones se abastecen de suministros y servicios, teniendo en cuenta:

- » Consideraciones del mejor valor por dinero, tales como, precio, calidad, disponibilidad, funcionalidad, etc.
- » Efectos ambientales que un producto o servicio tiene a través de todo su ciclo de vida.
- » El ciclo de vida completo de los productos.
- » Efectos sociales vinculados a temas como la estrategia de reducción de la pobreza, equidad internacional en la distribución de recursos, condiciones laborales, derechos humanos, etc.

En este sentido, las CPS funcionan como una estrategia que articula la relación entre consumo y producción. Todo aquello que es comprado y utilizado cotidianamente tiene efectos ambientales asociados e implica una decisión. Las compras sustentables resultan ser una forma de ejercer el poder del consumo en beneficio del medio ambiente y de los aspectos sociales relacionados.

Las personas, gobiernos, empresas, universidades, hospitales y otras instituciones toman diariamente decisiones sobre sus compras. Por esta razón, el sector público tiene una doble responsabilidad en este tema:

- » Promover políticas de desarrollo sustentable, donde el crecimiento económico sea compatible con la protección ambiental y la equidad social.
- » Adoptar y aplicar esas políticas a su propia gestión, tanto en cuanto consumidor como productor.

Las CPS se enmarcan en el conjunto de iniciativas que la administración pública lleva a cabo para la mejora del comportamiento ambiental interno, incluyendo tanto la compra de productos ambientalmente correctos como las contrataciones de obras y servicios con consideraciones ambientales. Como ejemplo de ellas podemos nombrar:

- » Uso de recursos renovables;
- » Ahorro de recursos renovables;
- » Uso de productos con bajo contenido o ausencia de sustancias tóxicas;
- » Uso de productos larga vida;
- » Uso de productos y materiales reparables y separables;
- » Uso de materiales reciclados;
- » Reducción de la generación de residuos, gestión integrada de residuos.

Enfoque de “ciclo de vida del producto” y “la gestión de la cadena de suministros”

Para percibir en todo su valor el creciente peso que están adquiriendo las compras sustentables, podemos tomar como referencia y guía dos conceptos cada vez más utilizados por las organizaciones en sus procesos de decisión estratégica, ellos son el enfoque de ciclo de vida del producto y la gestión de la cadena de suministros.

Como **ciclo de vida del producto** se entiende que el producto o servicio tiene un precio o costo que va más allá del precio de compra efectivo al que se suma el transporte y los costos financieros y administrativos, si los hubiera. La idea que subyace del concepto de ciclo de vida consiste en valorar el producto teniendo en cuenta todos los costos que va a suponer para las organizaciones desde que ‘nace’, hasta que ‘muere’. En este sentido, el producto o servicio empieza a generar costos desde el mismo momento de su diseño, estudio o búsqueda en el mercado, y seguirá haciéndolo hasta que desaparezca físicamente de la organización.

Por lo tanto, en la determinación del costo real del producto en cuestión, tendremos que considerar aspectos como: las gestiones ligadas a su compra, los costos de manipulación y almacenamiento, los gastos de transporte, las mermas y defectos, la esperanza de vida o durabilidad, la obsolescencia media, su gestión como residuo, etc. Sólo tras este concienzudo análisis podremos determinar el costo real que un producto o servicio tiene para la organización, integrando esta información al proceso de negociación y compra.

En cuanto a la **gestión de la cadena de suministros**, parte del entendimiento de que todo lo que ocurre con las materias primas y productos que adquirimos antes de que lo hagamos, influye en aspectos importantes para la organización como la calidad, la seguridad, la estabilidad en el suministro, la fiabilidad, la imagen corporativa, etc. En el nuevo sistema económico mundial marcado por la globalización y el comercio a gran escala, conocer bien y controlar nuestro propio sistema productivo ya no es garantía de calidad, seguridad o competitividad, si no hemos integrado en nuestro proceso de control la gestión de nuestros proveedores. Conocer las condiciones en que operan nuestros proveedores, sus circunstancias, límites y potencial, nos permite valorar nuestro propio sistema productivo desde una perspectiva más amplia, previendo las posibles amenazas y oportunidades, así como las opciones de mejora y sinergias existentes.

Ambos conceptos complementan y dan mayor relevancia a la idea de la sustentabilidad, por cuanto se basan en integrar la mayor cantidad de aspectos relacionados con la compra al proceso de decisión, con el objeto de hacerlo más eficiente y sustentable en el tiempo. Incorporar la sustentabilidad a ambos enfoques es tan evidente y sencillo como tomar en cuenta las repercusiones sociales y medioambientales implícitas a lo largo del ciclo de vida del producto, así como en los distintos eslabones de la cadena de suministro.

Beneficios de las CPS

Las CPS buscan asegurar un adecuado dividendo medioambiental, social y económico de cada peso que el sector público gasta.

Estas compras pueden tener un amplio rango de beneficios muy evidente, por ejemplo: los materiales y productos reciclados han sido reconocidos hace tiempo como aportes importantes a la sustentabilidad, reduciendo el volumen de los rellenos sanitarios, las emisiones de gases de efecto invernadero y conservando los recursos no renovables.

Los organismos públicos y semi-públicos, oficinas de gobierno locales, nacionales, universidades, escuelas y hospitales controlan cuantiosos presupuestos y compran grandes cantidades de productos y servicios por año. Con este poder de compra, las autoridades públicas están en condiciones de alcanzar significativas mejoras ambientales, sociales y financieras, a la vez que pueden influenciar fuertemente en los mercados promoviendo cambios hacia el suministro de productos y servicios sustentables.

Además, la presión de la sociedad para implementar criterios de sustentabilidad en las compras públicas es creciente. Esta presión es ejercida por la ciudadanía y las Organizaciones Civiles. Esto se debe, en parte, a la mayor disponibilidad de información y a la ampliación de la conciencia ambiental y social en la gente. Este protagonismo ciudadano puede estimular al Estado a implementar políticas a favor de las CPS.

1) Beneficios Ambientales y Sociales

Las acciones de CPS tienen implicancias sociales y pueden promover

mejoras en este ámbito, por ejemplo: garantizando adecuadas condiciones laborales para los contratistas y obreros que trabajan en las obras públicas y proveyendo nuevas oportunidades de trabajo para los grupos marginales. También contribuyen a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, el desarrollo de bienes y servicios sustentables, el uso de productos no tóxicos y el suministro de alimentos orgánicos y frescos que proporcionan condiciones más saludables para la población en general.

2) Beneficios económicos y políticos

Las CPS no siempre están asociadas a beneficios económicos directos en el corto plazo para la administración. Sin embargo, como parte de un proceso de compra mejorado, las CPS han generado beneficios económicos a las administraciones, aún en el corto plazo.

Es importante tener en cuenta la manera en que se plantean las CPS y cómo se introducen a la agenda de gobierno dentro de las acciones para el desarrollo sustentable. La incorporación de criterios ambientales en la agenda pública refleja el interés y la necesidad de considerar medidas y acciones que modifiquen la relación con el ambiente y la manera de consumir. El Estado puede canalizar esta situación liderando con el ejemplo y demostrando el compromiso de la autoridad con el desarrollo sustentable, a través de acciones concretas y efectivas que derivarán en el apoyo de la sociedad, la mejora de su imagen pública y la legitimación de su accionar.

Obstáculos para las CPS

Cada vez son más las experiencias de implementación de políticas y prácticas de CPS en todo el mundo. A partir de esas prácticas, resulta necesario reconocer que existen barreras para instalar el tema, que dependen del ámbito de acción local, nacional o regional.

1) Percepción de mayores costos

En general, las compras públicas sólo consideran los precios más bajos para decidir una oferta por un producto o servicio, ignorando los costos de uso como el consumo de electricidad y agua, los gastos de mantenimiento y de disposición final. Por otra parte, muchos productos son comprados sin tener en cuenta la necesidad real de uso.

Los compradores y las áreas de presupuesto creen que los bienes y servicios que cumplen con requisitos de sustentabilidad tienen costos elevados. Esta percepción resulta un obstáculo al momento de considerar las inversiones iniciales. Como algunos beneficios de la compra sustentable resultan difíciles de expresar en términos monetarios, se requiere del compromiso político para defender los beneficios a largo plazo y no meramente los aspectos financieros. Mediante las CPS y aplicando el concepto de Evaluación Social de Proyectos, se pueden alcanzar beneficios considerables. En particular, los productos sustentables eficientes en el uso de energía y de recursos como el agua, reportan beneficios futuros y permiten la reducción de costos operativos actuales.

2) Escasos conocimientos sobre medio ambiente

Muchos compradores del Estado aún tratan de definir qué es un producto o servicio ambiental y/o socialmente preferible y cómo incluir dichas demandas en las licitaciones. La mayoría de los compradores no son expertos ambientales y muchos especialistas en el tema tienen muy poca experiencia en CPS. Este desconocimiento se puede superar mediante la interacción entre especialistas en medioambiente, responsables de compras y técnicos en evaluación de proyectos, estableciendo canales de comunicaciones e intercambios fluidos.

3) Ausencia de herramientas

La comunicación, la difusión y el entrenamiento práctico son sumamente importantes si un país está orientado a incrementar el volumen de CPS. En este contexto los especialistas de compras, de medioambiente y técnicos deberían desarrollar conjuntamente estrategias de información, comunicación y formación sistemática y diferenciada para compradores, proveedores, usuarios, etc, que permitan implementar las CPS.

4) Falta de capacitación

Las administraciones públicas y los responsables de compras, a menudo carecen de la experiencia, conocimientos y capacidad técnica y jurídica para aplicar criterios de sustentabilidad en sus contrataciones. Por ello, es importante la cooperación entre los departamentos y la consulta de expertos externos de las instituciones de investigación y organizaciones no gubernamentales.

5) Oferta insuficiente

Como las compras públicas sustentables se basan en normas innovadoras, puede resultar difícil encontrar proveedores en condiciones de proporcionar los bienes o servicios necesarios. La investigación del mercado y el intercambio de información con otras autoridades locales son alternativas para superar esta dificultad.

6) Fallas en la implementación

Un alto nivel de compromiso con los objetivos nacionales no siempre es garantía de una implementación exitosa. Dentro del proceso pueden observarse fallas, debido a la poca comprensión de los requerimientos de sustentabilidad incorporados en las compras públicas, propio de la diferencia entre la política y la práctica. En este sentido, es posible desarrollar herramientas y metodologías de fácil implementación que permitan realizar las CPS de manera eficiente.

7) Disolución de las políticas

El compromiso de políticas y objetivos específicos sobre CPS puede ser diluido en los departamentos de compras y contrataciones. En esta fase del proceso, los aspectos de sustentabilidad a menudo se pierden y el mejor valor es traducido en "el precio más bajo". Para ello, será necesario desarrollar herramientas técnicas que permitan a los compradores incorporar criterios de sustentabilidad en cualquiera de las instancias del proceso de compras.



Criterios de sustentabilidad

Los criterios de sustentabilidad a tener en cuenta en los procedimientos de contratación, se deben aplicar en los ámbitos que componen la misma. En cada uno de éstos, aparecen factores especialmente importantes a tener en cuenta a la hora de definir y/o negociar la compra, por cuanto provocan repercusiones significativas en el medio ambiente, la sociedad, los empleados, proveedores, clientes y otros grupos de interés:

- » Determinación del objeto de contrato (actuaciones previas a la contratación);
- » Selección y requisitos de capacidad técnica (procedimiento de contratación en sí);
- » Valoración de la oferta más ventajosa (adjudicación);
- » Condiciones de ejecución (ejecución del contrato).

En la actualidad, no existen certificaciones o normas auditables que contemplen íntegramente el área de la compra sustentable, por lo que los esfuerzos realizados en este sentido sólo pueden comprobarse parcialmente mediante otras certificaciones de contenido y alcance más general.

No obstante, a la hora de valorar el comportamiento medioambiental y social de los proveedores se puede verificar si disponen de certificaciones, sellos o etiquetas de contenido ambiental y social ya sea como empresa o a través de sus productos. En muchos casos, la tenencia de estos estándares implica el cumplimiento de una serie de normas, protocolos y procedimientos que definen el grado de compromiso de la empresa. Algunas de las referencias más frecuentes son:

- » ISO 9001 y 14001: Certificaciones de calidad y medioambiental, respectivamente, cuya obtención implica la puesta en práctica de un sistema de gestión con protocolos y procedimientos estandarizados, que son, a su vez, auditables por parte de la organización certificadora.
- » SA8000: Norma internacional para evaluar la responsabilidad social de proveedores y vendedores, que proporciona los requisitos y la metodología para evaluar las condiciones en los lugares de trabajo incluyendo el trabajo infantil, la fuerza de trabajo, la seguridad y salud ocupacional, la libertad de asociación, la discriminación, las prácticas disciplinarias, el horario de trabajo, las remuneraciones y la responsabilidad de la gerencia de mantener y mejorar las condiciones de trabajo.

Más allá de los sellos y certificados que puedan tener los productos que se compran, muchas empresas deciden suscribir algunos estándares o normas internacionales que implican un comportamiento y compromiso concreto, sea a nivel medioambiental, social o ambos. Si bien estos estándares son de carácter voluntario y, en muchos casos, de difícil auditoría, su importancia está creciendo en los últimos años, debido a la mayor sensibilización social y a la consiguiente preocupación de las empresas por su imagen y reputación.

Entre las distintas referencias presentes en este campo, destacan las de tipo institucional, encabezadas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las convenciones de la Organización Mundial del Trabajo, y

seguidas por los principios del Pacto Mundial. Para empresas con alcance transnacional, además, toman especial relevancia estándares como las Normas para Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración Tripartita). La propia Unión Europea publicó hace pocos años una guía en referencia a la actuación de empresas europeas con operación en países en vías en desarrollo.

Durante los últimos años, la iniciativa de las Naciones Unidas conocida como el Pacto Mundial ha ido adquiriendo paulatinamente mayor fuerza y presencia en los mercados internacionales, convirtiéndose en la iniciativa voluntaria en Responsabilidad Social Empresaria más extendida entre las empresas. Su éxito estriba, sobre todo, en la facilidad de implantación en las organizaciones, el escaso nivel de exigencia y control sobre los compromisos declarados, y la positiva repercusión en la imagen corporativa.

La iniciativa se fundamenta en la declaración de 10 principios básicos en los ámbitos económico, social y medioambiental, que las empresas suscriben, a la vez que asumen la responsabilidad de mejorar su comportamiento en uno o más principios.

Los diez principios básicos del Pacto Mundial están orientados a la adopción, apoyo y discusión, dentro de su ámbito de influencia, de un conjunto de valores en las áreas de los Derechos Humanos, Relaciones Laborales, Medio Ambiente y Lucha Contra la Corrupción. A continuación se enumeran los mismos:

Derechos humanos

1. Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, internacionalmente reconocidos dentro de su ámbito de influencia; y
2. Deben asegurarse de no ser cómplices en la vulneración de los derechos humanos.

Relaciones laborales

3. Las empresas deben apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;
4. Apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción;
5. Apoyar la erradicación del trabajo infantil; y
6. La abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación.

Medio Ambiente

7. Las empresas deben mantener un enfoque preventivo orientado al desafío de la protección medioambiental;
8. Adoptar iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental;
9. Favorecer el desarrollo y la difusión de tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

Lucha contra la corrupción

10. Las empresas deben luchar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno.

En la práctica, actualmente, a nivel de grandes empresas multinacionales, sus elevados recursos financieros y humanos, unidos a su presencia internacional, posibilita que efectúen sus propios procesos de auditoría interna o contra-

ten los servicios de consultoras especializadas. En algunos casos, especialmente en aquellos sectores más sensibles a las malas prácticas medioambientales o sociales, las empresas crean departamentos y procedimientos específicos, cuya única misión es la de comprobar que se cumplen las condiciones pactadas a lo largo de toda la cadena de suministro.

Para las medianas y pequeñas empresas, sin embargo, estos costos, tanto desde el punto de vista financiero como técnico, son inasumibles. Como consecuencia, en muchas ocasiones, los compradores renuncian a incluir en sus pliegos o negociaciones criterios de responsabilidad social cuyo cumplimiento posterior no podrán comprobar.

En general, sin embargo, siempre es mejor incluir dichos criterios dejando sujeta la validez del contrato a su cumplimiento, puesto que si por acción de terceros (ONG, asociación de consumidores u otros), llegara a saberse que el proveedor no está cumpliendo con sus compromisos, se puede llegar a cesar la relación comercial con respaldo contractual.

De todas formas, cada vez son más los recursos que aparecen en el mercado con la finalidad de ayudar al comprador a comprobar el grado de compromiso de sus proveedores y la veracidad de sus declaraciones. Tradicionalmente, los principales aliados del comprador han sido las ONG locales, siempre dispuestas a denunciar irregularidades en los ámbitos social y medioambiental, así como los sindicatos, asociaciones de consumidores, oficinas gubernamentales, etc. Recurrir a estos agentes para solicitar informes sobre el proveedor es relativamente barato y sencillo y, en algunos casos, muy útil.



Guía de buenas prácticas en el campo de la compra sustentable

Las buenas prácticas en el campo de la compra sustentable, pueden determinarse y ser clasificadas atendiendo al grado de responsabilidad o compromiso mostrado por la empresa, así como por el ámbito (económico, social y/o medio ambiental), en el que se circunscribe la iniciativa.

Dichas buenas prácticas deben considerar inicialmente los siguientes criterios:

1) Criterios ambientales

Los criterios ambientales en la compra de determinados productos como papel u otros materiales de oficina, mobiliario, prendas de trabajo, etc., deben tener en cuenta el análisis de los impactos ambientales de un producto durante todas las etapas de su ciclo de vida, desde la obtención de las materias primas hasta la gestión de los residuos, con el objetivo de minimizar sus impactos negativos. Es importante señalar que un producto ecológico es aquel que tiene un menor impacto en el medioambiente durante todo su ciclo de vida, que cumple la misma o mejor función que un producto no ecológico y que alcanza las mismas o mejores cuotas de calidad y de satisfacción para el usuario.

Se pueden integrar criterios medio ambientales en cualquier fase del procedimiento de contratación, no obstante resulta más factible hacerlo en oportunidad de definir el objeto del contrato y las especificaciones técnicas. Por otra parte, se debe procurar que los volúmenes de compras, no generen excedente. Este procedimiento es una forma directa y segura de disminuir los costos económicos y medioambientales de la

contratación mediante la identificación, por parte de las entidades contratantes, de las oportunidades potenciales para disminuir el consumo del bien y aumentar la eficiencia en su uso.

De acuerdo con algunos manuales, basados en experiencias exitosas y ya implementadas, los criterios ambientales para la CPS mayormente conocidos, difundidos y aplicados son:

Materias primas: conservación de los recursos y bajo impacto de los materiales.

- » Que las materias primas de los bienes provengan de procesos de reciclaje (papel 100% reciclado, bolígrafos o mobiliario de oficina fabricados en plástico PP reciclado).
- » Que las materias primas provengan de recursos renovables gestionados de manera sostenible (mobiliario de madera y de papel certificado por el FSC o similar).
- » Que las materias primas no hayan sido experimentadas en animales (productos de limpieza) y que su proceso de fabricación coincida con producción limpia y reaprovechamiento de componentes de productos en desuso.
- » Que en su proceso de fabricación se haya tenido en cuenta la disminución de los impactos ambientales (consumo de agua y energía y emisiones incluyendo requerimientos para las de CO₂).
- » Que no se hayan añadido sustancias tóxicas para la salud o el ambiente (colorantes cancerígenos ni alergénicos en las prendas de trabajo).

Uso: eficiencia, minimización del consumo de productos auxiliares, pre-

vención de la contaminación y durabilidad de los bienes durante su uso.

- » Que el bien sea de bajo consumo energético (material informático y ofimático) y de agua (sistemas ahorradores de agua).
- » Que el bien tenga una vida útil prolongada.
- » Que el bien sea reutilizable.
- » Que el bien pueda emplear energías renovables (calderas de biomasa y placas solares).

Distribución: que se utilice un sistema de transporte eficiente, y/o que la producción de los bienes sea local, minimizando los requerimientos de transporte, y así el uso de combustibles fósiles.

Fin de vida del producto: empleo de mono-materiales y materiales compatibles para facilitar el reciclado, fabricación modular fácil de desmontar, identificación de materiales difíciles de reconocer mediante códigos.

- » Que el bien sea reciclable;
- » Adquisición de bienes mono-materiales que faciliten el reciclaje;
- » Que las piezas estén marcadas claramente para su identificación y reciclado;
- » Que se haya reducido todo lo posible el embalaje y éste sea reciclable;
- » Que sea fácilmente reparable.

Además, en la ejecución del contrato pueden introducirse otras consideraciones tales como:

- » Suministro de lotes de tamaño adecuado para minimizar residuos;
- » Dependiendo de la oportunidad, procurar la recepción de productos en su máxima presentación;
- » Suministro de bienes en recipientes reutilizables;

- » Recuperación o reutilización a cargo del contratista del material de embalaje y de los productos usados;
- » Recupero, reciclado o reutilización a cargo del contratista de los residuos producto del proceso de utilización.

2) Criterios éticos y sociales

Además de criterios ambientales, se puede considerar aspectos éticos relativos al cumplimiento de convenciones internacionales y estándares sobre condiciones laborales dignas, salarios mínimos, derechos de trabajadores y trabajadoras y lucha contra el trabajo infantil, entre otros. Las instituciones públicas y otras entidades pueden exigir en sus compras que los proveedores y productos cumplan estos criterios y además apostar estándares más exigentes. Un ejemplo de ellos son los estándares de comercio justo, se trata de una relación comercial que debe cumplir con normas mínimas, tales como:

- » Garantizar a los productores y productoras un salario y condiciones laborales justas;
- » Asegurar que los niños y niñas no sean explotados;
- » Las organizaciones productoras deben destinar una parte de sus beneficios a las necesidades básicas de sus comunidades: sanidad, educación, agua, saneamiento y seguridad alimentaria. El comercio justo debe contribuir al desarrollo de toda la comunidad. El funcionamiento de las organizaciones productoras debe estar basado en la participación y la democracia, y velar por la igualdad entre hombres y mujeres;
- » Las relaciones comerciales se basan en el diálogo, la transparencia y el respeto mutuo, asegurando que las mismas sean a largo plazo y garanticen

una parte del pago una vez formalizado el contrato;

- » La producción se realiza garantizando la protección del ambiente;
- » Los productos de comercio justo son elaborados bajo normas de calidad.

Estas normas pueden introducirse en los pliegos de contratación de algunos productos y servicios en los que existe oferta suficiente por parte de las organizaciones de comercio justo y una relación calidad-precio competitiva. Cuando no exista alternativa de comercio justo, en el caso de determinados productos (mobiliario de oficina, prendas de trabajo, artículos de limpieza, etc.), se pueden incorporar especificaciones técnicas (además de criterios medioambientales y sociales) como ser que las empresas fabricantes y proveedoras garanticen que en la elaboración o desempeño del servicio se han cumplido condiciones laborales dignas, inclusión de condiciones sobre empleo de algunos colectivos más desfavorecidos, entre otros.

Una forma, quizás la más pragmática, de incluir este tipo de criterios al proceso de compra, es exigirles a los oferentes una declaración o certificación de que cumplen con las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que especifique el órgano de contratación, caso contrario quedarán excluidos por incumplimiento de las especificaciones contractuales.

Es muy importante que la incorporación de criterios de sustentabilidad en el proceso de compra pública se realice a partir del conocimiento de la legislación que lo rige, evitando contradicciones legales y atentados contra los principios básicos de compra pública, entre otras dificultades. Generalmente, dentro del proceso de compra o adquisición pública que establece la

ley, se reconocen tres etapas en las que se pueden incluir los criterios ambientales, sociales o éticos.

Estas etapas son:

- » Especificación del producto / servicio: instancia donde se detalla el tipo de producto que se quiere adquirir. Ejemplo: se define que se quiere comprar papel reciclado.
- » Definición del Pliego de Bases y Condiciones Particulares: momento en el que se explicitan las características técnicas específicas del producto a adquirir. Ejemplo: En la definición del pliego de bases y condiciones particulares se define que sea de tamaño A4 de 90 gramos.
- » Evaluación, selección y adjudicación: los criterios de evaluación de los oferentes, los de selección y los de adjudicación. Ejemplo: en estas etapas se seleccionan preferentemente aquellos que tengan certificaciones de tipo ambiental, social o éticas.

Según la mayoría de las experiencias internacionales, el mecanismo más simple para poder empezar con un proceso de CPS es insertando los criterios de sustentabilidad en la definición del producto. Es importante aclarar que es recomendable que la aplicación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas se realice conforme el principio de progresividad, también consagrado en la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675), la cual establece en su artículo 4° que: "...los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos".

3) Economía Social: La Contratación de personas en estado de vulnerabilidad económica y social

Además de los criterios ya descritos, es importante tener en cuenta la posibilidad de sumar como proveedores del Estado a las empresas e iniciativas de economía social, las cuales incluyen a empresas productivas o prestadoras de servicios que cumplen con determinados criterios sociales o de equidad social.

La posibilidad de aprovechar las oportunidades de renovar el mercado proveedor con bienes y servicios sustentables es vital para generar el cambio. Las compras públicas son el proceso por el cual las distintas administraciones adquieren bienes, servicios u obras donde los poderes adjudicadores, en tanto entidades públicas financiadas con el dinero de los contribuyentes, deben prestar especial atención a la adjudicación de los contratos. Por ello, el apoyo a los Monotributistas Sociales, las cooperativas y el fortalecimiento de emprendimientos locales y regionales puede y debe constituir un adecuado escenario para la incorporación de consideraciones sociales en el mercado.

a - Monotributo social

En la VI Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1988, se definió Economía Social como aquella parte de la economía nacional de un país, constituida sobre los cimientos de un sistema de unidades productivas que valoran al hombre como sujeto central de la actividad económica, lo que supone la preponderancia del trabajo sobre el capital, en razón de constituir el trabajo mucho más que un factor de producción ya que propicia

creatividad, moviliza energías sociales, preserva la identidad de la comunidad, despliega la solidaridad y utiliza experiencia organizacional para satisfacer las necesidades individuales y colectivas.

Desde este punto de vista, la Economía Social está constituida por trabajadores que realizan actividades económicas, pero que además tienen una finalidad principal que es la reivindicación de que otra economía es posible, con justicia distributiva, calidad de vida y relaciones sociales solidarias.

El Monotributo Social ha sido creado como instrumento para facilitar y promover la inclusión de todas las personas en la economía formal, a partir de la posibilidad de emitir factura oficial. De esta manera, se reconocen derechos previsionales y el acceso a las prestaciones de las obras sociales del Sistema Nacional de Salud.

En selección aplicable para elegir al contratista estatal, el Decreto N° 1023/2001, dispone en su artículo 25, inciso d), apartado 10, lo siguiente: "Art. 25. — PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN. Los procedimientos de selección serán:...d) CONTRATACION DIRECTA. La selección por contratación directa se utilizará en los siguientes casos: ...10. Los contratos que previo informe al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, se celebren con personas físicas o jurídicas que se hallaren inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, reciban o no financiamiento estatal. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, para las contrataciones que se autoricen a partir de esa fecha." (Apartado incorporado por Art. 1 del Decreto N° 204/2004 B.0 23/02/2004. Vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial, para las

contrataciones que se autorizen a partir de esa fecha).

Por su parte, se señala que el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social es el organismo encargado de gestionar el Monotributo Social, una categoría tributaria para aquellas personas que estén realizando actividades económicas de producción, servicios o comercialización, y vean dificultada su inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social.

El mencionado Registro Nacional de Efectores fue creado por el Decreto Nº 189/2004, en el que se establece que en el mismo podrán inscribirse aquellas personas físicas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada mediante, informe técnico social suscripto por profesional competente, o que se encuentren en situación de desempleo, o que resulten real o potenciales titulares de derecho de programas sociales o de ingreso, sean éstos argentinos o extranjeros residentes. Asimismo, podrán inscribirse en el citado registro, aquellas personas jurídicas cuyos integrantes reúnan las condiciones establecidas o aquellas que pudieran ser destinatarias de programas sociales o de ingreso.

El objeto de creación del Registro consiste en:

- » Concretar a través de una real reinserción social a las políticas de Estado que promueven la reinserción de los habitantes de la Nación en el trabajo y la producción y las tendencias a procurar una mejora en las condiciones de vida de los grupos familiares que se encuentran más desprotegidos o en situación de vulnerabilidad social y económica;

- » Articular la posibilidad de inclusión social de los titulares de derechos de dichas políticas, estableciendo a ese fin los instrumentos adecuados;

- » reinsertar en el mercado formal de actividades económicas, a quienes actualmente se encuentran excluidos, que es en definitiva a quienes deben dirigirse esencialmente las acciones sociales del Estado.

b - Cooperativismo

En la actualidad existen varias experiencias exitosas de herramientas de política social que el Ministerio de Desarrollo Social viene desarrollando para mejorar la calidad de vida de la población y favorecer la inclusión de los sectores más vulnerables. El Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" se encuentra orientado a la generación de empleo genuino y está destinado a aquellos sectores que, a pesar del importante proceso de crecimiento económico experimentado en nuestro país durante los últimos años, aún no han logrado incorporarse al mercado formal. Estos sectores, que constituyen el "núcleo duro" de la desocupación en la Argentina, son el resultado de un proceso de exclusión que lleva décadas y, por lo tanto, requiere de la intervención decidida y sostenida del Estado para revertir las desigualdades generadas durante años.

Para la implementación de dicho programa, el Ministerio de Desarrollo Social acuerda con los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales), a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), la formación y capacitación de cooperativas compuestas por alrededor de sesenta (60) trabajadores cada una, quienes tienen a su cargo la ejecución

de obras públicas locales que demandan mano de obra intensiva.

Se hace necesario avanzar, en el marco de las compras públicas sustentables, en el desarrollo de canales de comercialización con este tipo de emprendimientos, orientándolos de esta manera a optimizar y valorizar el trabajo de aquellos que intervienen a lo largo de toda la cadena de producción de los bienes, que la demanda del mercado local requiere.

En el ámbito cooperativo, hemos de decir que la unión hace la fuerza para conseguir los objetivos deseados, incluso a veces existen intereses que sólo se pueden alcanzar actuando en forma conjunta, y en el mundo empresarial esta idea tiene pleno significado. Para este fin y para alcanzar otros muchos, las sociedades cooperativas y en general las empresas de Economía Social reúnen a personas con intereses comunes que desean alcanzar un conjunto de metas.

Dado este contexto, las sociedades cooperativas surgen como organizaciones con el propósito de satisfacer un conjunto determinado de necesidades humanas, utilizando los recursos disponibles de la sociedad en que se ubican, y sometidas a las normas vigentes del sistema económico donde operan.

En cuanto a sus características podemos identificar las siguientes:

- » Autonomía;
- » Asociación de personas;
- » Unión voluntaria;
- » Objetivo de satisfacer necesidades económicas, pero también sociales y culturales;
- » Empresa que se posee en conjunto y se controla democráticamente.

En las definiciones y características anteriores podemos observar dos claros compo-

ponentes que delimitan el objeto y razón de ser de este tipo de empresas; por un lado el económico o empresarial y por otro, el social, constituido por una asociación de personas y la satisfacción de sus necesidades.

También debemos apuntar como ventajas del cooperativismo las siguientes características:

- » Claro sistema de valores compartidos que se proyectan en unos principios de funcionamiento diferente respecto de otras formas societarias;
- » Incremento de la motivación por el hecho de guiar ellos mismos su destino;
- » Ausencia de conflictos laborales al coincidir los intereses del capital y el trabajo;
- » Educación como principio esencial del cooperativismo.

Por último se debe destacar, en el marco de la Economía Social, el segmento que corresponde a "Fabricas Recuperadas". En el proceso de crisis económica y social que afectó a nuestro país a fines del siglo pasado y principio de este, ha nacido una nueva forma de organización empresarial y corresponde a las empresas que han sido declaradas en quiebra y por acción de sus empleados y su fuerza del trabajo, han logrado reiniciar sus actividades comerciales.

Corresponde mencionar que algunas de estas organizaciones recuperadas se han transformado en cooperativas y otras han continuado funcionando en su ámbito original, donde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, es partícipe fundamental de su inserción social, brindando asesoramiento, capacitación, etc.

4) Articulación entre organismos del Sector Público Nacional

Como se ha descrito en los rubros precedentes, "Criterios ambientales", "Criterios éticos y sociales" y "Economía Social", surge la necesidad de que estos criterios, se accionen de manera conjunta y coordinada entre los distintos Organismos del Estado Nacional, en el marco de un Plan estratégico.

Este Plan estratégico integral debe contemplar como escenarios factibles de ejecución las opciones de:

» Capacidad de autopromoción: el Estado Nacional, dispone en el presente de una serie de Empresas, en las cual es el poseedor de la mayoría accionarias. Estas empresas deberían ser receptoras, casi de manera exclusiva de las transacciones comerciales que deban realizar los Organismos Gubernamentales.

» Capacidad de negociación: Como se ha indicado anteriormente la capacidad de compra del Estado Nacional, donde es el agente de mayor peso en las economías modernas, razón por la cual, es prioritario que se establezcan las pautas correspondientes para que dicho Estado pueda realizar transacciones de forma centralizada, que permitirá un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

Este marco posibilitara que el Estado mejore su desempeño como contratante y comprador, y esta mejoría se dará especialmente en el vinculo entre distintas jurisdicciones del Sector Público Nacional.



Algunos lineamientos en el proceso de implementación de políticas de CPS en los organismos públicos

El diseño de políticas en CPS debe realizarse para ser aplicado por cualquier autoridad pública, más allá de sus dimensiones y estructura. Muchas de las políticas desarrolladas para las CPS, establecen una clara relación entre las decisiones de compra y la preocupación por el medioambiente y el ámbito social.

También se debe destacar la importancia que adquieren los volúmenes de compras y la calidad de poder adquirir productos sustentables de empresas, con responsabilidad en los ámbitos mencionados.

Por otra parte, es fundamental que las políticas de CPS trasciendan el hecho de poner el acento sólo en productos de contenido reciclado. Conforme las autoridades gubernamentales evolucionan en su comprensión del impacto medioambiental y social que tienen

las decisiones de compras, cada vez más organizaciones establecen y perfeccionan programas formales de compras que respetan ese impacto.

Los componentes de una política de CPS que se presentan aquí, pueden ser de utilidad para los responsables y funcionarios de compras que deseen desarrollar políticas de gobierno específicas para adquisiciones sustentables. Para que las CPS sean compras inteligentes, es necesario desarrollar eficiencia en sus procesos y procedimientos y orientar el poder de la administración pública sobre los mercados, en la promoción de mayores beneficios medioambientales y sociales, en todos los ámbitos, tanto local como regional.

El desarrollo de una política de CPS dentro de una organización significa que las compras y contrataciones de esa organización se realicen de manera sustentable, con el menor impacto medioambiental negativo y el mayor impacto social positivo. Esto implica integrar las consideraciones ya vertidas en todas las actividades de compras, desde bienes y/o servicios hasta la definición de necesidades verdaderas.

Existen algunos lineamientos de gran utilidad para el desarrollo de una política de CPS. A continuación se presenta el gráfico 1 con un proceso de implementación posible.

1. Conformar el equipo de trabajo

Las decisiones de compras pueden implicar a otros ámbitos de la organización. En ese caso, el responsable de compras deberá designar a los integrantes del equipo de trabajo en-



Gráfico 1

cargado de la reducción del impacto medioambiental y social, de las prácticas adquisitivas de la organización.

Se recomienda que este equipo de trabajo esté integrado por al menos un alto directivo y por representantes de los departamentos de compras, medio ambiente, salud, seguridad y un representante de quien ha requerido el bien y/o servicio. La definición de los integrantes del equipo debe ser clara y precisa. También es importante especificar los grupos de productos y/o servicios hacia los cuales estará dirigida la acción. Esto contribuirá al desarrollo y la aplicación del Plan de Acción. El número de personas involucradas dependerá del alcance de las actividades a cubrir y los recursos disponibles dentro de la organización, así como también de su estructura.

El armado de un equipo de trabajo implica asignar responsabilidades para que cada uno de los departamentos realice alguna actividad específica. El equipo de trabajo se encargará de:

- » Observar el desarrollo de normas y especificaciones medioambiental y sociales de la organización que puedan ser integradas en los detalles de la compra;
- » Realizar una lista de metas y objetivos de compras con ventajas medioambientales y sociales ordenados por prioridad;
- » Preparar materiales formativos y de comunicación para promover la comprensión de los principios de este tipo de compras en todos sus departamentos, con sus colaboradores y proveedores;

- » Capacitar a la totalidad de los integrantes de la organización y entrenar a quienes componen el departamento de compras y contrataciones, así como a todos los directivos sobre sus responsabilidades según la política de CPS desarrollada;
- » Generar instrumentos para medir los avances en la aplicación de la política de CPS desarrollada;
- » Establecer un programa de incentivos de personas y departamentos para reconocer sus esfuerzos en la instrumentación de la política de CPS;
- » Monitorear al personal formado en la materia y preparar un informe periódico que documente las actividades para asegurar la correcta difusión y aplicación de los criterios ambientales en la adquisición de bienes y servicios.

2. Definir prioridades y objetivos

Para definir prioridades y objetivos, es conveniente que la organización evalúe los impactos que afectan la sustentabilidad de la organización y realice un examen completo de las adquisiciones que ha realizado de determinados artículos.

En base a las necesidades y los volúmenes anticipados de compras, podrán ordenarse por prioridad las diferentes actividades y así integrar consideraciones medioambientales y sociales en las compras. La lista de atributos o ventajas que se buscan en los productos y servicios puede abarcar desde recomendaciones para contenidos reciclados hasta requisitos de fuentes renovables de energía. Esta lista también puede incluir atributos de eficiencia energética, conservación de

aguas, reducción en el uso de tóxicos, conservación de los recursos naturales y reducción de residuos.

Las prioridades trazadas por la organización determinarán cuales serán los criterios a establecer y el desempeño medioambiental y social exigible. Puede resultar que sólo se busque utilizar productos respetuosos del medio ambiente que presenten algunos atributos o cualidades (durables, de materiales reciclados, no tóxicos, etc.), o productos que representen el aspecto social y que se observe el cumplimiento de ciertos requisitos laborales (trabajo infantil, los trabajos forzados, la salud, la seguridad, etc.).

Las políticas más recientes identifican prioridades específicas o delegan al departamento de compras el desarrollo de la lista de productos que deben recibir atención prioritaria. El desarrollo de la lista de productos con ventaja medio ambiental y social puede considerar también la adquisición de materias primas, producción, fabricación, empaque, distribución, reutilización, operación, mantenimiento y disposición del producto o servicio.

Para establecer de manera eficaz los objetivos puede tenerse en cuenta:

- » El ámbito de aplicación del grupo de productos y servicios,
- » La cobertura de ese grupo de productos y servicios dentro de la organización (un solo departamento, muchos o el total).

Es importante comunicar claramente los objetivos para que los responsables de su aplicación reciban el apoyo político necesario, demostrar el

compromiso con el público en general y proporcionar el marco necesario para medir los progresos. También, al definir los objetivos y prioridades, es importante tener en cuenta que deben ser realistas y posibles de lograr, respondiendo a lo que puede encontrarse en el mercado.

3. Dialogar con proveedores del sector privado

La definición de las exigencias a los contratistas y proveedores para que apliquen principios de adquisiciones sustentables en sus propias empresas, es una de las actividades más importante dentro de las políticas de CPS. El rol de las empresas es clave en este escenario innovador, en tanto la inclusión de criterios medioambientales y sociales en la oferta de productos y servicios impactará de forma significativa en el mercado.

A su vez, el Estado debe realizar el cambio hacia las compras sustentables de manera progresiva, permitiendo que las empresas interesadas continúen su relación como proveedores y que puedan reconvertirse hacia modos de producción sustentables, mientras se incluyen nuevos proveedores y se privilegian aquellos tradicionales que lideren la transformación en el sector. Por esta razón, es tan importante establecer un diálogo con proveedores, especialistas en el tema y otros expertos.

La oferta de productos se modifica sustancialmente alterando la demanda, lo cual implica que más organizaciones adquirirán bienes y servicios sustentables en tanto existan más beneficios en esa acción. Se simplificará comprar productos con ventajas ambientales y

sociales, cuantas más organizaciones los requieran.

Por lo tanto es importante que la administración estatal aliente a los proveedores a presentar licitaciones con productos que cumplan los criterios de cuidado medioambiental y social y cuyo desempeño se especifique en los pliegos correspondientes.

4.- Sensibilizar y preparar

Una política efectiva de CPS exige a la organización pensar de forma distinta sobre sus decisiones de compra, educar a los directivos y al departamento de compras, especificar productos, informar a los usuarios requirentes, proveedores y también al público en general.

En esta etapa pueden señalarse diferentes momentos en función de las poblaciones destinatarias:

- » Los tomadores de decisión, área de compras y contrataciones del Estado;
- » Los proveedores de bienes y servicios del Estado;
- » Y quienes consumen dentro del Estado.

Estos tres momentos no son compartimentos estancos, sino que van incluyendo en sus acciones a los destinatarios de los anteriores. Las acciones de un estadio pueden englobar las propuestas de otras etapas.

5.- Implementar el plan de acción

El plan de acción de una política en CPS es un documento conciso y claro donde se adaptan las prácticas de compras a las necesidades específicas de la autoridad. Debe ser accesible a

todas las personas que participan en las diferentes etapas del proceso de contratación.

El plan de acción debe dar instrucciones claras y brindar detalles prácticos para lograr los objetivos de la política. El alcance y su detalle dependerán del enfoque que se le desee dar. Las acciones contempladas deben responder a las metas establecidas por la autoridad. El plan debería mencionar:

- » El compromiso político de la máxima autoridad, incluyendo los objetivos establecidos;
- » La descripción de las responsabilidades asignadas;
- » La descripción de las medidas de aplicación y procedimientos;
- » Indicadores que faciliten el proceso de análisis;
- » El calendario de tareas.

6.- Monitorear y revisar

Para medir la efectividad de una política de CPS es necesario incorporar medidas de desempeño desde el comienzo del proceso. Esta actividad la puede realizar el departamento de compras o el equipo de trabajo.

Las políticas deben ser revisadas regularmente para asegurar que satisfagan las necesidades de la organización y que su enfoque refleje sus objetivos ambientales y sociales. También permite reforzar la política en base a nueva información, ajustando las metas y modificando funciones y responsabilidades para incrementar la efectividad del programa.

La revisión de las políticas de compras se realiza sobre la aplicación de los objetivos planteados en los plazos acordados, el alcance de los ti-

tulares de derechos, la participación de los actores previamente definidos y la expansión de algunas de las metas, entre otros aspectos del proceso.

Se sugiere que el monitoreo sea realizado por los técnicos formados para llevar adelante las compras públicas sustentables, sobre la certificación de los productos que se adquieren, el compromiso de otros organismos en las compras públicas sustentables, el diálogo fluido con los proveedores, la constante actualización de la información sobre las compras públicas sus-

tentables para los consumidores finales del Estado, etc.



Comentario final

La relación Estado-Sociedad se concreta a través de sucesivas tomas de posición de los diferentes actores sobre cuestiones que plantea el propio desarrollo de la sociedad. La toma de posición se traduce en estrategias como las políticas públicas, los proyectos, los programas y demás herramientas disponibles para actores sociales públicos y privados. En este sentido, las políticas públicas son, en su formulación, la expresión decantada y genuina del interés de la sociedad. Por lo tanto, la formulación de políticas públicas implica definir el sentido de la acción estatal, conteniendo elementos normativos y prescriptivos hacia una visión sobre un futuro deseable.

Las compras públicas sustentables son un recurso político y estratégico del Estado que respalda la sustentabilidad de éste, generando mejores condiciones en la adquisición de bienes y servicios. El Estado cuando actúa como consumidor, no es un comprador común, además de guiar su conducta por los principios de legalidad, de acuerdo con las bases fundamentales de la administración pública, debe hacerlo lo más racionalmente posible. De hecho, el Estado debe utilizar el poder de compra para aplicar la política pública, la asignación del gasto de los recursos públicos de manera eficiente y la optimización de los gastos invertidos. Esta forma de usar el poder de compra representa un nuevo paradigma de la contratación pública en Argentina.

Reconociendo el gran poder de adquisición que posee el Estado, la incorporación de criterios sustentables en sus procesos de compra y/o contra-



taciones representa una gran oportunidad para influir de manera significativa en el mercado y fomentar así, la producción y el suministro de bienes y servicios más sustentables. Los técnicos, funcionarios, y autoridades responsables del sector público, nos encontramos hoy frente a los múltiples desafíos de modificar el sendero de crecimiento de las economías, integrando las dimensiones sociales y ambientales.

Se requiere además preparación específica en los compradores públicos para implementar compras sustentables, ya que analizar los productos y servicios con una visión de costo total no es una práctica natural, y por tanto los beneficios de realizar compras sustentables son aún menos visibles.

Sin embargo, actualmente es viable lograr pequeños y rápidos avances, de bajo costo y alta visibilidad, como la instalación de criterios de este tipo en parte de las compras públicas o la generación de listas de productos que deben considerar criterios de impacto social y ambiental en sus procesos de contratación, a ser utilizadas como guía por los compradores públicos, lo

que abre las puertas para avanzar rápido, en virtud de la posibilidad de replicar buenas experiencias.

Las CPS responden a una línea de estrategias donde el Estado cumple un doble rol: es un gran consumidor de bienes y servicios y forma parte de los procesos productivos que los generan. Dado que sus actividades son financiadas por los contribuyentes a quien él mismo regula, las buenas prácticas, políticas y recomendaciones también deben ser aplicadas al sector público. Esta situación y el poder de compras que posee el Estado, posiciona a los gobiernos como principales motores de cambio en la consecución del desarrollo sustentable.

Estos desafíos emergentes de la gestión pública demandan a los servicios el desarrollo de capacidades e instancias de gestión que les permitan establecer relaciones más eficientes con los distintos niveles, actores y grupos con los que interactúan. Para ello resulta necesaria la coordinación de instituciones, enfoques y recursos que pue-

dan estar involucrados en la atención de estas nuevas demandas ciudadanas, incorporando de forma efectiva las características y requerimientos específicos de los sujetos que se ven afectados por problemáticas sociales, económicas, culturales o medioambientales desde una perspectiva transversal, desarrollando programas y prestaciones que respondan a esas características y requerimientos.

De esta manera, las instituciones pertenecientes a la administración estatal de nuestro país, no obstante su origen orientado hacia la satisfacción de las necesidades de toda la sociedad, deben procurar cumplir con un comportamiento apropiado, medido en términos socialmente responsable, que no se limite solamente al cumplimiento eficiente de su misión o al irrestricto respeto y apego al marco jurídico y político que las regula, sino que sea capaz, además, de ofrecer un esfuerzo adicional en la perspectiva de proactividad y empatía con las necesidades y demandas de los ciudadanos.

Bibliografía y Fuentes

- Compras Públicas Sustentables en el Mercosur.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Guía de Compras Sustentables.
- Proyecto SNECO.
- Compras Públicas Sustentables en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Guía de Compras Públicas Sustentables – Oficina Nacional de Contrataciones.