



El Estado como consumidor responsable: Compras Públicas Sustentables en la Argentina

Por María Belén Aliciardi¹ y Santiago Duran Cassiet²

i.

Planteo del tema

“El Estado puede, y debe, ser el motor de una Economía Sostenible”³

El Estado es normalmente el principal consumidor de la economía nacional, y ello se ve reflejado en el porcentaje que representan sus transacciones en el Gasto Público dentro de la fórmula del Producto Bruto Interno, superior al 30 % en los últimos años⁴. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), las compras estatales representan entre el 10% y 15% del PBI mundial⁵. Por lo tanto el desempeño del Sistema de Compras Públicas es clave para cualquier economía y su desarrollo, y representa una gran oportunidad para cambiar los patrones de consumo hacia modelos sustentables, a través del uso de herramientas que permitan influir en el mercado, fomentando la producción y el suministro de bienes y servicios amigables con el ambiente y socialmente responsables.

Las compras sustentables (en adelante, CS), son aquellas en cuyos procesos de contratación se consideran las **variables económicas, sociales y ambientales**. Realizamos CS cuando nuestros requerimientos buscan un adecuado equilibrio entre estas tres variables con los diferentes factores, productos o servicios que contratamos. Dichos criterios muchas veces se identifican con etiquetas en los productos que suministran información al consumidor.

Las compras públicas sustentables (CPS) se definen como *“el proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos obteniendo el ‘mejor valor por el dinero gastado’ en términos de generación de beneficios no sólo para la organización sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimizan los daños al ambiente”*.⁶

Las CPS también son conocidas como licitaciones públicas sustentables, compras y contrataciones verdes, eco-adquisiciones y compras ambientalmente amigables, compras responsables, compras inclusivas responsables, compras públicas éticas, entre otras. Pero preferimos llamarlas compras públicas sustentables, para agrupar los criterios ambientales y los sociales, ya que términos como verde o eco o inclusivas generarían confusión.

Los criterios ambientales, buscan que los bienes o servicios a adquirir generen el menor impacto posible en el ambiente 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, teniendo en cuenta: la materia prima utilizada para la fabricación del producto, el proceso de fabricación del producto, el uso del producto elaborado, la distribución del mismo y el fin de vida del producto. Por su parte los criterios sociales (éticos), buscan promover condiciones que favorezcan la equidad social (salarios y condiciones laborales justas, evitar la explotación infantil, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, etc).

La incorporación de dichas medidas debe formar parte de una programación gradual, debido a que requiere una redefinición de algunos de los conceptos y procedimientos de contrataciones públicas, entre ellos, la evaluación de la oferta más conveniente basada en el esquema del precio más bajo; es decir que se trata de trascender la noción de que una contratación pública, para ser considerada “eficiente”, no sólo debe arribar a un resultado económicamente conveniente, sino que además ésta, debe contribuir a la protección del ambiente y al fomento de una producción sostenible, social y ecológicamente.

Estos criterios ya ha sido implementado en varios países⁷ y nuestro país no es la excepción. Por eso el objetivo de este trabajo es analizar la actual situación de las CPS en nuestro país.

¹Abogada, Notaria y Mediadora (UNC). Especialista en Derecho Ambiental (UBA). Maestrando Gestión Ambiental (UNSAM). Jueza de Faltas V. Ascasubi (2005-2011). Asesora ACUMAR (2011-2014). Jefa Legal Ambiental en BCyL (2014-).

²Abogado (UBA). Maestrando en Derecho Administrativo (U. Austral). Asesor de Director en ERAS (2009-2013). Asesor Gerente en ENARSA (2013-).

³Loyola, Claudio. 2009. Compras Públicas Sustentables en Chile. <http://media.eclac.org/tic/ppt/22/07%20Claudio%20Loyola.pdf>.

⁴Villegas, Hector B. 2009. Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, 9 Edición actualizada y ampliada. Buenos Aires: Editorial Astrea. Pág. 47.

⁵Organization Mundial del Comercio (WTO). 2012. www.wto.org.

⁶Definición adoptada por el Grupo de Trabajo Internacional de Marrakech de Compras Públicas Sustentables adoptó en su primera reunión en base a la política de SPP del Reino Unido, 2006.

⁷La OEA estableció un Acuerdo de “Compras Públicas Sostenibles” y realizó talleres sobre CPS. También existe una Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), que es una iniciativa de 32 países de las Américas como un mecanismo de cooperación técnica regional. Por su parte la Decisión 26/2007 del MERCOSUR establece las pautas de la Producción y Consumo Sostenible” y en ese marco, el Subgrupo de Trabajo 6, desarrolló un Proyecto Piloto de Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR para evaluar las condiciones político-institucionales y de capacidades de los países miembros para incluir criterios de sustentabilidad en el Protocolo de Compras Públicas.

ii. Experiencia nacional en la implementación de CPS

A nivel nacional, encontramos el Acuerdo de Financiación en Pequeña Escala (SSFA) celebrado entre la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina (SGGP) y el PNUMA, que ha dado lugar al nacimiento de un proyecto coordinado por la Oficina Nacional de Contrataciones, titulado “*Desarrollo de Capacidades para las compras públicas sustentables en Argentina*”. Así como también el Reglamento de Contrataciones, aprobado por Decreto N° 893/2.012 cuyo Título VI se refiere específicamente a las CPS. Y el nuevo Código Civil y Comercial Unificado en su art. 1094 habla del “acceso al consumo sustentable”.

Ahora bien, conociendo el producto que necesitamos, podemos incorporar las variables sustentables:

- 1.- Durante las actuaciones previas a la contratación, en la *etapa de preinversión* (Ley N° 24.354).
- 2.- Al determinar el *objeto de contrato* o sea sus especificaciones técnicas, (arts. 39 d) y 45 inc.b) y d) Decr. 893/2.012, por ejemplo que el objeto en la solicitud diga: “papel reciclado” y no “papel”⁸,
- 3.- Al elaborar los *pliegos de bases y condiciones particulares* que regirán la contratación (art. 44 decreto 893/2012)⁹,
- 4.- Al evaluar y *adjudicar* la oferta más ventajosa (art. 80 Decr. 893/2012 dispone que al nombrar la Comisión evaluadora se pueden nombrar peritos técnicos que sepan de criterios de sustentabilidad)
- 5.- En la *ejecución del contrato* (condiciones de ejecución)¹⁰ y
- 6.- Durante la *auditoría o control ex-post*.

Finalmente debe reconocerse que habría que contemplar la responsabilidad del funcionario por los impactos ambientales y sociales negativos, que los bienes o servicios adquiridos por su administración tienen durante su ciclo de vida.

Ahora la pregunta... ¿Cómo implementar y evaluar en el caso concreto los criterios de sustentabilidad garantizando los principios de transparencia, concurrencia y de igualdad y no discriminación en el trato?

Por un lado es importante el *Manual de Procedimiento Único de Catalogación y Sustentabilidad* de la Oficina Nacional de Contrataciones. Y por otro lado sería ideal que al momento de la evaluación de ofertas se incorporara una planilla tipo común a toda la administración central y descentralizada, que contenga todos los criterios ambientales y sociales. Los cuales deben ser previamente puntualizados por la Comisión de Evaluación de ofertas, a los fines de que cuando se presenten ofertas que acrediten de manera documental el criterio afirmado, sepan el puntaje que recibirán. De esta manera a la hora de evaluar las condiciones técnicas del producto, y del oferente también se tendrán en cuenta estos criterios para la evaluación, y no solo el precio. Y todos los oferentes sabrán cuáles son las condiciones antes de presentarse.

iii. Palabras finales

Sin dudas, que la normativa nacional sobre contrataciones públicas del Decreto 893/2.012, al incorporar las pautas de desarrollo sostenible y sociales como criterios de evaluación de las ofertas (art. 194/199), y su mención en el CCC son un paso fundamental en el avance del tema, pero para su efectividad debe ser indefectiblemente acompañado por una fuerte labor de capacitación y concientización sobre la importancia de las CPS como instrumento de gestión ambiental y social del Estado tanto para los funcionarios como para sus proveedores. Si bien nos falta mucho camino por andar, contamos con la ventaja de poder analizar y capitalizar la valiosa experiencia desarrollada al respecto por otros Estados y regiones y adaptarla a las particularidades y procedimientos regionales y locales de nuestro país. Vale destacar que sería importante que se sancione una ley a nivel nacional que regule específicamente el tema y que la misma sea debidamente reglamentada, incluyendo una planilla con los criterios de sustentabilidad ambiental y social y sus puntajes para que las compras públicas, además de sustentables sean transparentes e igualitarias para todos los oferentes.

⁸ En la página www.comprasnet.gov.ar ya se pueden encontrar una lista de los productos y servicios sustentables incluidos en el sistema de compras del Gobierno Federal, que van desde el papel reciclado a “tecnología verde” (computadoras construidas con menor material tóxico y más biodegradable, reciclado y que no contengan encima de la cantidad recomendada por la directiva RoHS sustancias peligrosas como caucho, cromo o cadmio).

⁹ 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. Asimismo, podrá exigir que en los pliegos de bases y condiciones particulares que los organismos contratantes aprueben se incluyan cláusulas con determinados criterios de sustentabilidad específicos (art. 196 Decr. 893/2012). Los oferentes que cumplan con los criterios de sustentabilidad fijados en los respectivos pliegos de bases y condiciones particulares, 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 (art. 197 del decreto mencionado). El art. 7 del Decr. 312/2010 del Sistema de Protección Integral de los Discapacitados que reglamenta la Ley 22.431 establece que “en aquellas situaciones en que hubiere tercerización de servicios [...] deberá incluirse en los respectivos Pliegos de Bases y Condiciones Particulares, que el proponente deberá contemplar en su oferta la obligación de ocupar [...] a personas con discapacidad, en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad del personal afectado a la misma”, reglamentada recientemente por la Disposición 21/2015 de la Oficina Nacional de Contrataciones.

¹⁰ Durante la ejecución del contrato pueden introducirse consideraciones como el suministro de lotes de tamaño adecuado para minimizar residuos; la entrega y envasado de bienes a granel y no por unidades, el suministro de bienes en recipientes reutilizables; la recuperación o reutilización a cargo del contratista del material de embalaje y de los productos usados y que el reciclado o reutilización a cargo del contratista.