

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y  
RELACIONES INTERNACIONALES**

**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

**TESINA**

**“El desafío de incorporar criterios de sustentabilidad  
en las compras públicas.  
El caso de la ciudad de Rosario (2006-2018).”**

Autora: Pascual, Rocío.  
Directora: Perotti, Sofía.

ROSARIO, OCTUBRE 2018.

# EL DESAFÍO DE INCORPORAR CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD EN LAS COMPRAS PÚBLICAS. EL CASO DE LA CIUDAD DE ROSARIO (2006-2018).

## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
---------------------	----------

<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO</b>	<b>8</b>
----------------------------------	----------

1.1 Las políticas públicas como ciclo	9
---------------------------------------	---

1.2 Compras públicas como instrumento de política pública	11
---	----

1.3 Perspectivas conceptuales en torno a la sustentabilidad	13
---	----

1.4 Compras públicas sustentables	17
-----------------------------------	----

1.5 Criterios de sustentabilidad	19
----------------------------------	----

1.5.1 Criterios ambientales

1.5.2 Criterios sociales

<b>CAPÍTULO 2. EXPERIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES</b>	<b>24</b>
---	-----------

2.1 Indicadores de compra pública sustentable	25
---	----

2.2 Recorriendo experiencias de compra pública sustentable	31
--	----

2.2.1 Experiencias internacionales gubernamentales	
2.2.2 Experiencias internacionales mixtas (organizaciones no gubernamentales – organizaciones gubernamentales)	
2.2.3 Experiencias nacionales	
2.2.4 Experiencias regionales y/o estatales	
2.2.5 Experiencias locales	

**CAPÍTULO 3. EL CASO DE LA CIUDAD DE ROSARIO (2006-2018)** **54**

3.1 Políticas públicas con perspectiva sustentable	60
3.2 Marco normativo	66
3.3 El Estado en acción	68
3.3.1 Gabinete para la Sustentabilidad	
3.3.2 El Estado como impulsor	
3.3.3 El Estado como consumidor	
3.4 Obstáculos y desafíos	86

**CAPÍTULO 4. CONSIDERACIONES FINALES** **92**

**BIBLIOGRAFÍA** **100**

## **ABREVIATURAS**

**ACNUR** – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

**BSD** – Business, Sustainability, Development.

**FPNUL** – Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano.

**GPP** – Green Public Procurement

**IASD** – Instituto Argentino para el Desarrollo Sostenible.

**ICLEI** – International Council for Local Environmental Initiative Local Governments for Sustainability.

**IISD** – International Institute for Sustainable Development.

**IGPN** – International Green Procurement Network. Red Internacional de Compras Ecológicas.

**ITC** – International Trade Centre. Centro de Comercio Internacional.

**MERCOSUR** – Mercado Común del Sur.

**NAGPI** – North American Green Purchasing Initiative. Comisión para la Cooperación Ambiental.

**OCDE** – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

**OEA** – Organización de Estados Americanos.

**OIT** – Organización Internacional del Trabajo.

**PAR** – Plan Ambiental Rosario.

**PERM** – Plan Estratégico Rosario Metropolitana.

**PIM** – Plan Integral de Movilidad Rosario.

**PNA** – Plan de Acción Nacional Esloveno.

**PNUMA** – Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

**PPI** – Política de Producto Integrada.

**PUR** – Plan Urbano Rosario.

**RICG** – Red Interamericana de Compras Gubernamentales.

**RPN** – Red de Compras Responsables.

**SECO** – Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza.

**SPPI** – Sustainable Public Procurement Initiative. Iniciativa De Contratación Pública Sostenible.

**SUN** – Naciones Unidas Sostenibles.

**UE** – Unión Europea.

**UNICEF** – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

**UNEP** – United Nations Environment Programme.

**UNESCO** – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

**UNON** – Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi.

**UNOPS** – Oficina de las Naciones Unidas para Servicios de Proyectos.

**VIC** – Vienna International Centre.

**WTO** – World Trade Organization.

## INTRODUCCIÓN

Se reconoce al Estado como uno de los principales agentes consumidores de la economía de un país. De hecho, la Organización Mundial del Comercio señala que las compras estatales representan entre el 10% y 15% del producto interno bruto mundial (WTO, 2017). En este sentido, el comportamiento que adopta el Estado respecto de las políticas acerca de su sistema de compras, provoca gran incidencia en el mercado, la sociedad y el ambiente en su conjunto. En la medida en que el Estado consume de manera sustentable, activa un ciclo donde esos patrones de consumo generan un mercado de producción que es al mismo tiempo amigable con el ambiente y socialmente comprometido.

Esta Tesina aborda la temática de las compras públicas sustentables. Particularmente se investiga **cómo se llevó a cabo la incorporación de criterios sustentables en el sistema de compras del municipio de Rosario durante el período 2006-2018.**

En este sentido nos preguntamos específicamente: ¿Cómo se expresaron los criterios de sustentabilidad en la normativa del sistema de compras públicas, y en otros documentos públicos del municipio de Rosario, a lo largo de este período? ¿En qué áreas del municipio se incorporaron criterios de sustentabilidad en el sistema de compras públicas? ¿Por qué esas áreas y no en otras? ¿Cuáles fueron los productos que se adquirieron en esas compras? ¿Qué actores participaron en los procesos mediante los cuales se incorporaron los criterios de sustentabilidad al sistema de compras públicas? ¿Cuáles fueron las dificultades, si es que las hubo, para la incorporación de los criterios de sustentabilidad en el sistema de compras públicas?

Este trabajo postula que los criterios de sustentabilidad en el sistema de compras del municipio rosarino no se encuentran incorporados bajo un sistema estandarizado o un

protocolo de compras institucionalizado, aunque, pese a ello, pueden identificarse diferentes iniciativas y mecanismos a partir de los cuales se ha tornado al sistema de compras local más sustentable.

El presente trabajo se inscribe en el campo disciplinar de la ciencia política, particularmente en el área de estudios de la administración pública. La propuesta identifica un área de vacancia en el campo de interés, ya que prácticamente no se encuentran en nuestro país estudios que traten específicamente el tema de las compras públicas sustentables en el nivel local. En cambio, a nivel internacional, son numerosos los estudios en la temática. Por ejemplo, los informes de United Nations Environment Programme (UNEP), organización pionera en estudios acerca de los impactos de las compras públicas sustentables. Es oportuno señalar los reportes de 2012, 2013 y 2015, donde se revisa a nivel global la implementación de las compras públicas sustentables. Cabe mencionar también la confección de un sistema de evaluación y monitoreo para la implementación de compras públicas sustentables (UNEP 2016). En América Latina se pueden nombrar los trabajos que versan sobre consumo y producción sustentable de Aguilar et. Al (2009), PNUMA (2008), y PNUMA (2009). En lo que refiere a estudios de compras gubernamentales a nivel local se destacan los manuales para la implementación de criterios sustentables ICLEI (2007), CLEMENT et. Al (2016), IISD (2015). En Argentina se ha producido un gran acervo teórico respecto de la implementación de modelos sustentables de compra pública, que puede verse en los trabajos de Arozamena et. Al (2010); Beláustegui (2011); Bezchinsky et. Al (2012), Bellingi y Escudero (2010).

Por último, de elaboración gubernamental, corresponde subrayar los esfuerzos en la generación de una guía de compra pública sustentable desde la Oficina Nacional de Contrataciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2011).

Resulta pertinente mencionar que el recorte temporal que comienza en el año 2006, sitúa el período en que el municipio de Rosario sentó las bases de la Agenda 21, estableciendo así la temática ambiental como política pública a nivel local. Es menester señalar que la Agenda 21, desarrollada en 1992 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, fue firmada por más de 170 países y propone que los Estados actúen en el desarrollo de sus políticas públicas de manera socialmente inclusiva, económicamente viable y respetuosa con la naturaleza. Asimismo, el Proyecto 21 invita a ratificar los acuerdos y organizar programas propios a nivel local. El año 2016 marca un momento clave ya que la Municipalidad presentó el Plan Ambiental Rosario, el primer proceso de planificación de su tipo, que vino a complementar a los ya conocidos Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM), el Plan Urbano Rosario (PUR) y el Plan Integral de Movilidad (PIM), con el fin de profundizar la integración de la dimensión ambiental en las políticas locales. Además, en el año 2016, se emprendieron una serie de capacitaciones en el ejecutivo municipal a cargo del International Institute for Sustainable Development (IISD) sobre la implementación de protocolos de compra pública sustentable. Al mismo tiempo, la Comisión de Ecología y Medio Ambiente del Concejo de la Ciudad de Rosario presenta un manual de compra pública sustentable, entrando así en la agenda la cuestión de integrar criterios de sustentabilidad en el sistema de compras. El recorte temporal se extiende hasta el presente año, lo cual ha permitido incluir dos años desde la implementación del Plan Ambiental Rosario, a los fines de considerar sus primeras implicancias.

El tema de las compras públicas sustentables, como se ha mencionado, es de creciente interés público. En este sentido, esta investigación pretende realizar un aporte no sólo académico sino también social, acompañando el fortalecimiento de la perspectiva



sustentable dentro de la agenda de temas social y políticamente relevantes. Así, se espera que este trabajo pueda ser puesto a disposición como insumo tanto a otros investigadores del propio campo y de otros campos disciplinarios, como a funcionarios públicos interesados en formular políticas públicas asociadas a la temática.

En función de los objetivos del presente trabajo, se propone un diseño metodológico cualitativo, y el abordaje de la problemática se realiza mediante un estudio de caso. Se utilizan fuentes de información primaria, recogida a través de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave en la problemática, tales como funcionarios públicos del área de interés. Asimismo, se utilizan fuentes secundarias como bibliografía especializada, documentos de políticas públicas, informes estadísticos, notas periodísticas, normativa, manuales, entre otras.

Se prevé la revisión bibliográfica en vínculo con la observación de datos y documentos, así como también la confección de una serie de protocolos de entrevistas semi-estructuradas específicamente diseñadas para los informantes clave.

Esta Tesina se organiza en cuatro capítulos, con el objeto de abarcar de un modo integral las compras públicas sustentables y el desarrollo de los objetivos planteados.

En el primer capítulo, se presentan los conceptos centrales que dan sustento y guían esta investigación. Así se lleva a cabo una aproximación a las políticas públicas concebidas como proceso, y se pone en consideración el rol del Estado en su formulación como agente preponderante pero no exclusivo. Se avanza sobre el concepto de compras públicas, y en este sentido se examinan y se discuten las diferentes concepciones y denominaciones alrededor de la idea de lo sustentable. Para ello se efectúa el recorrido de este concepto a lo largo del tiempo, y los debates que se suscitaron al respecto. Finalmente se trabaja sobre el concepto de compras públicas sustentables. Particularmente se abordan los conceptos de criterios ambientales y criterios sociales, ya

que se entiende que las compras públicas sustentables son sólo aquellas que incorporan ambos principios. De manera tal que la sustentabilidad no podría ser entendida sin estos criterios que le otorgan su carácter específico y singular.

En el segundo capítulo se hace un recorrido por ejemplos concretos de sistemas de compras públicas sustentables, que se hallan en distintos niveles de organización e integración gubernamental –internacional (gubernamental y mixta), nacional, regional o estadual, y local–.

Además, se recurre a la tipología de mecanismos y herramientas de apoyo a la implementación de Compras Públicas Sustentables propuestos por Bezchinsky et. Al (2012), que partiendo del análisis de distintos indicadores –como, por ejemplo: el marco normativo, disponibilidad de información y/o capacitación, especificaciones técnicas de las licitaciones, mecanismos de certificación y verificación, presencia de grupos y asociaciones, promoción de pymes u otros emprendimientos como cooperativas y economías solidarias– permite conocer el estado en que se encuentra la incorporación de criterios de sustentabilidad en un sistema de compras público.

En el tercer capítulo se trata específicamente el caso elegido. Se propone analizar la incorporación de los criterios de sustentabilidad en el sistema de compras de la Ciudad de Rosario. A tal efecto, se consideran distintos ejes de análisis dentro del proceso de compra pública, se identifican mecanismos y herramientas de apoyo a la implementación de criterios sustentables, a saber: marco político-institucional; marco normativo; iniciativas gubernamentales de fomento al consumo y producción sustentables.

Finalmente, en el último apartado, se exponen las reflexiones finales, que han sido elaboradas a partir del desarrollo de esta investigación.

## CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

Este capítulo se inicia con la definición del concepto de políticas públicas entendiéndolas como proceso no lineal en que el Estado cumple una función preponderante pero no exclusiva (Aguilar Villanueva, 1992 y 1993; Lindblom, 1980; Oszlak y O'Donnell, 1981). Se comprende que las políticas públicas como proceso implican distintas etapas, donde se definen y delimitan problemas, se construye agenda, se formulan estrategias, se implementan acciones y se evalúan resultados. Su estudio requiere analizar el papel que juega el Estado del mismo modo en que se examina el *feedback* con otros agentes, y viceversa, la injerencia de otros agentes no estatales en el proceso de formulación de políticas públicas. En este sentido, se hace hincapié en la capacidad del Estado para modificar el sistema social y económico, a través de su comportamiento como agente de compra.

Seguidamente, con el objetivo de definir la concepción de compra pública sustentable se presenta un recorrido histórico en torno al concepto de sustentabilidad. Para ello se parte de los estudios internacionales precedentes en la temática sustentable que fueron llevados a cabo a partir del trabajo de Naciones Unidas en diferentes Convenciones y sus posteriores Declaraciones (ONU, 1972, 1992, 2002, 2005).

Se mencionan diversos conceptos, tales como: medio ambiente, desarrollo sostenible, compra verde o compra ecológica, que explican la evolución de las indagaciones y estudios que permitieron elaborar el concepto de compra pública sustentable vigente.

Como se menciona, existieron múltiples debates alrededor de lo 'sustentable', que se encuentran representados en sucesivas Declaraciones de la UNEP. Esas nociones fueron mutando a lo largo del tiempo, hasta lograr cierto consenso en relación al concepto de sustentabilidad. Debido a ello, se considera acertado realizar un apartado que señale

esas nociones, y otro que explique la formulación que actualmente se reconoce como compra pública sustentable.

Asimismo, se aborda el concepto de compra pública y su correlato con la idea de sustentabilidad, que se integran en la noción de compra pública sustentable. Del mismo modo se indaga acerca de los criterios de sustentabilidad –dimensiones ambiental y social– que constituyen la clave para entender el tema y la singularidad del concepto de compras públicas sustentables. Finalmente se dedica un apartado para explicar dichos criterios.

## **1.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CICLO**

Esta tesina aborda el estudio de las compras públicas entendidas como parte de la implementación de una política pública previamente formulada.

En este sentido resulta necesario reflexionar en torno al concepto de políticas públicas, ya que múltiples debates y explicaciones se han elaborado al respecto.

En términos de Oszlak y O'Donnell (1981) se pueden entender las políticas públicas como un conjunto de acciones y omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que es de interés de diversos actores de la sociedad civil.

Al mismo tiempo, de acuerdo a Tamayo Sáez (1997) las políticas públicas se constituyen como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioridades.

Se pueden mencionar algunas de las definiciones que aporta Aguilar Villanueva (1992: 23), tales como:

- a. la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;
- b. la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
- c. implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular;
- d. son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social”.

Asimismo, es preciso establecer que las políticas públicas son un conjunto de sucesivas fases, es decir un proceso, que debe ser abordado como tal para su comprensión, estudio y análisis. Tal y como sostiene Lindblom (1980) las políticas públicas como proceso complejo no recorren un trayecto lineal, por lo que su estudio debe llevarse a cabo desde una perspectiva de ciclo. En vistas de ello, se supone con May y Wildavsky (1978) al “ciclo de política compuesto por los momentos de: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación”. De esta manera, tal y como se señala (Lindblom, 1980) se concibe a las políticas públicas “como un proceso desaliñado, desordenado; en el que se mezclan y sobreponen sin cuidado y claridad varios problemas y respuestas, varios actores, la decisión y la imposición, la actividad intencional y la inercia”.

Se considera que el Estado, en este proceso de formulación de políticas públicas, no actúa como agente unilateral y exclusivo. Las decisiones gubernamentales que van moldeando la agenda de gobierno son parte de un proceso de construcción más amplio,

donde no sólo la interacción con otros actores es determinante sino también la coyuntura política, social o económica. Ya que, como argumenta Aguilar Villanueva (1993: 31) “si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno”.

Se comprende que el Estado define su propia agenda, una agenda gubernamental, en base a la cual establece prioridades, estrategias, líneas de trabajo, y en este sentido formula políticas focalizadas en situaciones que a su vez también define y delimita. Este diagnóstico de situación no se produce de manera aislada, implica interacción, consenso, negociación con otros actores sociales relevantes.

Se sostiene, bajo los propósitos de esta Tesina, que las políticas públicas comprenden todos aquellos cursos de acción, ya sea por acción u omisión, que emprenden agentes estatales en dirección a un problema público.

## **1.2 COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA**

El rol del Estado como agente participe del mercado sumado a su poder de compra, convierten al sistema de compras en instrumento clave de política pública.

Enfatiza la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (2011) que dada su magnitud, las compras públicas constituyen una oportunidad para el logro de determinados objetivos de política. Por el propio volumen de las adquisiciones de bienes y servicios que realizan los distintos niveles de gobierno, éstos tienen una

importante responsabilidad en las características que adquiere el crecimiento económico.

Complementando esta idea, Rozenwurcel y Drewes (2012) plantean que la importancia de las compras públicas no es solo una consecuencia de la magnitud de los recursos involucrados, sino que se relaciona con la incidencia que las mismas tienen en la capacidad con que el Estado desarrolla sus actividades, presta los servicios públicos y en las relaciones que establece con diferentes actores sociales.

En acuerdo con los autores se indica que la manera en que se realizan las compras del sector público puede desencadenar múltiples implicancias económicas, sociales y ambientales. Por ello, las compras gubernamentales pueden emplearse como herramienta de política pública para apoyar e impulsar diversos objetivos en materia económica (estimulando determinados tipos de empresas y sectores considerados estratégicos, así como el desarrollo de economías regionales y locales), ambiental (facilitando procesos productivos consistentes con la sustentabilidad ambiental) y social (desincentivando el trabajo informal o facilitando la inserción laboral de grupos desfavorecidos).

Recogiendo lo más importante, se sostiene que el diseño e implementación de un sistema adecuado de compras públicas no puede considerarse simplemente una cuestión técnica: su mejor o peor funcionamiento afectará directamente a la sociedad en que se encuentra.

Por último, pero no por ello menos importante, resulta pertinente a los fines de esta Tesina enunciar precisamente que se entiende como compras del sector público o compras gubernamentales. Para ello se recurre a la definición elaborada por la

Organización de Estados Americanos (OEA), en su Diccionario de términos de Comercio<sup>1</sup>, expuesta como se presenta a continuación:

“El proceso formal a través del cual las agencias gubernamentales obtienen bienes y servicios, incluyendo servicios de construcción u obras públicas. Abarca todas las funciones que corresponden a la adquisición de cualquier bien, servicio, o construcción, incluyendo la descripción de los requisitos, selección y solicitud de oferentes, la evaluación de las ofertas, preparación y adjudicación del contrato, disputa y resolución impugnaciones y todas las fases de administración del contrato. En la terminología del GATT, la compra gubernamental significa el proceso por medio del cual un gobierno adquiere el uso de o adquiere bienes o servicios, o cualquier combinación de ello, con fines gubernamentales sin intención de venta comercial o reventa, o uso en la producción o suministro de bienes o servicios para venta comercial o reventa”.

### **1.3 PERSPECTIVAS CONCEPTUALES EN TORNO A LA SUSTENTABILIDAD**

En este apartado se desarrollan los debates que se dieron en torno a conceptos como ambiente o desarrollo sostenible, que son el preámbulo que permitió discutir y posteriormente enunciar el concepto de compra pública sustentable.

A continuación, se observan las Declaraciones que han resultado de las distintas conferencias de Naciones Unidas, que dan cuenta del recorrido que transitan estas ideas –la de ambiente y desarrollo sostenible–, para comprender su evolución y la consecuente formulación de la noción de compras públicas sustentables.

---

<sup>1</sup> Disponible en: [http://www.sice.oas.org/dictionary/GP\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/GP_s.asp) Consultado el 19 de Sep. de 17.



La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, desarrollada en Estocolmo en 1972, fue la primera convocada por la Organización de Naciones Unidas que versó en temas ambientales internacionales, y marcó un hito en lo que a cuestiones medioambientales respecta.

La Organización de Naciones Unidas (1972) en la Declaración proclamó que: “la Protección y mejoramiento del medio ambiente humano en una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos [...] la defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se han convertido en meta imperiosa de la humanidad, y ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas”<sup>2</sup>.

Además, la Declaración convocó a todos los miembros de la sociedad a involucrarse en la protección del ambiente, sosteniendo que: “será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición u organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores o la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de gran escala sobre el medio”<sup>3</sup>.

En el año 1992 se reafirmó la Conferencia de Estocolmo, y tratando de basarse en ella, se efectuó en Rio de Janeiro La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), que en el principio nro. 8 de su Declaración postula que: “para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las

---

<sup>2</sup> Disponible en: [http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/conveniones/estocolmo/estoc\\_declar.htm](http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/conveniones/estocolmo/estoc_declar.htm)

<sup>3</sup> Ibid.

personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas”<sup>4</sup>, aquí queda asentado por primera vez la responsabilidad del Estado en la preservación del medioambiente, y su implicancia respecto a la modalidad de consumo, que debería ser sostenible.

Fue en el año 2002 en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo donde se sostuvo que: “el desarrollo sustentable y una mejor calidad de vida sólo pueden ser alcanzados si las naciones reducen considerablemente o eliminan patrones no sustentables de producción y consumo”<sup>5</sup>. También se impulsó a: “fomentar políticas de contratación pública que favorezcan el desarrollo y la difusión de mercancías y servicios favorables al medio ambiente”<sup>6</sup>.

La Cumbre invitó a los estados a empezar a pensar en el factor ambiental a la hora de contratar bienes y servicios, y a reflexionar acerca de su rol y responsabilidad como comprador y consumidor.

Incluir el componente ambiental al sistema de consumo dio lugar a lo que se conoció como Compras Verdes, –que no debe ser confundido con el concepto de compras públicas sustentables–, que según la Jefatura de Gabinete de Ministros (s.f) se definen como aquellas “que incluyen aspectos ambientales en las políticas y los procedimientos de compras y contrataciones públicas. Tienen en cuenta los niveles de actuación sobre el ambiente, como el uso de materias primas, los métodos de producción ambientalmente amigables (en los casos en que sea relevante para el producto final o servicio), las

---

<sup>4</sup> Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

<sup>5</sup> Disponible en: [https://www.un.org/esa/sustdevdocuments/WSSD\\_POI\\_PD/English/POIToc.htm](https://www.un.org/esa/sustdevdocuments/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm)

<sup>6</sup> *Ibid.*

buenas prácticas, la eficiencia energética, las energías renovables, las emisiones, los residuos, el potencial reciclaje y los productos químicos peligrosos, entre otros.”<sup>7</sup>

La Cumbre del 2002 aprobó el Plan de Implementación de Johannesburgo<sup>8</sup> llamando al mundo a cambiar los modos insustentables de consumo y producción, como respuesta a este llamado surgió en 2005 el Proceso de Marrakech, allí se estructuraron grupos de trabajo acerca de diversas temáticas con el fin de desarrollar planes de acción regionales y nacionales<sup>9</sup>, que apoyen la implementación de políticas y proyectos piloto sobre consumo y producción sustentable<sup>10</sup>, y el desarrollo de un Marco de Programa a 10 años sobre consumo y producción sustentable<sup>11</sup>.

Tal y como menciona Beláustegui (2011) el Proceso de Marrakech se llevó a cabo con el liderazgo y financiamiento del gobierno de Suiza, el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la participación de numerosos países en desarrollo, que conformaron el Grupo de Trabajo del Proceso de Marrakech sobre Compras Públicas Sustentables en septiembre de 2005 (GTM/SPP). Participaron Argentina, el estado de Sao Pablo, Brasil, México, Ghana, Filipinas, China, República Checa, Reino Unido, Noruega, Estados Unidos, la Comisión Europea y organismos internacionales como la Asociación Internacional del Trabajo (ILO), el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (IISD) y la agrupación internacional de gobiernos locales para la sustentabilidad (ICLEI).<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Sobre este tema véase: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. “GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES”. PP 8.

<sup>8</sup> Sobre el Plan de Implementación de Johannesburgo, véase: UNEP. 4º Reunión de Expertos sobre Consumo y Producción Sustentable de América Latina y el Caribe. Documento preparatorio para la Reunión. PP 5.

<sup>9</sup> Sobre este tema véase: Aliciardi, María Belén y Cassiet, Santiago Duran “Compras Públicas respetando el ambiente con inclusión social en la Argentina (1994-2014)”. Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp. 141.

<sup>10</sup> El consumo y producción sustentable, según el Simposio de Oslo de 1994, se refiere al uso de servicios y productos que responden a las necesidades básicas, mejoran la calidad de vida y, a la vez, minimizan el uso de recursos naturales y materiales tóxicos, así como las emisiones de desechos y contaminantes durante el ciclo de vida del servicio o producto; para así no poner en peligro las necesidades de las generaciones venideras.

<sup>11</sup> Sobre el Plan de Implementación de Johannesburgo, véase: UNEP. 4º Reunión de Expertos sobre Consumo y Producción Sustentable de América Latina y el Caribe. Documento preparatorio para la Reunión. PP 5.

<sup>12</sup> Sobre este tema véase: Beláustegui, Victoria; (2011). Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo. Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), junio de 2011. Programa ICT4gP. Documento de trabajo N° 3. IDRC-CRDI; BID; OEA; UNSAM.

En el marco del Grupo de Trabajo Internacional dedicado a las Compras Públicas Sustentables, constituido en el Proceso de Marrakech, la Organización de Naciones Unidas (2005) las definió 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”.<sup>13</sup>

Las compras sustentables incorporan criterios sociales y éticos que se evidencian en los procesos productivos sin que se vean reflejados necesariamente en el producto final [...] Puede verse así que el concepto evolucionó desde las compras verdes, que sólo incorporaban criterios ambientales en las políticas y procesos de compras públicas, a las compras sustentables, que agregan criterios sociales<sup>14</sup>.

#### **1.4 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES**

En este apartado se amplía la definición de compra pública sustentable surgida del Proceso de Marrakech. A tal objetivo se desarrollan otras ideas como: mejor valor; perspectiva del ciclo de vida de un producto; criterios ambientales; criterios sociales, que complementan la formulación inicial y enriquecen la conceptualización.

Como se mencionó anteriormente: las compras públicas sustentables 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 dinero gastado en

---

<sup>13</sup> Definition adopted by the Task Force on Sustainable Public Procurement led by Switzerland (membership includes Switzerland, USA, UK, Norway, Philippines, Argentina, Ghana, Mexico, China, Czech Republic, State of Sao Paulo (Brazil), UNEP, IISD, International Labor Organization (ILO), European Commission (DG-Environment) and International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) and adopted in the context of the Marrakech Process on Sustainable Production and consumption led by UNEP and UN DESA. Definición adoptada por: ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS; (2005). Proyecto Marrakech. Grupo de Trabajo Internacional de Marrakech de Compras Públicas Sustentables (GTM/SPP, 2005).

<sup>14</sup> Sobre este tema véase: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. “GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES”. PP 8-9.

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.<sup>15</sup>

Ahora bien, obtener el mejor valor por dinero pagado implica incorporar la perspectiva del ciclo de vida de un producto<sup>16</sup> donde se tiene en cuenta algo más que la oferta de precio más bajo a la hora de la compra, para pasar a tener en cuenta todo el ciclo de vida al valorar el producto. Presupone un cambio de perspectiva, la adopción del “mejor valor” en vez de “la mejor oferta es el precio más bajo”. Si bien las contrataciones públicas convencionales<sup>17</sup> suelen ser más baratas que los bienes, servicios e infraestructura sustentables, cuando los costos iniciales de los mismos son mayores, estos costos pueden ser recuperados durante el ciclo de vida del producto, a través de costos menores de operación, mantenimiento o eliminación<sup>18</sup>, por ejemplo.

Las compras públicas sustentables no pretenden eliminar los criterios económicos, sino que proponen incorporar los criterios ambientales y sociales<sup>19</sup> para que se realice una ponderación entre estos en los procesos de contrataciones.

La noción de compras públicas sustentables entiende el rol preponderante del Estado en el mercado<sup>20</sup> tanto en cuanto consumidor como productor, y lo interpela a utilizar su poder para modificar los patrones de consumo haciendo que se tornen ambientalmente más amigables y socialmente más equitativos.

El concepto responde a una doble lógica, le otorga al Estado la responsabilidad de transformar los sistemas públicos de compras para conseguir resultados positivos a su

---

<sup>15</sup> Definición del Grupo de Trabajo Internacional de Marrakech de Compras Públicas Sustentables. Disponible en: <http://www.unep.fr/scp/procurement/whatisspp/>

<sup>16</sup> Según las normas ISO, el ciclo de vida son las etapas consecutivas e interrelacionadas de un producto desde la adquisición de materias primas o la generación de recursos naturales hasta su disposición final. Considera: diseño, métodos de fabricación y producción, logística, distribución, uso, operación, mantenimiento, posibilidad de reutilización, opciones de reciclado, eliminación o disposición.

<sup>17</sup> Llamamos Contrataciones Públicas Convencionales (o compras públicas convencionales) a aquellas que sólo contemplan el criterio económico del costo del producto en el proceso de adquisiciones.

<sup>18</sup> Sobre este tema véase; IISD. International Institute for Sustainable Development. Manual para agentes de compras públicas de la red interamericana de compras gubernamentales. Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe.

<sup>19</sup> En el apartado siguiente se hará especial hincapié en la definición de estos conceptos.

<sup>20</sup> Se refiere al concepto de mercado entendiéndolo como el conjunto de transacciones o acuerdos de intercambio de bienes o servicios.

interior, pero también le encarga que adopte un papel comprometido siendo consciente de que sus acciones repercutirán en la ciudadanía, en el ambiente, y en el sistema económico.

## **1.5 CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD**

Se entiende que las compras públicas sustentables son sólo aquellas que incorporan tanto los principios ambientales como sociales. De manera tal que la sustentabilidad no podría ser entendida si no es de la mano de estos criterios, que le otorgan su carácter específico y singular.

### **1.5.1 Criterios ambientales**

Esta variable persigue la lógica de la noción de ciclo de vida, por lo que busca productos que puedan cumplir la misma función que un bien o servicio convencional pero que tenga un mínimo impacto ambiental.

Cuando se refiere a la perspectiva de ciclo de vida se deben tener en cuenta consideraciones muy específicas respecto del producto. Numerosos documentos especializados y manuales de procedimientos sobre compra pública sustentable –tales como: UNEP (2003), Comisión Europea (2005), Gobierno de Aragón (2007), ICLEI (2007)– hacen hincapie en las etapas del ciclo del producto, de la manera en que se mencionan a continuación<sup>21</sup> :

**A-** La materia prima utilizada para la fabricación del producto<sup>22</sup>, apuntando a la conservación de los recursos naturales y al bajo impacto de los materiales, como pueden

---

<sup>21</sup> Sobre perspectivas de ciclo de vida, véase: Compras Verdes. Catálogo de Productos y Proveedores de Aragón. Prescripciones técnicas para la compra pública sostenible. Año 2007, Gobierno de Aragón.

<sup>22</sup> Sobre este tema véase: Aliciardi, María Belén y Cassiet, Santiago Duran “Compras Públicas respetando el ambiente con inclusión social en la Argentina (1994-2014)”. Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp. 141.

ser materiales reciclables o reciclados, materias primas que no hayan sido testeadas en animales o materiales provenientes de recursos renovables<sup>23</sup>.

**B-** El proceso de fabricación del producto, buscando el reaprovechamiento de componentes de productos en desuso, así como una producción limpia, como pueden ser productos que disminuyan los impactos ambientales<sup>24</sup> o que no contengan materiales no tóxicos para la salud<sup>25</sup>.

**C-** El uso del producto elaborado, prevé la eficiencia, la minimización del consumo de productos auxiliares, y la prevención de la contaminación. Como pueden ser productos con bajo consumo energético<sup>26</sup> y de agua<sup>27</sup>, con prolongada vida útil, reutilizable, y que pueda emplear energías renovables<sup>28</sup>.

**D-** La distribución del producto, procura que se utilice un sistema de transporte eficiente y/o menos contaminante, y/o que la producción del bien sea local, minimizando los requerimientos de transporte y, por lo tanto, el uso de combustibles fósiles y de allí que se disminuya la huella de carbono<sup>29</sup>.

**E-** El fin de vida del producto, contempla el empleo de productos mono-materiales y materiales compatibles para facilitar el reciclado, así como la fabricación modular fácil de desmontar. Como pueden ser productos fácilmente recargables<sup>30</sup> y reparables, productos reciclables o mono- materiales que faciliten el reciclaje, con piezas marcadas claramente para su identificación y reciclado, que el embalaje se haya reducido todo lo posible y que a su vez sea reciclable.

---

<sup>23</sup> Por ejemplo: papel 100% reciclado; biromes o mobiliario de oficina fabricados en plástico reciclado; productos de limpieza cueitry free; papel producido con fibras alternativas.

<sup>24</sup> Por ejemplo: productos que utilizan energías renovables en el proceso de su elaboración; el ahorro de insumos; consumo de agua y energía eficiente; la disminución de impactos en cuanto a vertidos y emisiones, incluyendo requerimientos para las emisiones de CO<sub>2</sub>.

<sup>25</sup> Por ejemplo: colorantes no cancerígenos o no alergénicos en el papel; no utilización de agroquímicos en los alimentos

<sup>26</sup> Por ejemplo: material informático y ofimático.

<sup>27</sup> Por ejemplo: sistemas ahorradores de agua.

<sup>28</sup> Por ejemplo: calderas de biomasa y placas solares.

<sup>29</sup> Sobre este tema véase: Aliciardi, María Belén y Cassiet, Santiago Duran "Compras Públicas respetando el ambiente con inclusión social en la Argentina (1994-2014)". Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp. 137.

<sup>30</sup> Por ejemplo: tóner; correctores ortográficos; portaminas.

### 1.5.2 Criterios sociales

La intención de este principio es promover condiciones que favorezcan la equidad social. Está orientado al incentivo de patrones de fabricación éticos a partir del fomento de producciones más inclusivas, participativas, y solidarias.

Los parámetros<sup>31</sup> que se ponen en consideración son aquellos relativos a condiciones laborales dignas, salarios mínimos, derechos de trabajadores y trabajadoras y lucha contra el trabajo infantil, es decir a los derechos laborales.

Las compras públicas que tienen en cuenta criterios sociales exigen estándares como los postulados por las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo, el comercio justo, los principios de empresas e iniciativas de economía social, los sistemas de gestión ética y socialmente responsable. Al respecto de las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo se pueden nombrar:

**A- nro. 29 y 105**, relativas a la supresión del trabajo forzado u obligatorio en todas sus formas;

**B- nro. 87**, que establece el derecho de todos los trabajadores y empleadores de formar y unirse a organizaciones de su propia elección sin autorización previa;

**C- nro.98**, acerca del derecho a organizarse y promover la negociación colectiva;

**D- nro. 100**, que exige la equidad en cuanto a salario y beneficios para hombres y mujeres en trabajo de igual valor;

**E- nro. 111**, relativa a políticas nacionales para eliminar la discriminación en acceso a empleo, formación y condiciones laborales por razones de raza, color, sexo, religión, opinión política, extracción nacional u origen social y para promover igualdad de oportunidades y tratamiento;

---

<sup>31</sup> Sobre parámetros de condiciones laborales, véase: Compras Verdes. Catálogo de Productos y Proveedores de Aragón. Prescripciones técnicas para la compra pública sostenible. Año 2007, Gobierno de Aragón



**F- nro. 138**, que busca la abolición del trabajo infantil estableciendo que la edad mínima para admisión al empleo no debe ser menor que la edad de finalización de la escolarización obligatoria.

Respecto de los postulados en torno al comercio justo (Gobierno de Aragón, 2007), se propone:

**A-** Garantizar a los trabajadores salarios y condiciones laborales justas.

**B-** Asegurar que no existe explotación infantil.

**C-** Las organizaciones productoras deben destinar una parte de sus beneficios a las necesidades básicas de su comunidad: sanidad, educación, agua, saneamiento y seguridad alimentaria.

**D-** El funcionamiento de las organizaciones productores debe estar basado en la participación y en la democracia. Velando por la igualdad de oportunidades, y por la igualdad entre hombres y mujeres.

**E-** Las relaciones comerciales se fundan en el diálogo, la transparencia y el respeto mutuo, asegurando que sean a largo plazo y garanticen una parte del pago una vez formalizado todo lo pactado según contrato.

**F-** Los productos son elaborados bajo normas de calidad, y aspectos sociales ligados a las prendas: cualidades respetuosas con el cuerpo humano, tallas, formas, texturas.

Desde la perspectiva de la economía social (Gobierno de Aragón, 2007) se proponen una serie de principios como:

**A-** el respeto de la legislación en materia de derechos humanos, derechos laborales, derecho social y el respeto de las reglas promulgadas por la OIT.

**B-** la satisfacción de manera equilibrada de los intereses respectivos de todos los protagonistas interesados por las actividades de la empresa o de la organización.

**C-** la creación de empleos estables.

**D-** la generación de acciones, productos y métodos de producción no perjudiciales para el medio ambiente a corto y largo plazo.

**E-** la promoción de la cooperación en lugar de la competencia dentro y fuera de la organización.

Otros factores para ponderar dentro de los criterios sociales también son:

**A-** Contratación de productos elaborados por economías solidarias, cooperativas de trabajo, mutuales o emprendimientos sociales auto-gestionados, como por ejemplo los inscriptos en el registro municipal de cooperativas de trabajo.

**B-** Contratación de oferentes que empleen personas con discapacidad o con la inclusión de determinados colectivos más desfavorecidos.

En el capítulo siguiente se presentarán indicadores de compra pública sustentable, reconocidos como mecanismos y herramientas (marco normativo; información y capacitación; especificaciones técnicas; etiquetas, sellos y mecanismos de certificación y/o verificación; grupos y asociaciones; promoción de las MIPyMEs) de apoyo a la implementación de la política. Luego, se llevará a cabo un recorrido por experiencias en la incorporación de criterios sustentables.

## **CAPÍTULO 2. EXPERIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES**

Este capítulo presenta diversas experiencias en la incorporación de criterios de sustentabilidad en el sistema de compras públicas.

Cabe destacar que se pueden identificar distintos niveles de consolidación y alcance en el proceso de implementación de criterios de sustentabilidad. Es por ello que las plataformas analizadas van desde decisiones e iniciativas gubernamentales puntuales hasta políticas y programas que implican procesos más estandarizados. No obstante, en todos los casos seleccionados se ha incorporado al menos uno de los criterios de sustentabilidad en cierto sector de compra sobre bienes o servicios de consumo público.

Al mismo tiempo, los casos que se registran corresponden a diferentes escalas de organización gubernamental (internacional, nacional, regional o estadual y local).

Asimismo, se hallan casos de índole internacional, en organizaciones con diferentes grados de integración económica<sup>32</sup> –como la Unión Europea, la OEA o el Mercosur–.

En el apartado que sigue se presenta la tipología de mecanismos y herramientas de apoyo a la implementación de compra pública sustentable (Bezchinsky y López Fernández, 2012), modelo empleado para poder analizar la incorporación de criterios de sustentabilidad, a partir de distintos indicadores como: a- marco normativo; b- información y capacitación; c-especificaciones técnicas; d- etiquetas, sellos, mecanismos de certificación y verificación; e- grupos y asociaciones; f- promoción de mipymes.

---

<sup>32</sup> Sobre el tema integración económica, véase: Benedetto, Sabrina; (2008). Notas sobre la integración económica regional. Cuaderno de Cátedra. Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

Inmediatamente en los apartados siguientes se presentan los casos desagregados por su nivel de organización gubernamental (a saber: internacional; nacional; regional o estadual y local).

## **2.1 INDICADORES DE COMPRA PÚBLICA SUSTENTABLE**

Bezchinsky y López Fernández (2012) sostienen que un gran número de países se encuentra avanzando en iniciativas asociadas con las compras públicas sustentables. A través de redes, grupos técnicos e incluso instancias formales, las compras públicas sustentables están presentes de diversas maneras en las estructuras institucionales de los gobiernos, con distintos grados de avance. Acertadamente, los autores afirman que, además de la importancia de destacar aquellas prácticas de compra pública sustentable reguladas por la ley, igualmente son significativas otras iniciativas que se llevan al cabo fuera del marco normativo.

Debido a que este trabajo pretende conocer casos de compra pública sustentable e identificar la incorporación de criterios de sustentabilidad, se recurre a un esquema desarrollado por Bezchinsky y López Fernández (2012), formulado como mecanismos y herramientas de apoyo a la implementación de compra pública sustentable, en donde se consideran indicadores como: marco normativo; información y capacitación; especificaciones técnicas; etiquetas, sellos y mecanismos de certificación y/o verificación; grupos y asociaciones; promoción de las MiPymes.

A continuación se desagregan cada uno de los indicadores mencionados<sup>33</sup>:

#### **A- Marco normativo**

Un primer paso para avanzar en la evaluación de estrategias de CPS es conocer la normativa vigente, para determinar si el marco jurídico existente en el país contempla la posibilidad de integrar criterios sociales y medioambientales. La existencia o no de regulaciones en materia de compra pública sustentable puede ser un indicador de la importancia que le otorga el Estado a las compras gubernamentales como herramienta de política pública orientada a promover la sustentabilidad ambiental, económica y social. Contar con una regulación específica en esta materia es reconocer al poder de compra estatal como una herramienta de impacto en el desarrollo sustentable, que puede influir positivamente tanto en una adjudicación socialmente eficiente de los recursos públicos como también en el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, en el fortalecimiento y desarrollo de empresas sustentables, en la elevación de los estándares laborales y sociales, y en los hábitos de consumo privado.

#### **B- Información y capacitación**

Considera la importancia de transmitir a la ciudadanía en general, a los distintos actores de la sociedad civil involucrados y a los distintos estamentos de la burocracia pública la importancia del tema en cuestión, sus impactos y los resultados esperados. Tener información disponible, de fácil acceso, entendible y a su vez específica en función de los distintos destinatarios se vuelve un desafío sustancial.

En el tema más específico de la adopción de patrones de producción y consumo sustentables es vital desarrollar planes de acción que incluyan específicamente las compras públicas con criterios de sustentabilidad (ambientales y económicos). En este sentido, los autores destacan iniciativas tales como:

---

<sup>33</sup> Sobre mecanismos y herramientas de apoyo a la implementación de compra pública sustentable, véase: Bezchinsky, Gabriel y López Fernández, Mariana; (2012). Compras públicas Sustentables en América Latina y el Caribe. Programa ICT4GP. Documento de trabajo N° 18. Octubre 2012

- Estrategias basadas en la promoción del intercambio de información y experiencia entre los países de mayor avance relativo, así como la evaluación y análisis entre los países sobre las mejores maneras de promover las compras verdes para los principales grupos de productos, sobre la base de confección de manuales, guías, sitios web, campañas específicas y desarrollo de capacidades.
- Informes sobre la factibilidad de adoptar criterios de sustentabilidad en la Contratación Pública, evaluando el marco legal pre-existente, e identificando oportunidades, obstáculos y desafíos que representa el desarrollo de este tipo de mercados.
- Informes y manuales, como los recomendados por PNUMA, que establecen un plan de trabajo que consta de cuatro etapas vinculadas primero a la revisión y evaluación del marco legal, luego a la identificación de atributos sociales y ambientales, la revisión del estado del arte en el país, finalizando con conclusiones y recomendaciones.
- Estudios vinculados a la evaluación de los productos sostenibles y sus mercados, así como también el desarrollo de planes estratégicos de marketing ambiental y diseño de mecanismos de evaluación y reevaluación de proveedores sostenibles.
- Capacitaciones, al menos de carácter inicial, focalizándose en la definición de compra pública sustentable, los beneficios que conlleva la implementación de un programa de compra pública sustentable, las herramientas disponibles para llevarlas a cabo, y la identificación de buenas prácticas tanto de países de la región como de experiencias internacionales.

### **C- Especificaciones técnicas**

El logro de los objetivos de una política de compras públicas sustentables requiere contar con especificaciones técnicas que incluyan criterios de sostenibilidad para adquirir bienes y servicios prioritarios.

Se refiere a que, si se quiere tener en cuenta aspectos ambientales en el proceso de contratación, la forma más rápida, directa y transparente es mencionándolo ya en la definición del objeto del contrato. De esta manera ya advertimos a los licitadores la intención de la entidad de comprar productos o contratar servicios y obras ambientalmente más respetuosos. Por contra, si sólo se pone un título verde al contrato, pero esto no se detalla en las especificaciones técnicas, será más difícil conseguir el objetivo deseado. Por ello, una vez definido el objeto del contrato, se tienen que definir las características objetivas y medibles que el mismo tiene que cumplir. Las especificaciones técnicas funcionan de manera de establecer los requisitos mínimos obligatorios que los productos, servicios u obras han de cumplir. Si una oferta no cumple con estos requisitos queda excluida del proceso.

### **D- Etiquetas, sellos, y mecanismo de certificación y/o verificación**

Las etiquetas ambientales o eco-etiquetas son una herramienta de apoyo para definir requerimientos de las compras y contrataciones incorporando criterios de sustentabilidad. Las etiquetas certifican la bondad ambiental y/o social de los bienes y servicios certificados por un lado y también pueden certificar a los proveedores que ofrecen dichos productos, aumentando la información disponible a la hora de decidir sobre los patrones de consumo, tanto del Estado como de los consumidores particulares. Como herramientas de apoyo a las compras públicas sustentables las etiquetas pueden ser usadas de diferentes maneras como, por ejemplo:

- Adoptar los criterios ambientales establecidos por la etiqueta como especificaciones

técnicas.

- Verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas.
- Comparar ofertas en la etapa de adjudicación.
- Utilizar las etiquetas de atributos simples o de desempeño para un enfoque progresivo.

#### **E- Grupos y asociaciones**

Si bien en general los espacios de participación, grupos o asociaciones no están formalizados, varios de los países cuentan con alguna herramienta de este tipo. De las experiencias existentes en la región se desprende que como mínimo siempre están integrados por representantes del sector público y en la mayoría de los casos también por el sector privado (principalmente representantes de los proveedores), pero también pueden llegar a participar académicos y/o miembros de organizaciones de la sociedad civil. Este tipo de iniciativa tiene por lo general como objetivo el intercambio de información entre los distintos grupos, la discusión de las formas y los tiempos en los que se aplicarán las políticas, y en el caso más avanzado (el de Chile, que se describe más abajo), dar seguimiento a la implementación, evaluando los resultados obtenidos y proponiendo mejoras.

#### **F- Promoción de las Mipymes**

La mayoría de las herramientas que hemos analizado hasta aquí, tienen una fuerte impronta ambiental en su concepción y aplicación. Aunque hemos mencionado algunos casos donde el poder de compra del Estado se ha utilizado para promover o garantizar el desarrollo de aspectos sociales deseables, el caso de la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) sintetiza los tres aspectos de la sustentabilidad: el ambiental, el social y el económico.

Muchos países de la región han desarrollado distintas herramientas destinadas a promover el acceso de las Mipymes a las compras públicas. Generalmente éstas se



pueden clasificar siguiendo dos criterios: por un lado, el enfoque de preferencias, que, como su nombre lo indica, busca generar preferencias para este segmento de empresas en los procesos de compra del Estado, por otro, el enfoque de fallas de mercado, que busca “nivelar el campo de juego” a través de la eliminación de barreras.

Según Rozenwurcel G. et al. (2012) el enfoque de fallas de mercado apela a la intervención horizontal<sup>34</sup>, desarrollando políticas que estén disponibles para cualquier sector o actividad. En el caso específico de las políticas vinculadas a las Compras Públicas se suelen diseñar estrategias para disminuir o eliminar barreras legales, administrativas o de procedimiento que puedan estar conspirando en contra de la participación de las Mipymes; mientras que dentro del enfoque de preferencias se suele intervenir de forma vertical<sup>35</sup>, es decir tratando de influir sobre cierto sector o actividad específica, diseñando algún tipo de preferencias para que las Mipymes puedan acceder al mercado de las Compras Públicas.

---

<sup>34</sup> Dentro de las herramientas de tipo horizontal se pueden mencionar los instrumentos que faciliten el acceso a información de forma clara y sencilla sobre las demandas de los organismos públicos, la simplificación de procedimientos administrativos, la capacitación a los actuales y potenciales proveedores sobre la normativa vigente de contratación pública como en el uso de los portales web, los instrumentos financieros diseñados para facilitar el acceso de las Mi pymes

<sup>35</sup> Dentro de las herramientas de tipo vertical se encuentran las reservas de mercado exclusivas para Mi pymes; las preferencias de precio; las licitaciones exclusivas para empresas fabricantes; la habilitación a ofertar por volúmenes parciales, posibilitando subdividir los contratos para disminuir la cantidad demanda, la subcontratación obligatoria a Mi pymes, las ferias inclusivas que alientan la participación de micro productores mediante un proceso ágil y transparente; la cotización menor e ínfima cuantía que permite contratar servicios con proveedores que no estén en el Registro de Proveedores, los umbrales establecidos en los tratados de comercio internacional para preservar cierto margen de contratación a las empresas nacionales, la promoción de la asociatividad entre Mi pymes, el desarrollo de acuerdos inter-institucionales y las exigencias legales a la contratación de ciertos grupos objetivos.

A manera de resumen, se presentan algunas iniciativas vinculadas a la promoción del acceso de las Mipymes a las compras públicas. Las distintas herramientas se clasifican en políticas horizontales y políticas verticales.

<b>POLÍTICAS HORIZONTALES</b>	<b>POLÍTICAS VERTICALES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Portal de internet</li> <li>-Facilidades en las garantías</li> <li>-Capacitación</li> <li>-Mejoras en los sistemas de pago</li> <li>-Formalización de Pymes</li> <li>-Información específica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Compre nacional</li> <li>-Preferencia de precio</li> <li>-Reserva de mercado</li> <li>-Oferta por volúmenes parciales</li> <li>-Licitación exclusiva</li> <li>-Subcontratación</li> <li>-Ferias inclusivas</li> <li>-Menor cuantía e ínfima cuantía</li> <li>-Asociativismo</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de cuadro en BEZCHINSKY, Gabriel y LÓPEZ FERNÁNDEZ, Mariana (2012).

## **2.2 RECORRIENDO EXPERIENCIAS DE COMPRA PÚBLICA SUSTENTABLE**

En este apartado se introducen numerosas experiencias que se consideran buenas prácticas en la implementación de compra pública sustentable. Se comenta en cada caso el tipo de prácticas, iniciativas, estrategias y/o políticas que se llevarón a cabo con la finalidad de incorporar criterios de sustentabilidad en los sistemas de compras.

Cabe destacar que se constituyen en ejemplos valiosos al momento de observar el fenómeno de las compras públicas sustentables ya que permiten dar cuenta de los dispositivos que se emplean, y a través de éstos reconocer los distintos grados de alcance de la política implementada.

### 2.2.1 Experiencias internacionales gubernamentales

Este apartado presenta aquellas experiencias internacionales de países mancomunados en diferentes grados de integración económica (Benedetto, 2008). La particularidad y relevancia de estas experiencias responde a que se tratan de estructuras gubernamentales internacionales que desarrollan sistemas de compras sustentables para sus aparatos administrativos. Se reseñan las siguientes experiencias: Unión Europea, OEA y Mercosur.

**UNIÓN EUROPEA.** Facilitó la inclusión de criterios éticos y medioambientales, desde las primeras fases del proceso de compras públicas, a través de las directivas 2004/17 y 2004/18. Además, el Parlamento Europeo aprobó en 2014 las nuevas normas de contratación públicas que introducen criterios sociales y ambientales en las licitaciones y fija condiciones más estrictas para la subcontratación. En la actualidad el volumen de compras sustentables alcanza el 16% del PBI europeo<sup>36</sup>.

**COMISIÓN EUROPEA<sup>37</sup> SOBRE GREEN PUBLIC PROCUREMENT (GPP<sup>38</sup>).** El sitio web de GPP de la Comisión Europea contiene criterios, orientación, estudios de casos, formación e investigación sobre compras públicas sostenibles de toda Europa. Las iniciativas de orientación incluyen un Kit de herramientas (*toolkit*) sobre GPP (con material de capacitación sobre GPP), resúmenes de la integración de GPP en los países de la Unión Europea en sus planes nacionales de acción, directrices y criterios de productos, El libro para Compra Verde (*the Buy Green Handbook*), el libro para Compra con criterios sociales (*the Buy Social Handbook*) y una mesa de ayuda sobre (*the GPP Helpdesk*) administrado por ICLEI.

---

<sup>36</sup> Sobre este tema véase: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. “GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES”.

<sup>37</sup> Se incluye por separado la Comisión Europea ya que, como órgano ejecutivo, es políticamente independiente de la Unión Europea. La Comisión es la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE.

<sup>38</sup> Se utiliza GPP, por sus siglas en inglés “Green Public Procurement”, que significa Compras Públicas Verdes.

**ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.** Estableció un acuerdo de compras públicas sustentables y realizó talleres sobre compras públicas sustentables en Santo Domingo 2008, Costa Rica 2010, Panamá 2011 y Washington 2012<sup>39</sup>.

**MERCOSUR.** Se concretó el Proyecto Piloto en compras públicas sustentables con apoyo del PNUMA. Participaron el SGT No6 Medio Ambiente y el Grupo de Contrataciones Públicas del Mercosur. El objetivo del Proyecto fue contribuir a la difusión y desarrollo de capacidades en compras públicas sustentables en cada uno de los Estados parte del Mercosur, y sentar las bases institucionales para avanzar en la implementación de criterios de compras públicas sustentables en cada uno de los países.<sup>40</sup>

### **2.2.2 Experiencias internacionales mixtas**

A continuación, se relevan experiencias en compra pública sustentable que se denominan mixtas, ya que tienen lugar tanto en organizaciones no gubernamentales, como así también en articulaciones entre organizaciones ‘públicas – privadas’, y ‘gubernamentales – no gubernamentales’.

**NACIONES UNIDAS SOSTENIBLES (SUN) Y GREENING THE BLUE.** La ONU también tiene una iniciativa interna para hacer que las compras de sus propias agencias sean más sostenibles, según lo coordinado por la Instalación Sostenible de las Naciones Unidas (SUN). El material preparado para este programa, incluidas guías de productos, guías sobre el uso de ecoetiquetas y normas, entrenamientos e informes de monitoreo se publican en el sitio web Greening the Blue.

---

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.

Las Naciones Unidas, junto con la comunidad internacional, han reconocido el potencial que ofrece las compras sustentables para adquirir bienes y servicios, que a la vez preservan el ambiente y promueven estrategias a cuestiones tanto laborales como sociales.

Dentro de las organizaciones de las Naciones Unidas se incluyen prácticas de compra sustentable en distintas áreas de compra. Algunos ejemplos son:

**-OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS EN NAIROBI (UNON).** En la Sección de Servicios de Publicaciones de la UNON, los esfuerzos de compra sustentable para adquirir papel les ayudaron a cumplir con la norma ISO 14001, en relación con su política ambiental declarada. El papel comprado se fabrica en Sudáfrica, donde el proveedor tiene la certificación ISO 14001 con un 50% de contenido de residuos post consumo.

**- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA SERVICIOS DE PROYECTOS (UNOPS).** En el área de vehículos de motor de campaña, el catálogo de vehículos establece un vínculo entre la divulgación de datos ambientales por proveedores y las calificaciones de emisiones de carbono de los vehículos.

**-VIENNA INTERNATIONAL CENTRE (VIC).** Las modificaciones introducidas en las normas presupuestarias permitieron evaluar el costo total de los bienes y servicios en el ciclo de vida, la realización de inversiones de capital y renovación de edificios, el uso máximo de las instalaciones y equipos existentes, medidas ambientales y de ahorro de energía.

- **FUERZA PROVISIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN LÍBANO (FPNUL).** La compra de paneles solares logró la producción ecológica de 'Field Mission' para los sistemas de comunicaciones, siguiendo las instrucciones de la Sede de las Naciones Unidas para 2008/2009: "la mayoría de las misiones deberían centrarse en al menos el 15% de la electricidad total utilizada en los sistemas de comunicaciones por fuentes de energía de combustibles no fósiles a fines del año fiscal 2008/09 ". Esta medida de contratación tenía el doble objetivo de hacer más ecológica a la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano, así como de garantizar a la Misión la seguridad y la independencia del suministro de energía.

- **ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO).** La adquisición de un acuerdo de suministro a largo plazo para equipos de copiado multifuncional y servicios relacionados dentro de sus oficinas ha llevado a ahorros sustanciales en los costos. Las eficiencias se lograron a través de medidas que respetaban y protegían el medioambiente, y también aseguraron que los productos cumplieran con los estándares internacionales de seguridad y calidad.

-**FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF).** Se efectuó un acuerdo a largo plazo para servicios de limpieza, donde el 90% de los productos utilizados para la limpieza llevan la etiqueta ecológica Nordic Swan. Respecto de los equipos de información tecnológica se incorpora la disposición de que pantallas de computadora y computadoras portátiles lleven la marca de ahorro de energía. En el caso de los productos de papelería se requiere que sean procedentes de un programa forestal gestionado.

- **ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) / SEDE CENTRAL DE GINEBRA.** En lo que respecta a mantenimiento de plantas y mobiliario de árboles de Navidad, cuando se llevó a cabo el proceso licitatorio se otorgó el 10% de la evaluación técnica al enfoque ecológico de la empresa. Los proveedores tuvieron que mencionar en su oferta el origen y eventual certificado ecológico del fertilizante y pesticida utilizado y de los árboles de Navidad. También tenían que describir la forma en que estos árboles iban a ser reciclados.

**INICIATIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE (SPPI).** El PNUMA promueve la contratación pública sostenible a través de la Iniciativa de Contratación Pública Sostenible (SPPI<sup>41</sup>). El SPPI es una evolución del trabajo llevado a cabo por el Equipo de Trabajo de Marrakech sobre SPP, que desarrolló una metodología específica para implementar compras públicas sustentables y compras públicas verdes. El PNUMA puso a prueba el enfoque en siete países (Líbano, Mauricio, Colombia, Chile, Costa Rica, Chile y Uruguay). El SPPI facilita el consenso mundial sobre la integración de consideraciones de sustentabilidad en las adquisiciones a todos los niveles (Naciones Unidas, gobiernos nacionales y autoridades locales); fomenta el intercambio de información y proporciona herramientas prácticas para el desarrollo de capacidades para traducir las políticas de compras sostenibles en realidad.

**IISD - PROGRAMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE.** El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD) apoya el diseño y la implementación de compra pública sustentable y compra pública verde en países en desarrollo y emergentes. IISD ha asesorado a varios gobiernos en el diseño y la implementación de políticas de compras sostenibles, incluyendo India, Sudáfrica, los Estados Unidos de América, Canadá (Provincia de Manitoba), Chile, Vietnam, Brasil, China, Abu Dhabi y

---

<sup>41</sup> SPPI por sus siglas en inglés “SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT INITIATIVE”.

Ghana. Este flujo de trabajo se está expandiendo en 2012 para examinar la aplicación de compra pública sustentable y compra pública verde en estados frágiles. IISD también trabaja en asociaciones público-privadas como un vehículo para el desarrollo sostenible, y una iniciativa de múltiples partes interesadas.

**PLATAFORMA DE SOSTENIBILIDAD COMPASS.** BSD (Business. Sustainability. Development) Consulting<sup>42</sup>, el Centro de Comercio Internacional (ITC - International Trade Centre)<sup>43</sup> y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO)<sup>44</sup> crearon la plataforma de sostenibilidad Compass de idioma alemán y francés, que sirve para ayudar a los compradores profesionales y proveedores de PYME a navegar por los estándares de sostenibilidad y guiarlos en la adquisición sostenible. La plataforma muestra los pasos para implementar adquisiciones sostenibles y gestión de la cadena de suministro verde; y muestra a las PYME cómo cumplir con los criterios ordenados por los compradores y las normas de sostenibilidad. Proporciona una visión general de adquisiciones sostenibles y enlaces a otros recursos de información.

**RED DE COMPRAS RESPONSABLES (RPN).** La Red de Compras Responsables (RPN) es una red internacional de compradores dedicados a compras socialmente responsables y ambientalmente sostenibles. Se enfoca principalmente en los funcionarios de adquisiciones de los gobiernos estatales y locales de América del Norte.

---

<sup>42</sup> BSD Consulting (Business. Sustainability. Development) es una consultoría global en estrategias de sostenibilidad que ofrece liderazgo reflexivo y soluciones personalizadas para la gestión de cuestiones relativas a la sostenibilidad a compañías internacionales y organizaciones gubernamentales.

<sup>43</sup> El Centro de Comercio Internacional (ITC) es la agencia conjunta de la Organización Mundial del Comercio y de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es que las empresas en países en desarrollo sean más competitivas en el mercado global, acelerando el desarrollo económico y ayudando a conseguir los Objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas.

<sup>44</sup> La Secretaría de Estado de Economía (SECO) es el centro de competencias del gobierno suizo en los principales asuntos de política económica. Su objetivo es crear condiciones normativas y político-económicas para que todos puedan disfrutar de las ventajas del desarrollo económico.



**PROCURA + CAMPAIGN – ICLEI.** El Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), una asociación internacional de organizaciones locales y regionales de gobiernos locales, lanzó en 2004 Procura+, administrado por el Secretariado Europeo de ICLEI. Procura+ tiene el objetivo de apoyar a las autoridades públicas en la implementación de compras públicas sostenibles, promoviendo los logros de las autoridades públicas a nivel internacional y fomentando el intercambio de buenas prácticas entre compradores públicos y expertos a nivel internacional. Procura + tiene muchos miembros y socios expertos, y proporciona información en varios idiomas diferentes. ICLEI y Procura + también son delegados por la Comisión Europea para ejecutar el "Servicio de asistencia de GPP<sup>45</sup>" y producir documentos de orientación para los compradores públicos europeos en compra pública verde. ICLEI también produce una plataforma y recursos completos en línea sobre compra pública sustentable en el Centro de Recursos de Compras Sostenibles.

**OCDE – GUIA SOBRE GPP.** Desde 1996, la OCDE ha proporcionado investigación, análisis y recomendaciones sobre compra pública verde para los países miembros a través de talleres y revisiones de políticas, así como análisis de los factores institucionales que facilitan u obstaculizan el éxito en compra pública verde. Los trabajos recientes se han centrado en los vínculos entre las características ambientales de la contratación pública y otros aspectos de las políticas públicas, como la política ambiental general, la gestión del gasto público, el derecho comercial y la política de competencia. Una recomendación del Consejo de la OCDE en 2002, insta a los gobiernos miembros a proporcionar marcos de políticas y apoyo adecuados para compra pública verde y llama a los países miembros a "tomar medidas concretas para garantizar la incorporación de criterios ambientales en la contratación pública de productos y

---

<sup>45</sup> Se denomina servicio de asistencia GPP, por sus siglas en inglés "Green Public Procurement", que significa Compras Públicas Verdes.

servicios." Las acciones recomendadas incluyen el establecimiento de procedimientos para la identificación de productos más ecológicos, información a nivel de gobierno, capacitación y asistencia técnica para facilitar la implementación, y el desarrollo de indicadores para monitorear y evaluar programas y políticas.

**RED INTERNACIONAL DE COMPRAS ECOLÓGICAS – (IGPN<sup>46</sup>).** La Red Internacional de Compras Ecológicas se estableció en 2006, y la Red de Compras Verdes de Japón actúa como su Secretaría. Su misión es promover adquisiciones públicas verdes mediante la coordinación de aquellas organizaciones que están implementando o apoyando actividades de adquisiciones públicas verdes. Los miembros de la IGPN son principalmente redes nacionales de compras verdes en Asia (incluidas las redes de compras verdes de China, Hong Kong, India, Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwán, Tailandia y Viet Nam). IGPN promueve compras verdes en todo el mundo, y su sitio web contiene criterios, enlaces, noticias y eventos. Produce el kit básico de compras verdes y adquisiciones públicas, y un paquete interactivo basado en CD-ROM y web que proporciona información en módulos interactivos, disponible en chino, inglés, tailandés y vietnamita.

**NAGPI<sup>47</sup> - COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL.** La Iniciativa de Compras Verdes de América del Norte (NAGPI) es un proyecto de la Comisión para la Cooperación Ambiental, una agencia intergubernamental para Canadá, Estados Unidos y México que facilita la colaboración y la participación pública para fomentar la conservación, protección y mejora del medio ambiente de América del Norte. NAGPI desempeña una función coordinadora para recopilar y mantener información sobre GPP

---

<sup>46</sup> Se utiliza IGPN, por sus siglas en inglés "International Green Procurement Network", que significa Red Internacional de Compras Ecológicas.

<sup>47</sup> Se utiliza NAGPI, por sus siglas en inglés "North American Green Purchasing Initiative".

para evitar esfuerzos duplicados, crear una voz unificada para involucrar a los interesados, y desarrolla y mantiene una base de datos de herramientas y políticas de apoyo en América del Norte.

### **2.2.3 Experiencias nacionales**

Asimismo, se enumeran a continuación experiencias de administraciones gubernamentales a nivel nacional, en todo el mundo<sup>48</sup>.

**ARGENTINA.** En el año 2011 la Jefatura de Gabinete de Ministros, a través de la Oficina Nacional de Contrataciones –Argentina compra– publicó una Guía de Compras Públicas Sustentables con el fin de estimular e incentivar a los agentes públicos a emprender el camino de las compras sustentables, dotándolos de herramientas específicas pero sencillas que no implicaran un gasto importante de tiempo y recursos para implementarlas. La intención de la Guía es orientar y responder a las posibles dudas que se le presenten a los agentes de compra ante el concepto y la implementación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas. El manual recopila una serie de recomendaciones y funciona como instructivo, sin embargo, no se encarga de operativizar un sistema de compras públicas sustentables.

**PERÚ.** Ha aprobado recientemente el Decreto Supremo (184-2008-EF) reglamentario de la Ley de Contrataciones del Estado (Nº1017) donde establece en el artículo nro. 4 principios que rigen las contrataciones directamente vinculados al tema de la sustentabilidad<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Las experiencias nacionales relevadas abarcan países de todos los continentes, a saber: Latinoamérica, Norteamérica, Europa, Asia, y Oceanía.

<sup>49</sup> *Ibid.*

**ECUADOR.** La Constitución regula las compras públicas sustentables, establece en el artículo nro. 288 que las compras públicas cumplirán con criterios de ciencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas<sup>50</sup>.

**PARAGUAY.** Incluye un capítulo específico sobre compras públicas sustentables en un boletín de distribución mensual<sup>51</sup>.

**CHILE.** Desde un comienzo la ley de compras públicas, ley 19.886/2003 recomendaba la consideración de factores ambientales y sociales en las transacciones del Estado, sin embargo, no es hasta la promulgación de Decreto Supremo (Hacienda) 250/2004 de la ley de compras 19.886 que se establecieron criterios que discriminan por comportamientos socialmente responsables de las empresas oferentes. En marzo del 2012, se publicó la “Política de Compras Públicas Socialmente Responsables” y ha desarrollado un aplicativo que permite a los compradores públicos asociar cláusulas y criterios de evaluación de sustentabilidad en su tienda virtual Chile Compra Express, donde la información de las etiquetas aparece asociada a los productos y a los productores automáticamente en cada compra<sup>52</sup>.

**COSTA RICA.** Estableció en 2006 un sistema para la valoración y comparación de ofertas que otorga puntos según diferentes características comprobables de calidad, desempeño, tiempo de entrega y otras variables del servicio/producto. También se pueden otorgar puntos por desempeño ambiental, siempre y cuando esté relacionado con el objeto de la contratación y sea comprobable. La disposición del puntaje debe ser equitativa, de modo de asegurar que no se pagará más caro por el producto. Por ejemplo, para la adquisición de papel para sus impresoras indicó que la compra se

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*

<sup>51</sup> *Ibíd.*

<sup>52</sup> *Ibíd.*

adjudicara considerando en un 90% el precio y en 10% la cantidad de papel reciclado ofrecido<sup>53</sup>.

**BRASIL.** En el Decreto nro. 7.746 de 2012, establece ciertas reglas y un porcentaje mínimo de compras de “productos verdes” en las licitaciones públicas, y presenta en su sitio electrónico sobre Compras sustentables, un catálogo de productos sustentables, que se encuentran registrados en Compras Net, el sistema de compras del Gobierno Federal. Allí se encuentran bienes de oficina, tales como impresoras, lámparas, materiales con sello de ciencia energética (Selo Procel), papel reciclado y computadoras “verdes”, que son básicamente computadoras fabricadas, al menos en parte, con material no tóxico, biodegradable, reciclado y que no contiene una cantidad mayor a recomendada por la directiva RoHS1 de sustancias peligrosas como caucho, cromo o cadmio. En este caso, para el comprador es sumamente sencillo verificar estas especificaciones técnicas, ya que en Compras Net basta con tildar “ítems sustentables” para ver los proveedores que cumplen con las especificaciones de referencia<sup>54</sup>.

**VENEZUELA.** Ha incorporado el compromiso de Responsabilidad Social Empresaria en el Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas, y alcanza a las ofertas presentadas en las modalidades de selección de contratistas así como en los procedimientos cuyo monto total, incluidos los tributos, superen un umbral establecido en unidades tributarias. Esta disposición establece que el adjudicatario debe depositar un valor de entre el 1% y el 5% del monto del contrato a efectos de realizar una obra o proyecto social asociado como proyectos de desarrollo socio comunitario, creación de nuevos empleos permanentes, formación socio productiva de integrantes de la comunidad, venta de bienes a precios solidarios o al costo, aporte en especies a programas sociales o a instituciones sin fines de lucro, o cualquier otro proyecto que

---

<sup>53</sup> Sobre este tema véase: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. “GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES”.

<sup>54</sup> *Ibid.*

satisfaga las necesidades del entorno social, la cual debe realizarse en un plazo menor al establecido para la ejecución del contrato a fin de asegurar su efectiva ejecución, y que será monitoreado tanto por el contratante como por las comunidades beneficiadas por el proyecto y los órganos de control pertinentes<sup>55</sup>.

**FINLANDIA.** En las Organizaciones de ámbito estatal el 70% de las compras ya eran verdes en el 2010, y se planificó que el 100% lo fuese para el 2015. Mientras que, en las Municipalidades las compras verdes representaban el 25% en el 2010, y se esperaba que representen el 50% para el 2015<sup>56</sup>.

**SUECIA.** Es obligatorio para agencias del Gobierno la implementación de Compra Verde. Así como es obligatorio en las Agencias del Gobierno la compra o alquiler de coches y servicio de taxis con criterios ecológicos<sup>57</sup>.

**AUSTRIA.** A partir del 2011 es obligatorio el uso de criterios básicos de la Unión Europea en todas las Compras Públicas<sup>58</sup>.

**HOLANDA.** Desde 1999 el gobierno holandés ha promovido activamente la compra de productos y servicios sostenibles. Los responsables de las compras públicas, el personal de Ambiente y las autoridades de todos los organismos son inducidos a comprar productos y servicios sostenibles. En tal sentido, el Ministerio de Planificación Territorial y Ambiente inició en 2003 el Programa de Compras Públicas Sostenibles. En el Gobierno Central en el 2010 el 100% de las Compras fueron Verdes. En las Provincias el 50% en el 2010 y se prevé alcanzar el 100% en 2015. Las Municipalidades el 75% en 2010 y el 100% en 2015<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*

<sup>56</sup> Sobre este tema véase: Aliciardi, María Belén y Cassiet, Santiago Duran “Compras Públicas respetando el ambiente con inclusión social en la Argentina (1994-2014)”. Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X.

<sup>57</sup> *Ibíd.*

<sup>58</sup> *Ibíd.*

<sup>59</sup> *Ibíd.*

**DINAMARCA.** Los criterios ambientales son obligatorios en el Gobierno Central para ciertos productos<sup>60</sup>.

**ALEMANIA.** En la contratación a nivel federal es obligatorio usar la herramienta del Análisis del Ciclo de Vida. Existe cooperación entre el Estado Federal y los Länder para desarrollar criterios de Compra Verde. A nivel federal es obligatoria la compra de madera legal y sostenible<sup>61</sup>.

**SUIZA.** El Consejo Federal Suizo apoya la introducción de una política de producto integrada (PPI). A través de la creación de un marco nacional e internacional más favorable, el Consejo Federal procura cambiar la demanda del sector público y del consumidor hacia productos que cumplan con normas económicas, ambientales y sociales en todo su ciclo de vida (planificación, producción, uso y disposición final). Las medidas tienen que ver con la simplificación de los procedimientos de las compras públicas para facilitar la participación de pequeñas firmas, objetivos mínimos para involucrar a grupos específicos -particularmente a los que han sido víctimas del apartheid- y otorgar preferencias a las empresas que entre su personal tienen individuos pertenecientes a dichos grupos<sup>62</sup>.

**ESCOCIA.** El gobierno escocés declara perseguir el objetivo de “centrar la atención del gobierno y los servicios públicos en la creación de un país más exitoso, con oportunidades para que florezca toda Escocia, mediante el aumento del crecimiento económico sostenible”. El desafío clave para los profesionales de compras en el sector público escocés es, por lo tanto, alcanzar este objetivo al tiempo que se maximiza la eficiencia económica en el gasto público. El Gobierno está proporcionando acceso a contratos públicos para pequeñas y medianas empresas, lo que puede considerarse como un tipo de política focalizada en la inclusión de criterios sociales al sistema de

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

adquisiciones públicas. El gobierno desarrollo un ejercicio denominado la “adquisición escocesa” que buscó eliminar barreras para la participación de las PYME.

Como consecuencia de esta iniciativa se pudo observar que un gran número de PYMES obtuvieron contratos como proveedores del sector público, algunas de ellas a través de consorcio o subcontratación<sup>63</sup>.

**ESLOVENIA.** El trabajo de compras públicas verdes comenzó en este país en 2008, cuando se estableció un grupo de trabajo sobre compras públicas verdes dentro del Consejo Nacional sobre Desarrollo Sostenible. El grupo de trabajo estaba liderado por la Oficina de Gobierno para el Crecimiento, y estaba formado por varias partes interesadas, como organismos gubernamentales, representantes de la industria (Cámara de Comercio), comunidades locales y la sociedad civil. El Ministerio de Finanzas ahora lidera el esfuerzo de compras públicas verdes. Otras instituciones involucradas en la promoción, implementación y preparación de la legislación y los criterios, son el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Económico y Tecnología. El Grupo de Trabajo sobre compras públicas verdes elaboró el Plan de Acción Nacional Esloveno (PNA) sobre compras públicas verdes y fue adoptado por el Gobierno esloveno el 21 de mayo de 2009. El objetivo clave fue alcanzar en promedio el 50% de compras públicas verdes para 2012 por parte de todas las autoridades públicas contratantes para ocho categorías de productos. El Plan de Acción Nacional Esloveno proporcionó un fundamento legal para un Decreto sobre compras públicas verdes, que fue adoptado en diciembre de 2011<sup>64</sup>.

**FRANCIA.** El Plan Nacional de Compra Sostenible de 2007 fijó objetivos para 15 grupos de productos<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Sobre este tema véase: United Nations Environment Programme; (2012). The impacts of sustainable public procurement. Eight illustrative case studies.

<sup>64</sup> Sobre este tema véase: UNEP; (2013). Sustainable Public Procurement. A Global Review Final Report.

<sup>65</sup> *Ibid.*



**ESPAÑA.** Desarrollo de códigos de buenas prácticas en 2010. Objetivos concretos en todos los sectores<sup>66</sup>.

**BÉLGICA.** Tuvo por objetivo alcanzar el 50% de compras verdes a nivel federal en 2011, y el 100% en la región flamenca en 2020<sup>67</sup>.

**ESTONIA.** En 2006 el Gobierno comenzó a modificar su Ley de Contratación Pública para incluir disposiciones medioambientales y sociales del Parlamento Europeo (Directiva 2004/18/CE del 31 de marzo de 2004) sobre la coordinación de los procedimientos para la adjudicación de contratos de obras, contratos de suministro público y contratos de servicio público. Se incorporaron acciones para promover las adquisiciones públicas verdes en el Plan de acción ambiental de Estonia para 2007-2013, en línea con las prioridades de adquisiciones públicas ambientales y sustentables publicadas por el Ministerio de la Medio ambiente. Algunas de las medidas incluyen la definición de criterios de licitación (basados en los definidos por Comisión Europea, pero adaptada al contexto y la disponibilidad del mercado) y la creación de un sistema para monitorear el progreso<sup>68</sup>.

**TAILANDIA.** La promoción de la contratación pública verde en el Gobierno de Tailandia se remonta a 2005, cuando el Departamento de Control de la Contaminación del Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente comenzó a desarrollar instrumentos de apoyo y acciones para la implementación de criterios ambientales en las prácticas de compras del gobierno. Esto incluyó el desarrollo de hojas de criterios de contratación pública verde y un piloto de acciones dentro del Ministerio.

El conocimiento de las políticas llevó a la inclusión de contratación pública verde en el 10º Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (2007-2011) y el Plan Ambiental

---

<sup>66</sup> Sobre este tema véase: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. "GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES". PP 34.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Sobre este tema véase: UNEP; (2016). Monitoring Sustainable Public Procurement Implementation. Recommendations and Case Studies.

de gestión a la Calidad Ambiental (2007-2011), que establece que sector del gobierno debe ser el líder en adquisiciones verdes para crear mercados adecuados de productos y servicios ambientalmente preferibles. El Gobierno también respaldó este compromiso con la aprobación de una resolución (Resolución del Gabinete el 22 de enero 2008) que fue la primera promoción verde de compras públicas conocida como el Plan 2008-2011 para el Gobierno Central. En base a los resultados positivos obtenidos, en 2012 un segundo Plan Verde de Promoción de Adquisiciones Públicas (2013-2016) fue elaborado para promover aún más las adquisiciones publicas verdes, esta vez en todos los niveles del sector público (de central a local). El segundo plan ha sido aprobado por la Junta Nacional de Medio Ambiente y está a la espera de la resolución del Consejo de Ministros; sin embargo, el Departamento de Control de la Contaminación (PCD) del Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente ya comenzó a implementarlo<sup>69</sup>.

**GHANA.** Ghana se está embarcando en un gran proyecto sobre adquisición sostenible como parte de su reforma de la contratación pública. El Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD) lanzó un proyecto sobre compras públicas sostenibles (SPP, por sus siglas en inglés) en 2007 con el objetivo de promover la contratación pública sostenible en las economías emergentes y en desarrollo<sup>70</sup>.

**INDIA.** El uso de la contratación pública como instrumento para influir en las tendencias del mercado a favor de productos y servicios que sean ambiental y socialmente responsables es relativamente un concepto nuevo en la India. Sin embargo, los diferentes elementos de sustentabilidad aparecen e influyen en las opciones de adquisición entre los gobiernos y los proveedores. Se favorece la adopción de compras sustentables como un instrumento de política ambiental de una manera más estructurada. En 2011, el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques del Gobierno de la

---

<sup>69</sup> Sobre este tema véase: UNEP; (2016). Monitoring Sustainable Public Procurement Implementation. Recommendations and Case Studies.

<sup>70</sup> Sobre este tema véase: UNEP; (2011). Buying for a Better World: A Guide to Sustainable Procurement for the UN System.

India nominó un comité para formular directrices sobre la contratación pública ecológica. El comité ha recomendado legislación para establecer las disposiciones necesarias y el acuerdo institucional para alentar al gobierno central a procurarse de productos y servicios más ecológicos<sup>71</sup>.

**ESTADOS UNIDOS.** Desde 1993, el gobierno de los Estados Unidos compra sólo aquellos equipos de tecnología que cumplan con el programa Energía Star. Debido al alto consumo de bienes informáticos que el gobierno posee, el impacto de la decisión ha sido muy alto, incidiendo fuertemente en la oferta de productos con esa etiqueta a nivel internacional<sup>72</sup>.

**JAPÓN.** Estableció la Red de Compras Verdes, que incluye alrededor de mil cien miembros entre empresas, grupos ambientales y autoridades locales. El objetivo de la Red es proporcionar un foro en el cual se puedan acordar y difundir los principios de las compras sustentables, desarrollar las pautas necesarias para los productos y aumentar el conocimiento del potencial de comprar verde. En el año 1997, un estudio mostró que el 41% de los miembros de la red habían aumentado el consumo de productos ambientalmente amigables. Según registros publicados por United Nations Environment Programme en *Buying for a better world* (2003) para ese año, el país asiático ya incluía entre sus adquisiciones sustentables, productos de la más diversa índole, tales como: papeles para impresión y copia; copiadoras, impresoras y máquinas de fax; papel sanitario; pañuelos de papel; computadoras personales; refrigeradores; papelería y material de oficina; lavadoras; lámparas; automóviles; aires acondicionados; muebles de oficina; televisores; uniformes y ropa de trabajo; hoteles y posadas; e instalaciones sanitarias.

---

<sup>71</sup> Sobre este tema véase: UNEP; (2013). Sustainable Public Procurement. A Global Review Final Report.

<sup>72</sup> Sobre este tema véase: UNEP; (2016). Monitoring Sustainable Public Procurement Implementation. Recommendations and Case Studies.

**AUSTRALIA.** El Consejo Australiano de Adquisiciones y Construcción desarrolló un marco de adquisiciones para incorporar los elementos de sustentabilidad en un solo documento. El Marco del Gobierno de Australia y Nueva Zelanda para la Adquisición Sostenible es un conjunto de principios nacionales y bilaterales para guiar a los gobiernos estatales, territoriales y federales de Australia y al Gobierno de Nueva Zelanda en la implementación de compras sustentables<sup>73</sup>.

#### **2.2.4 Experiencias regionales y/o estatales**

Se continúa con el siguiente nivel de organización gubernamental donde se identifican regiones<sup>74</sup> que llevan a cabo lineamientos conjuntos de implementación de criterios de sustentabilidad en sus sistemas de compras.

**PAÍS VASCO.** El “Acuerdo del Consejo de Gobierno sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la administración de la comunidad autónoma y de su sector público”, aplicable a todos los procesos de contratación, tiene por objeto definir el modo en que las consideraciones ambientales y sociales deben incorporarse en los pliegos de contratación u otros documentos contractuales, en concordancia con la ley de contratos vigente desde 2008 (Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público)<sup>75</sup>.

**ESTADO DE SAN PABLO.** Posee una exitosa experiencia a partir de la inclusión de criterios ambientales en las compras públicas. Dado que San Pablo es el estado más poblado de Brasil -viven casi 40 millones personas y concentra el 40% de la industria brasilera-, el sector público representa un volumen y poder de compra de gran envergadura. El sistema de compras es descentralizado: el Estado cuenta con más de

---

<sup>73</sup> Sobre este tema véase: UNEP; (2011). Buying for a Better World: A Guide to Sustainable Procurement for the UN System

<sup>74</sup> Se refiere con regiones a municipios agrupados.

<sup>75</sup> Ibid.

1.600 unidades de compra, y a nivel central se encuentra el Comité Central de la Gestión Pública que se encarga de introducir criterios socio ambientales en los procedimientos de adquisición de bienes y materiales, obras y servicios de ingeniería. En las contrataciones se prevén cláusulas sancionatorias para quienes no cumplen con las distintas especificaciones; esto puede llevar a que una empresa quede fuera del registro de proveedores del estado por cinco años<sup>76</sup>.

**VORALBERG.** La región austríaca de Voralberg, compuesta por casi 100 municipios, desarrolló un programa de orientación de las compras públicas con el objeto de centralizar la decisión de compra hacia patrones sostenibles. Pueden consultarse en Internet las guías para la contratación de obras y compras de productos y materiales<sup>77</sup>.

### **2.2.5 Experiencias locales**

En las ciudades también se encuentran ejemplos donde se incorporan criterios de sustentabilidad en los sistemas de compras públicas.

**LONDRES.** La ciudad británica ha implementado los Códigos de contratación pública ecológica para la fabricación y utilización de bienes, incluyendo la eliminación final. Esto implica la elección de productos que no sean perjudiciales para los consumidores, que sean biodegradables o reutilizables y que no consuman energía ni recursos naturales innecesariamente, entre otros<sup>78</sup>.

**DUNKERQUE Y LILLE.** La primera de estas ciudades francesas ha iniciado un proceso por fases en la contratación verde del Estado. Comenzó con un producto como caso piloto, para luego incorporar la práctica de forma sistemática y masiva. La ciudad

---

<sup>76</sup> Sobre este tema véase: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. "GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES". PP 35.

<sup>77</sup> Sobre este tema véase: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. "GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES".

<sup>78</sup> Sobre este tema véase: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. "GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES". PP 34.

de Lille inició el proceso con la compra de pintura, papel, tinta para impresoras, productos de limpieza, alumbrado público y madera<sup>79</sup>.

**PARÍS.** Las empresas que licitan para la adjudicación de contratos de obras públicas están obligadas a adoptar un código de conducta que incluye la protección de los árboles, el mantenimiento de las condiciones de limpieza, la minimización de las molestias a la ciudadanía, la realización de una adecuada gestión ambiental de los recursos empleados, la protección contra el ruido y la capacitación de los empleados. Se ha creado una comisión técnica que se encarga de realizar el control y seguimiento de este código de conducta. En caso de detectar un incumplimiento, el contrato puede darse por finalizado y la empresa adjudicataria queda excluida para futuras convocatorias<sup>80</sup>.

**BARCELONA.** Esta ciudad, en el marco de la Agenda 21, se propuso potenciar la actividad económica orientándola hacia el desarrollo sostenible. Para ello, la línea de acción responde a la inclusión de criterios ambientales y cláusulas sociales en los concursos públicos por obras y servicios, y estimula la compra verde por parte de la administración pública. Asimismo, el café de todas las máquinas expendedoras cuenta con la etiqueta de Comercio Justo<sup>81</sup>.

**BRUSELAS.** La compra de pilas recargables de gran potencia se lleva a cabo de manera conjunta entre los departamentos de Compra, Ambiente y Finanzas. Para llevar a cabo el seguimiento del impacto, existe una base de datos específica que les permite analizar el ciclo de vida de las pilas<sup>82</sup>.

**CIUDAD DE BUENOS AIRES.** El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en conjunto con el Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentables e ICLEI gobiernos locales por la sustentabilidad, produjo un manual de compra pública sustentable que

---

<sup>79</sup> Sobre este tema véase: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. "GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES". PP 34.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Sobre este tema véase: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. "GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES". PP 33.

analizó los criterios ambientales a considerar en los bienes, servicios y actividades contratadas por el gobierno local, y estudió las posibilidades y limitaciones que ofrecía la legislación estatal y local de incorporar aquellos aspectos en la contratación pública local.

**HONG KONG.** El gobierno de Hong Kong está involucrado en un esfuerzo de implementar contratación pública sostenible que pueda desempeñar un papel importante en la promoción de productos de iluminación y de eficiencia energética. En 2000, las reglamentaciones sobre tiendas y adquisiciones se enmendaron para exigir a departamentos del gobierno a considerar, en la medida de lo posible y donde sea económicamente racional, la compra de productos con posibilidad de reciclaje mejorada, mayor contenido reciclado, mayor eficiencia energética y uso reducido de sustancias tóxicas. El Gobierno anunció en el 2009-2010 la política de ampliar el alcance de la contratación pública sostenible y tomar la iniciativa de convertir a Hong Kong en una ciudad "verde" a través de la promulgación de la legislación pertinente y la implementación de medidas para promover el desarrollo sostenible. En esta perspectiva, un grupo de trabajo interdepartamental sobre Cambio climático (IWGCC) dirigido por la Oficina de Medio Ambiente se creó en 2007 y está compuesto por representantes de cinco oficinas y 16 departamentos entre los cuales se destaca el Departamento de Transporte de Hong Kong Especial Región Administrativa<sup>83</sup>.

**OTTAWA.** En 2009, la ciudad de Ottawa desarrolló un borrador de política de compras verdes y un plan de implementación para fomentar la integración de las consideraciones ambientales en los procesos de adquisición a fin de respaldar varios de los planes y políticas estratégicos de la ciudad. Sin embargo, la política se pospuso cuando la ciudad

---

<sup>83</sup> Sobre este tema véase: United Nations Environment Programme; (2012). The impacts of sustainable public procurement. Eight illustrative case studies.

lanzó una iniciativa de planificación a largo plazo para definir los objetivos estratégicos del municipio, lo que requeriría un reajuste corporativo de la política de compras verdes con los nuevos objetivos estratégicos. Los objetivos de sostenibilidad de la Ciudad de Ottawa se detallan en un conjunto completo de directrices y políticas que rigen todos los aspectos de las operaciones, el diseño y la construcción de la infraestructura, así como la prestación de servicios al público. En enero de 2013, después de considerar la política de compras verdes previamente redactada, una Política de Compras Éticas existente, y las mejores prácticas de otras autoridades, incluidos los miembros de la Colaboración Municipal para la Compra Sostenible (a la que se unió Ottawa en 2010), la Subdivisión de Suministros del La Ciudad de Ottawa publicó, a nivel interno, las Pautas de Compras Sostenibles y el Juego de Herramientas para apoyar la consideración de los departamentos de los criterios de sostenibilidad en sus decisiones de adquisición. Las Pautas y herramientas identifican los cuatro pilares de sostenibilidad de la ciudad (sostenibilidad social, económica, ambiental y cultural) y cómo incorporar estos criterios en las decisiones de adquisición<sup>84</sup>.

Cerramos este capítulo después de introducir indicadores de compra pública sustentable que se presentaron como mecanismos y herramientas<sup>85</sup> de apoyo a la implementación de la política. A partir de los mismos se reconocieron distintas experiencias que incorporaron criterios de sustentabilidad. En el capítulo que sigue se profundizará en la batería de instrumentos y herramientas que facilitan la implementación de iniciativas de compra pública sustentable en la práctica, al mismo tiempo que se efectuará el análisis del sistema de compras de la ciudad de Rosario, en el período 2006-2018.

---

<sup>84</sup> Sobre este tema véase: UNEP; (2016). Monitoring Sustainable Public Procurement Implementation. Recommendations and Case Studies.

<sup>85</sup> Estos mecanismos son: marco normativo; información y capacitación; especificaciones técnicas; etiquetas, sellos y mecanismos de certificación y/o verificación; grupos y asociaciones; promoción de las MIPyMEs.



### **CAPÍTULO 3. EL CASO DE LA CIUDAD DE ROSARIO (2006-2018)**

Este capítulo centra su atención en el proceso mediante el cual se incorporaron criterios de sustentabilidad en el sistema de compras públicas de la ciudad de Rosario a partir del año 2006.

Debe señalarse que en el Art. 10 de la Ley Provincial 2756/1939 “Ley Orgánica de Municipalidades” se encuentra reglamentado todo lo que se relacione con obras municipales como también para enajenaciones, compras, trabajos, instalaciones, reconstrucciones y contratos en general. Asimismo, el Decreto Ordenanza Nro. 19.975/1957 rige todas las operaciones patrimoniales y/o financieras de la Municipalidad de Rosario.

Por su parte, las Compras y Erogaciones Menores se encuentran reglamentadas en el Decreto Nro. 438/1998 que contempla el proceder en cuatro categorías, que son: licitaciones públicas, licitaciones privadas, concurso de precios y compras directas.

Esta clasificación corresponde al monto asignado a cada categoría, que según el régimen legal (Decreto Nro. 438/1998) son:

**A-** Licitaciones Públicas: aquellas por un monto superior a \$800.000.

**B-** Licitaciones Privadas: adquisiciones que se efectúan por un monto de entre \$56.000,01 hasta \$800.000.

**C-** Concursos de Precios: aquellas compras que van de entre \$16.000,01 a \$56.000.

**D-** Compras Directas: realizadas por cada repartición, hasta \$16.000.

#### **A- LICITACIONES PÚBLICAS.**

El régimen legal establece que las licitaciones públicas son aquellas por un monto superior a \$800.000. El llamado a las mismas se efectúa por medio de las Direcciones de Despachos de las Secretarías de las que dependan las reparticiones que soliciten el llamado a licitación.

Respecto de la publicación se determina que debe ser anunciada por medio de avisos a publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe, por un término no inferior de 10 días anteriores al acto de apertura, los que pueden suplirse mediante edictos en dos diarios de la ciudad (por ejemplo La Capital, El Ciudadano o Rosario 12).

Pueden consultarse en cada una de las Secretarías durante el período de publicación y previo al acto de apertura. Para la compra de los mismos deberá procederse de acuerdo a lo indicado para la adquisición de pliegos de licitaciones privadas.

#### **B- LICITACIONES PRIVADAS**

El régimen legal considera bajo licitaciones privadas a aquellas adquisiciones que se efectúan por un monto de entre \$56.000,01 hasta \$800.000.

La Dirección General de Compras y Suministros gestiona las licitaciones correspondientes a todas las reparticiones municipales a excepción de las que dependen de las Secretarías de Salud Pública, Promoción Social, Cultura y Educación y el Servicio Público de la Vivienda.

Respecto del tiempo de la publicación se establecen como mínimo 10 días hábiles anteriores al fijado para la apertura de sobres. La modalidad de publicación fija que las mismas se deben anunciar por medio de avisos que se publican en los transparentes del Palacio Municipal y la Dirección General. Sin embargo las licitaciones que excedan del monto oficial de \$400.000.-, deberán además publicarse en un diario local de amplia divulgación (por ejemplo La Capital, El Ciudadano o Rosario 12).

Asimismo, la Dirección General de Compras y Suministros cursa invitación a un mínimo de 5 proveedores inscriptos en el Padrón de Proveedores en el rubro licitado por medio de notificadores municipales (a empresas ubicadas en el ámbito de la ciudad de Rosario), y por cartas certificadas (a aquellas empresas que estén ubicadas fuera de la ciudad de Rosario).

En caso de no existir tal cantidad o convenir a los intereses municipales, podrá invitar a otros proveedores aunque no se encuentren asentados en dicho Padrón, los que serán incorporados al mismo según su reglamentación. No obstante lo expuesto, las empresas no invitadas pueden participar (cotizar) del acto licitatorio retirando el pliego personalmente en la Dirección General de Compras y Suministros.

Durante el período de publicación y previo al acto de apertura, los interesados podrán consultar los pliegos licitatorios en la Dirección General, pudiendo adquirir los mismos mediante el pago de un sellado a retirar en la Caja Palacio (que está ubicada la Mesa General de Entradas), cuyo costo se calcula de acuerdo a un porcentaje sobre el valor base de la licitación, que varía desde un 2 a un 2,7 por mil, monto previsto al solo efecto indicativo.

El Acto de Apertura se realiza en la sala ubicada en Santa Fe 660, excepto las correspondientes a las reparticiones que dependen de: Secretaría de Salud Pública; Secretaría de Promoción Social; Secretaría de Cultura y Educación; Servicio Público de la Vivienda.

#### **C- CONCURSO DE PRECIOS.**

Los concursos de Precios se realizan para aquellas compras que van de entre \$16.000,01 a \$56.000, son obligatorios para la repartición solicitante y deben reunir los siguientes requisitos: establecer fecha, hora y lugar de apertura; acreditar la invitación a por lo menos tres proveedores con la respectiva recepción fehaciente por parte de los mismos;

la presentación debe efectuarse mediante sobre cerrado; se labrará un acta de apertura que será asentada en un libro habilitado al efecto por la Contaduría General, la misma será suscripta por el funcionario que presidió el acto de apertura del concurso e invitará a los oferentes a suscribir el acta en cuestión, posteriormente se extraerá fotocopia de la misma y se agregará al legajo del concurso.

En el caso de adjudicarse por calidad ha de fundamentarse plenamente dicha decisión sin dejar dudas al respecto. En caso de única propuesta se deja constancia que el precio es corriente en plaza. En todos los casos debe indicarse la firma a la que se le deberá abonar el gasto en cuestión.

#### **D- COMPRA DIRECTA.**

Las compras directas son realizadas por cada repartición ante la necesidad de contar con un objeto o servicio. Se catalogan en dos tipos:

I) Hasta \$8.000: se efectúan mediante formulario suscripto por el funcionario responsable del área adjuntando factura, presupuesto o documento equivalente según el caso.

II) De entre \$8.000,01 hasta \$16.000: se efectúan mediante formulario suscripto por el funcionario responsable del área adjuntando factura, presupuesto o documento equivalente según el caso con el agregado como mínimo de 3 presupuestos y la autorización de la Secretaría del Área. El pago se realizará exclusivamente por el Departamento de Compras y Erogaciones Menores para poder practicar las retenciones impositivas.

Como se ha planteado anteriormente, las compras públicas sustentables pueden estar presentes de diversas maneras en la gestión gubernamental. Por ello, dar cuenta de la presencia de variables ambientales y sociales en un sistema de compras público requiere de un estudio exhaustivo que examine más que sólo elementos formales como leyes, reglamentos, planes y programas. Si bien se constituyen en objeto de interés los marcos normativos e institucionales que promuevan, permitan y requieran la aplicación de criterios de sustentabilidad, del mismo modo se hace hincapié en lo que se denominan iniciativas, es decir aquellas experiencias concretas de aplicación de instrumentos que fomentan las compras públicas de manera sustentable.

Se sostiene que, en el comportamiento de la administración gubernamental con su entorno, principalmente en el vínculo Estado-mercado, es donde se encuentra el material más valioso para observar el proceso de inclusión de criterios de sustentabilidad. Resulta significativo interpretar los cursos de acción que emprende el Estado en la búsqueda de un mercado, de consumidores y productores, que al mismo tiempo sean socialmente comprometidos y amigables con el ambiente.

Estas iniciativas no procuran transformar íntegramente el sistema de compras públicas, sin embargo, son igualmente relevantes por tratarse de líneas de acción que estratégicamente apuestan por un mercado más sustentable, con el objetivo de situar al municipio como consumidor de productos sustentables, o de impulsar la producción sustentable.

Siguiendo ese derrotero, Beláustegui (2011) postula que además de los marcos político-institucionales necesarios para permitir o apoyar cualquier iniciativa de compras sustentables, es necesario contar con una batería de instrumentos y herramientas que faciliten su implementación en la práctica.

Asimismo, según la autora, entre un número relativamente importante de iniciativas, se puede identificar un set de instrumentos complementarios que conforman un paquete básico para el diseño e implementación de políticas de compras públicas sustentables. Esta batería de instrumentos se puede resumir como sigue a continuación: híbridos (políticas, planes de acción y/o estrategias); información disponible (campañas, guías, manuales, bases de datos, sitios web); mandatorios (leyes y/o reglamentos); especificaciones técnicas; y sellos, certificación o verificación (Beláustegui, 2011).

En contraposición, parece relevante señalar que incluso sin los instrumentos específicos para compras públicas sustentables, en términos de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (2011) los países de la región disponen de una amplia variedad de políticas que pueden facilitar la inclusión de criterios de sustentabilidad en las compras públicas, tales como: producción limpia, sellos y certificación ambiental, eficiencia energética, cumplimiento de legislación ambiental, y políticas sociales<sup>86</sup>.

A razón de ello, la indagación es compleja e incluye el estudio de dispositivos e instrumentos que van desde planes y programas de política pública<sup>87</sup>, documentos públicos, normativa vigente, documentos de licitación, acuerdos y contratos, hasta iniciativas específicamente asociadas con las compras públicas sustentables. Sobre este último punto, relativo a las iniciativas gubernamentales, se recoge información primaria a través de entrevistas semi-estructuradas realizadas a informantes clave en la temática.

Las entrevistas se realizaron con dos funcionarios municipales: el coordinador del Gabinete para la Sustentabilidad, Eduardo González, y el Secretario de Economía Social, Nicolás Gianelloni. Se consideraron informantes clave ya que ocupan cargos estratégicos en áreas vinculadas a la sustentabilidad y a las compras públicas sustentables del gobierno de la ciudad de Rosario.

---

<sup>86</sup> Se refiere a políticas sociales como promoción del empleo, legislación laboral, no discriminación, empleo para personas con discapacidad, disminución de la pobreza, seguridad y salud ocupacional, y derechos humanos.

<sup>87</sup> Se utiliza aquí el término "políticas públicas" en sentido más restricto. Se refiere a las políticas en tanto planes o programas.

Este capítulo está organizado de manera tal que en los apartados que siguen se aborda cada uno de los ejes de análisis propuestos, a saber: políticas públicas (planes y programas); marco normativo; e iniciativas. Estos ejes permiten reconocer una variedad de líneas de acción que pueden facilitar o promover la aplicación de criterios de sustentabilidad más allá del sistema de compras propiamente dicho. Al mismo tiempo permiten identificar en prácticas concretas los criterios –ambientales y sociales– que dan cuenta de un sistema de compra pública más sustentable.

Resulta pertinente mencionar que Rosario no cuenta con un mecanismo sistemático de compras públicas que considere los criterios de sustentabilidad en todos los rubros de adquisiciones. Debido a ello, como se ha dicho, se indaga tanto en políticas públicas que abordan la temática de la sustentabilidad, como en el marco normativo donde se encuentra presente la cuestión sustentable. Este análisis es relevante en tanto la presencia de estos elementos manifiesta espacios propicios para pensar en la implementación de un sistema de compras públicas sustentables.

De esta manera, el análisis escogido permite focalizar no sólo en elementos formales y explícitos –como documentos de política pública, leyes o decretos, pliegos licitatorios– sino que además se concentra en las acciones del Estado que fomentan consumo y producción sustentable, que se han denominado a los propósitos de este trabajo como ‘iniciativas’.

Por último, parece relevante destinar un apartado para dar cuenta de los obstáculos y desafíos que enfrenta el sistema de compras públicas de Rosario al momento de incorporar criterios sustentables.

### 3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA SUSTENTABLE

Resulta oportuno introducir en este punto la noción de planificación que va ligada a la de políticas públicas, ya que, como sostienen Nirenberg et. Al (2003) si las políticas se refieren a los lineamientos generales que orientan las acciones marcando la direccionalidad deseada e indicando los cursos de acción elegidos y a ser ejecutados por un gobierno, la planificación puede ser considerada como una de las principales herramientas para introducir racionalidad y previsión en la formulación y gestión de las políticas.

En sentido más restricto, una política define grandes enunciados de lo que se quiere hacer, orientaciones, premisas generales. Mientras que, en un nivel inferior, el plan<sup>88</sup> desagrega políticas en objetivos más precisos. A su vez, el programa<sup>89</sup> se encuentra en un esquema de planificación que lo contiene. Es decir, que entre política, plan y programa existe una relación jerárquica de objetivos<sup>90</sup>. Esta distinción no es azarosa, sino que corresponde a lo que se denomina niveles operativos de planificación. Es pertinente introducirla aquí, ya que este apartado pretende revisar planes, programas y proyectos que se formulan en el municipio, con la intención de rastrear la temática sustentable tanto en sus aristas ambientales como sociales.

Una revisión exhaustiva de documentos de políticas públicas pone de manifiesto que son numerosos los propósitos del municipio de la ciudad de Rosario de trabajar sobre la temática sustentable. De hecho, la cuestión puede rastrearse hasta los primeros planes estratégicos (Plan Estratégico Rosario y Plan Estratégico Rosario Metropolitana), así como también en otros procesos de planificación (Plan Urbano Rosario, Plan Integral de

---

<sup>88</sup> Por plan se entiende un documento, generalmente producido por los niveles centrales que plantea objetivos prioritarios y explicita un conjunto de directivas generales (políticas) en torno a los mismos, las alternativas para alcanzarlos (estrategias) y los medios para obtenerlos (esquema general de asignación de recursos).

<sup>89</sup> El programa hace referencia a un conjunto coordinado y ordenado de propuestas que persiguen los mismos objetivos y tienden a la atención de problemas específicos relacionados con algunos de los aspectos señalados en el plan.

<sup>90</sup> Esta distinción corresponde a lo que se denomina niveles operativos de planificación (Nirenberg et. Al 2003).



Movilidad, Programa Agenda 21). Si bien estos esfuerzos abordan distintos aspectos de la ciudad de Rosario, son igualmente loables como antesala al tratamiento de cuestiones en materia de sustentabilidad. Su concreción más acabada se encuentra en el Plan Ambiental Rosario.

A continuación, se procede a reseñar brevemente cada uno de estos planes para demostrar cómo se encuentra presente la cuestión de la sustentabilidad en los procesos de planificación emprendidos por el municipio de la ciudad de Rosario.

El Plan Estratégico Rosario (PER) que data de 1998 se constituye como uno de los primeros antecedentes en procesos de planificación convergentes con la idea de sustentabilidad. Allí (PER, 1998) se advierten los primeros lineamientos acerca de la calidad de vida y la gestión institucional de las políticas ambientales.

En el año 2008 se formula el Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM) que en sintonía con la cuestión sustentable desarrolla una línea estratégica denominada Río+ Calidad de vida. Allí (PERM, 2008) propone una ciudad con escala humana, que disfruta de la naturaleza e impulsa el mejoramiento de la higiene en la ciudad, contribuyendo a preservar sus recursos naturales (agua, suelo, aire y diversidad biológica) y disminuyendo la contaminación ambiental. El PERM presenta un conjunto de iniciativas, tales como: Basura Cero, Saneamiento Integral con infraestructuras cloacales y de potabilización de agua, Bosque de los Constituyentes, Parque de la Cabecera, intervenciones integrales en los arroyos Ludueña y Saladillo con la recuperación de los bajos del Saladillo, y la reconversión del parque ribereño el Mangrullo, Reserva natural Alto Delta, entre otras.

En correlato con los lineamientos del PERM, se puede señalar el Plan Urbano Rosario (PUR) 2007-2017 que se autodenomina como (PUR, 2007) la figura del planeamiento en la que se define el proyecto urbanístico deseado y posible de transformación a futuro

de la ciudad. Si bien responde a la necesidad de planificación territorial, se pueden hallar en el PUR cuestiones referidas a la protección del ambiente con el fin de proteger la calidad de vida de la población, mejorar las condiciones ambientales de la ciudad y regular el uso industrial, comercial y de servicios. El PUR (2007) propone un Plan Metropolitano de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el desarrollo de normativas para la construcción sustentable, la recuperación de espacios urbanos degradados por el arrojado irregular de residuos, y el desarrollo de las obras de infraestructuras de saneamiento de los arroyos Ludueña y Saladillo.

El Plan Integral de Movilidad (PIM, 2010) busca mejorar la movilidad urbana, integrando las políticas de transporte junto a la planificación del uso del suelo, e incorporando procesos y tecnologías sustentables. En líneas generales persigue un modelo de movilidad que promueva modos de transporte sustentables y optimice el desplazamiento. Propone un sistema de transporte urbano de calidad, el incentivo del transporte no motorizado (como la bicicleta), y la disuasión del uso del automóvil individual. Teniendo en cuenta que parte del sistema de Transporte Urbano de Pasajeros (TUP) de la ciudad de Rosario depende directamente del municipio, en tanto concesionario del servicio, cualquier medida relativa a su manejo es pertinente a los propósitos de este análisis.

Por su parte, el Programa Agenda 21<sup>91</sup> en el año 2006 se adhiere a los lineamientos que se establecen en la denominada “Cumbre de la Tierra” de Río de Janeiro de 1992. Según el Plan Ambiental Rosario (2017) la Agenda 21 le permitió identificar, debatir y consensuar junto a diferentes instituciones públicas y privadas, asociaciones de la sociedad civil y organizaciones comunitarias, un conjunto de problemas ambientales de la ciudad. A su vez, facilitó su abordaje y el establecimiento de la temática ambiental

---

<sup>91</sup> Para ampliar información véase: nro. Decreto nro. 928/2007.

como política pública a nivel local y regional, favoreciendo la integración de los aspectos ambientales en las políticas del municipio.

El Plan Ambiental Rosario (PAR, 2016) incluye las políticas y estrategias locales que consolidan la integración de la variable ambiental en la planificación y gestión de la ciudad, e impulsa proyectos estratégicos para los próximos años que aseguren la preservación de los recursos y la calidad de vida para las personas.

El PAR aborda de forma integral la cuestión de la sustentabilidad a partir del desarrollo de siete ejes de actuación, a saber: gestión ambiental de las actividades productivas; cambio climático y energía; cursos de agua y biodiversidad; calidad de aire y ruido; ciudadanía ambiental; y residuos sólidos urbanos.

Por último, cabe mencionar que se puede relevar un número considerablemente mayor de ejemplos, pero detenerse en cada uno de ellos supera las extensiones de este trabajo, por lo tanto meramente se procede a nombrarlos a continuación: Plan Integral de Producción Más Limpia<sup>92</sup>; Plan Municipal de Erradicación de Basurales Crónicos<sup>93</sup>; Plan Integral de Suelo Productivo<sup>94</sup>; Plan de Control de Calidad de Aire<sup>95</sup>; Programa Urbano Ambiental Rosario (PUAR)<sup>96</sup>; Programa Participativo de Control Ambiental<sup>97</sup>; Programa Alerta Medio Ambiente<sup>98</sup>; Programa Aceite Vegetal Usado<sup>99</sup>; Programa Recolección de Basura Reciclable<sup>100</sup>; Programa Municipal Limpiemos la Ciudad, Limpiemos el Mundo<sup>101</sup>; Programa Bio-Transporte Rosario<sup>102</sup>; Programa Municipal Nuestros Arboles<sup>103</sup>; Programa Educativo Cuidemos los arboles cuidemos nuestras

---

<sup>92</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.178/2007.

<sup>93</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 7.768/2004.

<sup>94</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 9.144/2013.

<sup>95</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 6.607/1998.

<sup>96</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 6.640/1998.

<sup>97</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.077/2006.

<sup>98</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 9.263/2014.

<sup>99</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 9.482/2015.

<sup>100</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 6.037/1995.

<sup>101</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.304/2008.

<sup>102</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.355/2008.

<sup>103</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.389/2009.

vidas<sup>104</sup>; Programa Terrazas Verdes<sup>105</sup>; Programa de Apropiación Ciudadana y Responsable de los Espacios Públicos<sup>106</sup>; Programa Municipal Zonas Calmas<sup>107</sup>; Programa Mas Hogares Verdes<sup>108</sup>; Programa Recolección de Basura Reciclable<sup>109</sup>; Programa Pilas Usadas<sup>110</sup>; Programa de Emprendimientos Ambientales Solidarios (PEAS)<sup>111</sup>; Programa de Separación en Origen y Recolección Diferenciada de los Residuos Domiciliarios<sup>112</sup>; Programa de Revalorización, Reciclado y Recupero de Residuos Domiciliarios Especiales<sup>113</sup>; Programa de Biodigestores Comunitarios<sup>114</sup>; Programa de gestión de medicamentos vencidos y productos farmacéuticos caducados en el ámbito domiciliario<sup>115</sup>; Programa de Recuperación de Elementos Publicitarios en Desuso<sup>116</sup>; Programa Permanente de Control e Información sobre el uso de Biocidas<sup>117</sup>; Programa de Ahorro de Agua en Balnearios y Natatorios en la Ciudad de Rosario<sup>118</sup>; Programa Municipal de Huertas Comunitarias<sup>119</sup>; Programa Municipal de Asistencia y Desarrollo de la Agricultura Orgánica<sup>120</sup>; Programa Ferias Verdes<sup>121</sup>; Programa de Uso y consumo racional de la energía en dependencias municipales<sup>122</sup>; Programa de Agricultura Urbana (PAU); Proyecto Nuestras Huertas: Una Salida a las Drogas<sup>123</sup>; Proyecto de Reciclaje de Papel de la Fundación Hospital Clemente Álvarez<sup>124</sup>.

---

<sup>104</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 9.401/2015.

<sup>105</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.208/2007.

<sup>106</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.278/2008.

<sup>107</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.473/2009.

<sup>108</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.689/2010.

<sup>109</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 6.037/1995.

<sup>110</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 7.008/2000.

<sup>111</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 7.721/2004.

<sup>112</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 7.938/2005.

<sup>113</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.265/2008.

<sup>114</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.537/2010.

<sup>115</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.943/2012.

<sup>116</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.025/2006.

<sup>117</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 7.274/2002.

<sup>118</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.750/2011.

<sup>119</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 4.713/1989.

<sup>120</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 7.341/2002.

<sup>121</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 9.546/2016.

<sup>122</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 9.237/2014.

<sup>123</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 8.341/2008.

<sup>124</sup> Para ampliar información véase: Ordenanza Municipal nro. 7.410/2002.

### **3.2 MARCO NORMATIVO**

En este apartado se considera la normativa vigente en la ciudad de Rosario, para conocer si el marco jurídico existente contempla la posibilidad de integrar criterios sociales y ambientales.

En términos de Bezchinsky y López Fernández (2012) la existencia o no de regulaciones en materia de compra pública sustentable puede ser un indicador de la importancia que le otorga el Estado a las compras gubernamentales como herramienta de política pública orientada a promover la sustentabilidad ambiental, económica y social. Contar con una regulación específica en esta materia es reconocer al poder de compra estatal como una herramienta de impacto en el desarrollo sustentable, que puede influir positivamente tanto en una adjudicación socialmente eficiente de los recursos públicos como también en el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, en el fortalecimiento y desarrollo de empresas sustentables, en la elevación de los estándares laborales y sociales, y en los hábitos de consumo privado.

En este sentido, siguiendo a Bezchinsky y López Fernández (2012), se observa el ordenamiento jurídico en busca de la presencia de reglamentaciones respecto a: inclusión de criterios ambientales entre los criterios de evaluación de ofertas; prohibición o regulación en la adquisición de determinados elementos o sustancias; el uso obligatorio de estudios de impacto ambiental (en general para obra pública); establecimiento de principios de sustentabilidad ambiental para las políticas de compras, para los contratos o como objetivo general de la ley; y, establecimiento de compromiso de responsabilidad social; entre otros.

En el marco jurídico de la ciudad de Rosario se encuentran diversas regulaciones representativas de la importancia que le otorga el Estado a las compras gubernamentales como herramienta que promueve la sustentabilidad.

Entre las relativas al uso obligatorio de estudios de impacto ambiental se pueden nombrar: Ordenanza Municipal nro. 6.925/2000 que trata sobre la averiguación sobre el impacto ambiental de las antenas; Ordenanza Municipal nro. 8.814/2011 que establece que todo Convenio Urbanístico deberá someterse a una Evaluación de Impacto Ambiental; Ordenanza Municipal nro. 9.389/2015 que establece que sólo podrán realizar Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) aquellos expertos y profesionales que estén inscriptos en el Registro Oficial de Consultores, Expertos y Peritos en Materia Ambiental de la Provincia de Santa Fe.

Respecto de reglamentaciones sobre la prohibición o regulación en la adquisición de determinados elementos o sustancias, se pueden señalar las siguientes: Ordenanza Municipal nro. 5.776/1994, sobre la generación, manipulación, transporte y tratamiento de Residuos Peligrosos; Ordenanza Municipal nro. 5.846/1994 sobre reglamento general concerniente a Residuos Patológicos; Ordenanza Municipal nro. 5.981/1995 que crea el Servicio Municipal de Recolección, Transporte y Disposición Final de los Residuos Patológicos, generados por el sistema de efectores municipales de salud; Ordenanza Municipal nro. 7132/2000 que prohíbe en la ciudad de Rosario, la instalación de transformadores, capacitores o cualquier otro elemento eléctrico que contenga PCB (policlorobifenilos o bifenilos policlorados); Ordenanza Municipal nro. 7.236/2001 que prohíbe la habilitación de tintorerías que utilicen en sus procesos el percloroetileno.

En cuanto al establecimiento de compromiso de responsabilidad social se encuentra instituida la Ordenanza Municipal nro. 8.406/2009, donde se crea el Programa Rosario, Responsabilidad Social Empresaria.

### **3.3 EL ESTADO EN ACCIÓN**

Este apartado centra su atención en distintas iniciativas que emprende el Estado para fomentar los criterios de sustentabilidad en el sistema de compras público. En este sentido se observa al Estado como consumidor sustentable y como impulsor de producciones sustentables.

Así mismo en este aparatado se ponen en consideración políticas del gobierno local orientadas a generar un marco institucional para las compras públicas sustentables en la ciudad de Rosario.

#### **3.3.1 El Gabinete para la Sustentabilidad.**

Se destaca la creación del denominado Gabinete para la Sustentabilidad que se presenta como espacio propicio para el desarrollo de un marco institucional que aborde las compras públicas sustentables.

El Gabinete se encuentra a cargo del arquitecto Eduardo González, y está integrado por las Secretarías municipales de Gobierno, Economía Social, Transporte y Movilidad, Ambiente y Espacio Público, Planeamiento y Producción.

En palabras de González, el Gabinete persigue “el objetivo de ejecutar políticas de manera transversal entre las Secretarías que lo integran”<sup>125</sup> (E. González, comunicación

---

<sup>125</sup> González, Eduardo. (27 de julio de 2018) Entrevista con Eduardo González, Coordinador del Gabinete Sustentable.

personal, 27 de julio de 2018). Si bien el Gabinete no es una repartición en sí misma, el coordinador considera que: “existe desde el punto de vista operacional”<sup>126</sup>. Su titular apunta a las compras públicas desde el punto de vista de la sustentabilidad, y la capacitación gradual de los agentes encargados de compras en la temática. De hecho, el coordinador del Gabinete, Eduardo González, sostiene que: “se propone comenzar un proceso de sensibilización de todo el personal relacionado con las compras para que lo hagan en esta sintonía”<sup>127</sup>. En referencia a la tarea transversal a todo el municipio que desarrolla esta instancia de trabajo dentro del Ejecutivo señala que: “su misión es que cualquier proyecto de envergadura o cualquier acción que lleve adelante la Municipalidad sea evaluada y operada con criterios de sustentabilidad [...] implica que cada producto que se adquiere cumpla con un proceso que sea equitativo en lo social, viable en lo económico y armónico en lo que tenga que ver con el ambiente”<sup>128</sup>.

El Gabinete para la Sustentabilidad lleva adelante sus tareas mediante la transversalidad, su objetivo es lograr el trabajo en equipo, de las distintas secretarías que lo componen, en proyectos que el Gabinete propone. Para ello, se efectúan reuniones periódicas, cada semana, a las cuales asisten todos los Secretarios y Subsecretarios de las áreas involucradas.

Ahora bien, lograr el trabajo en equipo no es una tarea sencilla, de hecho, González señala que: “es arduo el trabajo de coordinación”<sup>129</sup> esto se debe a que “cada Secretaría formula su propia mirada”<sup>130</sup> acerca de cómo abordar cada asunto. En este sentido, se presenta el desafío de conjugar diversas visiones al momento de ejecutar un proyecto.

---

<sup>126</sup> González, Eduardo. (27 de julio de 2018) Entrevista con Eduardo González, Coordinador del Gabinete Sustentable.

<sup>127</sup> González, Eduardo. (21 de enero de 2016). Entrevista con Eduardo González, Coordinador del Gabinete Sustentable. Recuperado de: <http://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/45585/title/Compras-p%C3%ADlicas-sustentables%3A-la-Municipalidad-profundiza-pol%C3%ADticas-ambientales>

<sup>128</sup> González, Eduardo. (21 de enero de 2016). Entrevista con Eduardo González, Coordinador del Gabinete Sustentable. Recuperado de: <http://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/45585/title/Compras-p%C3%ADlicas-sustentables%3A-la-Municipalidad-profundiza-pol%C3%ADticas-ambientales>

<sup>129</sup> González, Eduardo. (27 de julio de 2018). Entrevista con Eduardo González, Coordinador del Gabinete Sustentable.

<sup>130</sup> González, Eduardo. (27 de julio de 2018). Entrevista con Eduardo González, Coordinador del Gabinete Sustentable.



Del mismo modo, diferentes resistencias se hallan al interior de las administraciones de cada Secretaría. Al respecto, González refiere que el procedimiento de compra pública sustentable es “una ingeniería compleja en cuanto a los aspectos legales y jurídicos”<sup>131</sup>, ya que no se encuentran reglas taxativas que definan todas las fases del proceso de adquisiciones. En sintonía con ello, el coordinador del Gabinete señala que: “la norma indica comprar la oferta más conveniente”<sup>132</sup>, pero no define que es aquello “más conveniente”<sup>133</sup> dejándolo a discreción del encargado de comprar la oferta. Esta situación gris se presenta como un desafío para el director económico-financiero de cada Secretaría o para el agente de compra, ya que implica gran responsabilidad tomar la decisión discrecional de adquirir tal o cual producto y, al mismo tiempo, justificar esa elección. En este sentido, entre las primeras propuestas del Gabinete para la Sustentabilidad se encuentran una serie de capacitaciones con el objetivo de trabajar sobre estas resistencias.

En el año 2016 tuvo lugar el Foro de debate con el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (IISD) a cargo de una experta internacional. Este encuentro dio comienzo a la serie de capacitaciones que se dan en el ámbito del Ejecutivo local sobre compras públicas sustentables.

Participaron del encuentro la intendenta de la Municipalidad de la ciudad de Rosario, y funcionarios de distintas áreas (tales como secretarías de Economía Social, Hacienda, General y Gobierno). El proceso de capacitación presentó experiencias en políticas de sustentabilidad relacionadas a las compras públicas que se impulsan en distintas ciudades del mundo. Asimismo, se trataron distintos ejes como los beneficios ambientales y sociales que las compras traen aparejadas, los obstáculos comunes en la implementación y cómo sortearlos, el compromiso político necesario para instalarlas y

---

<sup>131</sup> González, Eduardo. (27 de julio de 2018) Entrevista con Eduardo González, Coordinador del Gabinete Sustentable.

<sup>132</sup> González, Eduardo. (27 de julio de 2018) Entrevista con Eduardo González, Coordinador del Gabinete Sustentable.

<sup>133</sup> González, Eduardo. (27 de julio de 2018) Entrevista con Eduardo González, Coordinador del Gabinete Sustentable.

las distintas herramientas y el trabajo que se realiza en el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (IISD) para llevar a cabo estas iniciativas.

Este proceso de capacitación que comenzó con los mandatarios de las secretarías, ahora continúa con los agentes de compras.

A tales fines se efectúan talleres específicamente dirigidos y diseñados para los directores económico-financiero de cada secretaría. En este sentido, se considera que la estrategia de capacitación es horizontal, ya que, justamente, se encuentra direccionada a los responsables de adquisiciones de cada secretaría. Cabe reiterar que, las prácticas de capacitación constan de dos etapas, a saber: primero, se comienza una fase de sensibilización y generación de conciencia acerca de la importancia de la inclusión de los criterios ambientales y sociales; y, segundo, se emprende una fase con sentido más práctico, donde se discuten documentos concretos y se realizan ejercicios sobre licitaciones con el fin de aprender a incorporar los criterios concretamente en los pliegos.

A pesar de los desafíos que se presentan, se destaca que el Gabinete para la Sustentabilidad avanza en la implementación de pliegos licitatorios de compra pública sustentable. En sintonía con ello, se registra la confección de ‘pliegos tipos’ –para los rubros de: vigilancia, limpieza, uniformes, y artículos electrónicos–, que planifica implementar en cada área del municipio<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> Esta tarea se encuentra en pleno proceso de implementación en el período agosto de 2018.

### **3.3.2 El Estado como consumidor**

Como se menciona anteriormente, Rosario no cuenta con un sistema estandarizado de compra pública sustentable que incorpore los criterios de sustentabilidad en cada una de las instancias<sup>135</sup> del proceso de adquisiciones<sup>136</sup> (regulado en Decreto Ordenanza Nro. 19.975/1957) y en cada área<sup>137</sup> de compra<sup>138</sup>.

Es decir, que no se halla un protocolo de compra donde esté establecido el mecanismo de los pasos a seguir para llevar a cabo el proceso de adquisiciones de manera tal que sea sustentable. No obstante, en algunos casos se puede observar que el municipio de Rosario realiza compras públicas donde incorpora criterios de sustentabilidad.

Para ello, se recurre a considerar documentos tales como programas, pliegos licitatorios y reglamentaciones, en los que se pueden reconocer aquellas iniciativas en las se realizan adquisiciones sustentables, o bien se incorpora el criterio social de sustentabilidad al sistema público de compras.

A continuación, se exponen los documentos que se analizan con las respectivas iniciativas que se identifican en cada caso. En resumidas cuentas, se aborda:

- A-** Programa de Eficiencia Energética: Luminaria, sistemas de captación de energía solar y construcciones sustentables.
- B-** Iniciativas con criterio ambiental: Papel Reciclado y Pavimento Ecológico.
- C-** Legislando con criterio social: Régimen Compre Local y Cupo del 4% para Personas Con Discapacidad.

---

<sup>135</sup> Se entiende por etapas del proceso de compra: objeto del contrato, título del contrato, especificaciones técnicas (como eco-etiquetas, estándares técnicos como normas ISO, o requerimientos de prestación y funcionalidad), selección del contratista, adjudicación del contrato, ejecución del contrato.

<sup>136</sup> Trátese de licitación pública, licitación privada o compra directa.

<sup>137</sup> Se utiliza el término áreas de compra para hacer referencia a los productos adquiridos, tales como: luminaria interior y exterior; papel; mobiliario; sistemas de calefacción y refrigeración; equipos informáticos; vestimenta; vehículos; aire acondicionado; rutas; materiales de construcción; entre otros).

<sup>138</sup> Estas afirmaciones surgen de la observancia del protocolo de adquisiciones y de la legislación vigente que regula el sistema de compras. El Decreto Ordenanza Nro. 19.975/1957 rige todas las operaciones patrimoniales y/o financieras de la Municipalidad de Rosario. Este procedimiento también está dispuesto en el Art. 10 de la Ley Provincial 2756/1939 "Ley Orgánica de Municipalidades". El Decreto Nro. 438/1998 dispone el Reglamento de Compras y Erogaciones Menores para el Municipio de Rosario. Contempla el proceder en las cuatro categorías: licitaciones públicas, licitaciones privadas, concurso de precios y compras directas.

**A- Programa de Eficiencia Energética: Luminaria, sistemas de captación de energía solar y construcciones sustentables.**

Se destaca el Programa de “Uso y consumo racional de la energía en dependencias municipales” que se encuentra reglamentado en la Ordenanza Municipal Nro. 9.237/2014. El mismo persigue la utilización de fuentes alternativas de energía, y la implementación de acciones que permitan la reducción del consumo energético. En este marco se elaboró el Programa de Eficiencia Energética que agrupa varias áreas de compra como luminaria (exterior e interior), sistemas de captación de energía solar (paneles fotovoltaicos y calefones solares) y construcciones sustentables (aspectos higrotérmicos y demanda energética). Se puede observar que en estos rubros se implementa la dimensión ambiental de las compras sustentables a partir de la consideración de la eficiencia energética.

Respecto de luminaria se contempla el reemplazo de manera progresiva de las lámparas blancas de mercurio de 250w por luminarias amarillas de sodio de alta presión de 150w. Esta nueva tecnología permite mantener los niveles lumínicos recomendados por las normas internacionales, representa un alto nivel de ahorro en lo que refiere a consumo energético, menor emisión de rayos ultravioletas y bajo nivel de encandilamiento.

Por su parte los sistemas de captación solar se encuentran reglamentados en la Ordenanza municipal nro. 8.784/2011. Se utilizan de diversas formas, por un lado, la iniciativa de paneles fotovoltaicos posiciona a Rosario como el primer municipio del país que genera energía renovable y la inyecta a la red pública, de acuerdo al protocolo de interconexión de la Empresa Provincial de la Energía. Los paneles se instalaron en el Palacio Municipal y en la Planta de Compostaje y Tratamiento de Residuos, también se encuentran paneles en los seis centros municipales de distrito. Por otro lado, la iniciativa de instalación de calefones solares propone una alternativa para reemplazar los métodos

tradicionales de calentamiento de agua para uso sanitario (en duchas, piletas, cocinas), así implementa la incorporación de sistemas de captación de energía solar para la producción de agua caliente sanitaria en los nuevos edificios públicos e instalaciones públicas de la ciudad de Rosario. Con la instalación de calefones solares en polideportivos, centros de convivencia barrial y otros ámbitos se aporta al ahorro energético, reducción de gases de efecto invernadero y concientización ciudadana, además se reemplaza a los combustibles fósiles no renovables por energía solar.

Por último, se encuentra la consideración de los aspectos higrotérmicos y demanda energética en las construcciones que se encuentra reglamentada en la Ordenanza municipal nro. 8.757/2011. Al respecto, la legislación establece la obligación de analizar y optimizar las envolventes del edificio con el fin de reducir el consumo de energía para acondicionamiento térmico tanto en calefacción como en refrigeración. Su ámbito de aplicación es tanto para nuevas construcciones de edificios públicos como para modificaciones, reformas o rehabilitaciones de edificios públicos con una superficie útil superior a 500 m<sup>2</sup>, y donde se renueve más del 25% del total de sus cerramientos.

#### **B- Iniciativas con criterio ambiental: Papel Reciclado y Pavimento Ecológico.**

Se puede observar, cuando se consideran los pliegos licitatorios, que se implementa la dimensión ambiental de las compras sustentables a partir de la consideración del reciclaje. En el área de adquisiciones sobresale el rubro papel que pone en evidencia la incorporación del criterio sustentable en su variable ambiental a través de la utilización de la especificación técnica ‘papel reciclado’ en el título del objeto de contrato. A continuación, se reseñan algunos ejemplos de pliegos licitatorios que contemplan

criterios de sustentabilidad, disponibles en el propio sitio web<sup>139</sup> del municipio de Rosario:

-Expediente 6902/2018<sup>140</sup>. Objeto de contrato: provisión de resmas de papel blanco y reciclado para las dependencias de la Secretaría General.

- Expediente 19264/2017<sup>141</sup>. Objeto de contrato: Provisión de resmas de papel blanco y reciclado para las dependencias de la Secretaria General.

- Expediente 20715/2016<sup>142</sup>. Objeto de contrato: Provisión de resmas de papel obra blanco y reciclado tamaño A4.

- Expediente 31939/2015<sup>143</sup>. Objeto de contrato: Provisión de resmas de papel A4 blancas y recicladas.

- Expediente 39657/2013<sup>144</sup>. Objeto de contrato: Servicio de Suministro de Resmas de Papel Obra tipo Ledesma o similar y Resmas de Papel Reciclado, por el término de seis (6) meses para todo el Municipio.

En el mismo orden de ideas, otro ejemplo de incorporación del criterio sustentable en su dimensión ambiental se puede encontrar en la Ordenanza Municipal Nro. 9.293/2014 que dispone impulsar la utilización del denominado pavimento ecológico, un producto elaborado con el compuesto de asfaltos y polvo de caucho obtenido de neumáticos fuera de uso.

---

<sup>139</sup> Los Pliegos Licitatorios con sus expedientes correspondientes se encuentran disponibles en: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/buscarLicitacionVisual.do>

<sup>140</sup> Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/buscarLicitacionVisual.do>

<sup>141</sup> Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/buscarLicitacionVisual.do>

<sup>142</sup> Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/buscarLicitacionVisual.do>

<sup>143</sup> Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/buscarLicitacionVisual.do>

<sup>144</sup> Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/sitio/licitaciones/buscarLicitacionVisual.do>

**C- Legislando con criterio social: Régimen Compre Local y Cupo del 4% para Personas Con Discapacidad.**

Cabe señalar que los ejemplos referidos hasta el momento corresponden a la incorporación del criterio de sustentabilidad en su variable ambiental. Sin embargo, del mismo modo se hallan iniciativas vinculadas a la inclusión del criterio de sustentabilidad en su variable social.

Tal es el caso de la Ordenanza Municipal nro. 7.602/2003 mediante la cual se implementa el “Régimen de Compre Local”, donde se establece el derecho de prioridad a favor de las empresas MIPyMEs del Departamento Rosario de capital local y empresas o emprendimientos productivos bajo la figura de cooperativas de trabajo del Departamento Rosario, y los emprendimientos productivos inscriptos en el Registro Municipal de Emprendimientos Productivos Locales. La reglamentación se aplica a todas las contrataciones de bienes o servicios que realicen: a-la Administración pública municipal, sus dependencias, reparticiones, entidades autárquicas o descentralizadas; b- los órganos de control; c- las empresas y sociedades del Estado Municipal; y d- las empresas concesionarias, licenciatarias o permissionarias de servicios públicos, en tanto la contratación esté relacionada con la prestación del correspondiente servicio.

En resumen, la normativa establece un orden de preferencia en las contrataciones para los casos de “igualdad de calidad y precio ofertado”. Rige el siguiente orden: a- MIPyMEs, con domicilio fiscal y producción de bienes o servicio objeto de la contratación en el Departamento Rosario; b- las demás empresas nacionales con domicilio fiscal y producción de bienes o servicios objeto de la contratación en el Departamento Rosario; c- cooperativas de trabajo con domicilio fiscal y producción de bienes o servicios objeto de la contratación en el Departamento Rosario, y los emprendimientos productivos inscriptos en el Registro Municipal de Emprendimientos

Productivos Locales; d- las demás micros y pequeñas empresas de origen nacional; e- las demás empresas nacionales; y f- las demás empresas.

Recientemente, el pasado 18 de octubre de 2018, se modificó la Ordenanza nro. 7.602/2003, creadora del “Régimen de Compre Local”, y se transformó en el “Régimen de Compre Trabajo Rosarino”. Esta modificatoria responde al proyecto denominado “Compre Trabajo Rosarino”, que faculta a las pymes locales a reservarse la oportunidad de re-ofertar en el marco de las licitaciones públicas del Estado municipal para la compra de bienes o contratación de servicios, en caso de que otras empresas no alcanzadas por este beneficio hayan realizado ofertas hasta un 7,5 por ciento más bajas.

Al mismo tiempo, como complemento del “Régimen de Compre Trabajo Rosarino”, se creó el “Programa de Fortalecimiento de Proveedores Locales”, cuyo objetivo es colaborar con el desarrollo de proveedores locales para la provisión de bienes y servicios a las diferentes áreas de la Municipalidad de Rosario y sus entes autárquicos.

Propone fortalecer las capacidades del sector productivo, articular las necesidades de la Municipalidad con la producción de las Empresas del Departamento Rosario, mejorar la gestión productiva de empresas o emprendimientos productivo, el incremento de la capacidad innovativa, la modernización tecnológica, con el propósito de apoyar el sostenimiento y crecimiento de empresas locales, sustituir importaciones y promover la generación de empleo. El Programa pretende identificar los espacios de oportunidad para los proveedores locales a través del relevamiento de la demanda de bienes y servicios de la Municipalidad y sus organismos autárquicos, como también de la oferta existente o de la factibilidad técnica de abastecimiento local de esos bienes y/o servicios.



Otro ejemplo de inclusión de la variable social del criterio de sustentabilidad se puede encontrar en la Ordenanza Municipal nro. 9.524/2016 que respecto del empleo de personas con discapacidad determina que la Municipalidad de Rosario, sus organismos descentralizados o autárquicos, y las empresas de la Municipalidad, están obligadas a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción que no sea inferior al 4 (cuatro) por ciento de la totalidad de su personal, incluyendo todas las modalidades de contratación de personal de planta existentes. Además, el Departamento Ejecutivo debe incluir una cláusula obligatoria en los pliegos de bases y condiciones para el llamado a licitación pública que involucren obras y servicios hacia la comunidad, mediante la cual las empresas concesionarias deberán contar entre su personal a personas con algún tipo de discapacidad respetando el 4% que se establece.

### **3.3.3 El Estado como impulsor**

Como se establece previamente, el Estado es uno de los principales agentes consumidores de la economía. En su rol de comprador sustentable puede activar un ciclo en el que sus patrones de consumo generen un mercado de producción que sea al mismo tiempo amigable con el ambiente y socialmente comprometido; es decir que posee la capacidad de estimular la generación de mercados donde se elaboren productos sustentables<sup>145</sup>. Ahora bien, esta competencia no sólo se encuentra en su capacidad de demandar productos, sino también en su predisposición de llevar a cabo iniciativas directas que promuevan producciones sustentables.

---

<sup>145</sup> Se entiende por producto sustentable aquel que logra el menor impacto en el medio ambiente desde su elaboración hasta su disposición final como residuo, también es aquel que logra satisfacer la necesidad del usuario de la misma manera que lo hace uno que no es sustentable.

Este apartado se concentra en exponer aquellas iniciativas y acciones de la ciudad de Rosario dedicadas a promover mercados, producciones y productores sustentables. Se pueden registrar las siguientes:

**A-** Mercados sustentables: Mercado del patio y Biomercado.

**B-** Producción sustentable de alimentos: Cinturón verde, Programa de Agricultura Urbana, y Proyecto de Agroindustrias Urbanas Sociales.

**C-** Productores sustentables: Ferias Verdes.

#### **A- Mercados sustentables.**

El Mercado del Patio se presenta como un espacio para la promoción del desarrollo económico y cultural de Rosario y su región. Su eje central es un mercado minorista de productos alimenticios que fortalezca la comercialización de productos de regionales de calidad y sustentables. Esta apuesta del municipio se presenta como un punto de encuentro entre consumidores y productores sustentables. Representa una oportunidad para realizar actividades comerciales que al mismo tiempo sean equitativas en lo social, viables en lo económico y armónicas con el ambiente. En este sentido, son varios los ejemplos donde los criterios de sustentabilidad se encuentran presentes. Entre los más significativos se pueden mencionar: Almacén Cooperativo – Fecofe; Verdulería Agroecológica de mi Tierra; Mercado de Productores<sup>146</sup>; y Biomercado del Patio.

Se destacan los ejemplos mencionados ya que se constituyen en experiencias que integran ambos criterios de sustentabilidad, tanto el ambiental como el social. Es decir, que por un lado se puede observar la importancia de ofertar un producto respetuoso con el ambiente (como el caso de los vegetales agroecológicos), y por otro lado el interés en

---

<sup>146</sup> El Mercado de Productores se encuentra administrado por: Cooperativa de Horticultores y Fruticultores de Rosario Ltda. (C.HO.FRUT); Cooperativa Argentina de Productores Agrarias Ltda. (C.A.P.A ); Asociación Civil Consignatarios Mayoristas de Mercado de Productores.

la variable social de la sustentabilidad que puede verse representada en el valor que se otorga a las producciones provenientes de cooperativas y economías solidarias.

El Biomercado funciona en las instalaciones del Mercado del Patio, y al mismo tiempo realiza ediciones al aire libre en el Parque de las Colectividades. En este último caso, se trata de una mega feria de alimentos saludables, objetos de decoración realizados con materiales reutilizables, accesorios, verduras, hortalizas, plantas y plantines agroecológicos. Además, a las producciones de los emprendedores sociales se suma la oferta de casas naturistas y dietéticas que adhieren a esta iniciativa con el objetivo de promover la vida saludable y sustentable.

#### **B- Producción sustentable de alimentos.**

El denominado Cinturón Verde es un proyecto de producción sustentable de alimentos, que se desarrolla impulsado por el municipio y el gobierno provincial en una franja de 20 hectáreas entre Rosario y Soldini.

La Actividad Agrícola Sustentable se encuentra regulada en la Ordenanza Municipal Nro. 9.144/2013. Este proyecto de producción sustentable de alimentos se basa en el concepto de soberanía alimentaria, definido por políticas de producción frutihortícola sustentable y saludable. Su objetivo es jerarquizar la actividad hortícola y fortalecer su identidad a través del apoyo a productores locales, con el fin de lograr productos diferenciados por su calidad, mientras se mejora la calidad de vida de los productores del sector agrícola local.

Procura el apoyo a productores mediante capacitaciones en buenas prácticas agrícolas, incentivo para procesos de reconversión productiva agroecológica y provisión de infraestructura y equipamiento. Asimismo, busca el fortalecimiento comercial, a partir de la puesta en marcha de un sello de calidad de los alimentos, potenciar canales de comercialización y generar nuevos mercados.

El Programa de Agricultura Urbana (PAU) pone en marcha la generación de emprendimientos sociales de producción y elaboración de alimentos mediante técnicas ecológicas, destinados al consumo familiar, comunitario y al mercado.

Se trata de incluir la agricultura urbana en la construcción y mejorar barrios logrando que la PAU se constituya en una generación de ingresos para las familias.

Al mismo tiempo, se ofrecen capacitaciones a los interesados en lo que respecta a brindar conocimiento y práctica sobre: huertas grupales productivas orgánicas, producción, manejo y uso sustentable de Plantas Aromáticas Medicinales, reciclaje de residuos sólidos, asociativismo y organización comunitaria, consumo ético, solidario y responsable, construcción de redes.

En el marco del PAU se encuentra la iniciativa de Parques y Jardines Huerta, que surge de la intervención de vacíos urbanos sobre los accesos viales a la ciudad, los bordes de los arroyos o espacios en tierras fiscales remanentes o sin programa de uso. Se busca mejorar los ingresos de los huerteros al facilitar el acceso a un espacio de mayor superficie de trabajo y a mejores condiciones productivas. Las producciones de estos, son la materia prima de las Agroindustrias.

El proyecto de Agroindustrias Urbanas Sociales (AUS) está basado en la creación, desarrollo y promoción de modelos de empresa social de producción y transformación de alimentos (integración vertical) obtenidos de emprendimientos de Agricultura Urbana. Estos espacios son gestionados por familias o grupos comunitarios basados en técnicas agroecológicas de producción y elaboración de alimentos. No se utilizan insumos de síntesis química, posibilitando alimentos de alto valor nutritivo. En este caso el pequeño productor y su familia producen y comercializan en pequeña escala proporcionando su manutención. Las producciones de Agroindustrias se comercializan en las ferias de Economía Solidaria.

### **C- Productores sustentables**

Las Ferias de Economía Solidaria, tales como las Ferias Verdes o las Ferias Solidarias Ecológicas persiguen el objetivo de modificar las pautas de consumo hacia una cultura socialmente inclusiva y solidaria, donde se promueva la igualdad de género, la participación ciudadana y el desarrollo sustentable cuidando el ambiente. Así, se facilita la venta directa de diferentes productos elaborados por emprendedores sociales, tales como verduras y hortalizas, conservas, panificados, dulces y licores, artesanías varias, tejidos, bijou, ropa, marroquinería, cosmética natural, plantas aromáticas y medicinales, entre otros. La venta es realizada bajo las premisas de comercio justo y solidario. En las denominadas Ferias Verdes se venden vegetales agroecológicos que provienen tanto del Programa de Agricultura Urbana como del Cinturón Verde. Estos espacios de comercialización se ejecutan desde una lógica completamente sustentable, ya que cada eslabón de la cadena se planifica con perspectiva de economía social. Por ejemplo, desde los encargados de armar carpas y puestos en las ferias, que provienen de cooperativas de trabajo, hasta los mismos feriantes, todos ellos son emprendedores de economías solidarias.

Las Ferias Verdes se planifican territorialmente de manera descentralizada, ya que apuestan a la cercanía con los vecinos de Rosario, al mismo tiempo que se preservan espacios públicos en los barrios de la ciudad. Por ello, entre las Ferias solidarias ecológicas se encuentran: Costa Alta, Cuatro Plazas, La Pérgola, Centro Municipal de Distrito Sur y Sudoeste, Parque Norte, Plaza San Martín, Plaza Alberdi, Plaza López, y Plaza Suecia.

Resulta pertinente mencionar que varias de estas iniciativas (tales como: Biomercado, Programa de Agricultura Urbana, y Ferias Verdes) se desarrollan en el marco de la Secretaría de Economía Social.

La Economía Social tiene un lugar central como política pública en el municipio, de hecho, en palabras de su titular el Dr. Gianelloni: “Rosario es la ciudad pionera en darle estatus de Secretaría a la Economía Solidaria [...] ya que es la primera Secretaría en el país de Economía Social”<sup>147</sup>. (N. Gianelloni, comunicación personal, 5 de julio de 2018). El Proyecto de Economía Solidaria<sup>148</sup> busca la construcción de una sociedad inclusiva que genere redes solidarias de producción, circulación y consumo de alimentos sanos; promueve emprendimientos sociales desarrollados por vecinos de la ciudad que se encuentran excluidos del mercado laboral formal; y apuesta a la convivencia y a la solidaridad como herramientas fundamentales para la integración social.

Según Gianelloni, el trabajo de la Secretaría se fundamenta en tres ejes fundamentales: “fortalecer la red de intercambio entre emprendedores y compradores; lograr la sustentabilidad productiva que integre las dimensiones social, económica y ambiental; y promover la cercanía para que la economía social sea una herramienta para los vecinos”<sup>149</sup>. De acuerdo con esto, la Economía Social, como política pública, ha sido planificada “de manera descentralizada, ya que el diálogo fluido y la respuesta cercana son claves para su ejecución”<sup>150</sup>.

En el marco de la Secretaría de Economía Social se desarrolla el Programa Rosario Emprende, el eje principal de la Secretaría, que comenzó en 2016, y lleva hasta ahora más de cuatro mil emprendedores capacitados.

---

<sup>147</sup> Gianelloni, Nicolás. (5 de julio de 2018). Entrevista con Nicolás Gianelloni, Secretario de Economía Social.

<sup>148</sup> El Proyecto de Economía Solidaria se desarrolla desde la Secretaría de Economía Social de la Municipalidad de la Ciudad de Rosario.

<sup>149</sup> Gianelloni, Nicolás. (5 de julio de 2018). Entrevista con Nicolás Gianelloni, Secretario de Economía Social.

<sup>150</sup> Gianelloni, Nicolás. (5 de julio de 2018). Entrevista con Nicolás Gianelloni, Secretario de Economía Social.

Cabe mencionar que el Programa Rosario Emprende fue pensado de forma interdisciplinaria y transversal, ya que es un programa del Gabinete Social de la Municipalidad de Rosario, donde participan las Secretarías de Cultura y Educación, Desarrollo Social y Economía Social.

En palabras de Gianelloni: “fue clave la decisión de unificar las tareas dentro de la Secretaría de Economía Social, y aglutinar a todo tipo de emprendedores, bajo el Programa Rosario Emprende”<sup>151</sup>.

Así, el Programa se encuentra planteado de manera tal que puede iniciarse en cada centro de distrito, dónde se halla un promotor de la Secretaría de Economía Social, al que puede acercarse el vecino. Allí se efectúa una entrevista unificada, que determina en que punto de desarrollo se encuentra el emprendedor (por ejemplo, si quiere comenzar un emprendimiento, si ya comenzó un emprendimiento y busca expandirse, si precisa generar un sitio web, si requiere un préstamo para adquirir suministros, si desea acceder a la cadena de comercialización en Ferias municipales o Biomercado, si procura empezar una huerta urbana, etc.). Luego se lo deriva al módulo del ABC<sup>152</sup> del Programa que se adecúe a sus requerimientos o al área o subsecretaría que corresponda.

El ABC del Rosario Emprende es una instancia inicial para todos aquellos que comienzan a pensar una idea con su emprendimiento. Está orientado a personas con una idea de proyecto o emprendimiento ya iniciado, ya sea en estado inicial, medio o consolidado (de tipo personal, familiar o asociativo). En este sentido, manifestó Gianelloni que: “el ABC funciona a través de la escuela de Emprendedores de la Secretaría, es un curso inicial con cinco módulos, que intenta darle los cimientos para que el emprendimiento nazca con fuerza y con consistencia [...] El ABC del Emprendimiento es un ciclo formativo integrado por cinco talleres teórico-prácticos, de

---

<sup>151</sup> Gianelloni, Nicolás. (5 de julio de 2018). Entrevista con Nicolás Gianelloni, Secretario de Economía Social.

<sup>152</sup> ABC es el nombre con el que se denomina a los cursos de capacitación que se imparten como parte del Programa Rosario Emprende.

3 horas cada uno, en el que se brindan herramientas para modelar la visión general del emprendimiento y adquirir nociones y conocimientos de sus principales componentes (visión general del negocio, marketing y comercialización, cálculo de costos y fijación de precios, diseño y comunicación y elaboración básica del proyecto final)”<sup>153</sup>.

El titular de Economía Social destacó que: “el ABC es el circuito básico para que puedan ingresar al circuito de ferias públicas [...] los cursos duran dos meses y después pueden acceder a otros niveles de capacitación, incubadoras o cursos de planes de negocios [...] están previstas becas de capacitación y en las instancias superiores se brinda acceso a financiamiento, para acompañar a los emprendimientos”.<sup>154</sup>

Además, el Programa fue concebido de manera participativa, muchos de los emprendedores que ya realizaron las capacitaciones, hoy participan de los espacios de comercialización y capacitación, compartiendo sus experiencias.

En dichos de Gianelloni, dentro de la administración hubo que sortear obstáculos como: “construir institucionalidad, modificar la lógica burocrática y gestionar una herramienta unificada”, al mismo tiempo en la construcción de esta herramienta hubo que trabajar sobre la idea de que “es emprendedor el artesano que produce vegetales agroecológicos tanto como el desarrollador de aplicaciones móviles”, además, hubo que afrontar la “resistencia de la mirada dogmática de ‘cooperativa-asociación’, para entender a la Economía Social como herramienta de mucha gente y no de pequeños grupos de gente, para que sea una política universal”<sup>155</sup>.

También, en la sociedad hubo que enfrentar retos, como mencionó Gianelloni “en los 90 la Economía Solidaria tenía mala prensa, hubo que romper con el prejuicio de economía

---

<sup>153</sup> Gianelloni, Nicolás. (4 de abril de 2018) Entrevista con Nicolás Gianelloni, Secretario de Economía Social. Recuperado de: <http://nodocios.com.ar/cursos-de-capacitacion-del-programa-rosario-emprende/>

<sup>154</sup> Gianelloni, Nicolás. (4 de abril de 2018) Entrevista con Nicolás Gianelloni, Secretario de Economía Social. Recuperado de: <http://nodocios.com.ar/cursos-de-capacitacion-del-programa-rosario-emprende/>

<sup>155</sup> Gianelloni, Nicolás. (5 de julio de 2018). Entrevista con Nicolás Gianelloni, Secretario de Economía Social.



pobre”<sup>156</sup>. Es por ello que la Economía Social es “una herramienta que necesita planificación”<sup>157</sup>, por ejemplo, en el caso de los espacios de comercialización, como el Mercado del Patio, el BioMercado o las Ferias Verdes, hubo que hacer hincapié “en el tipo de productos, el paseo comercial, el precio, la trazabilidad de los productos, donde y como se producen”<sup>158</sup>. Particularmente en el caso del Mercado del Patio “su éxito radica en una conciencia previa construida [...] hubo que trabajar en la doble tarea de ofrecer buenos precios, para que no sea un consumo boutique; y en la escala, para sostener la demanda y fomentar la cadena de valor”<sup>159</sup>.

Así pues, en el trabajo que lleva adelante la Secretaría de Economía Social se puede señalar a un Estado local impulsor de mercados donde se elaboran productos sustentables. Esta competencia se basa tanto en el impulso directo a los emprendedores como también en la promoción de los espacios de comercialización propicios para estos emprendedores.

### **3.4 OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS**

La incorporación de criterios sustentables en las compras públicas por parte del municipio de Rosario se ha abordado desde distintos ejes de análisis como se puede observar en los apartados precedentes de este capítulo. En este marco, se han considerado documentos de política pública (tanto planes estratégicos como programas), el marco legal vigente (ordenanzas, decretos y leyes), pliegos licitatorios, y diversas iniciativas gubernamentales.

---

<sup>156</sup> Gianelloni, Nicolás. (5 de julio de 2018). Entrevista con Nicolás Gianelloni, Secretario de Economía Social.

<sup>157</sup> Gianelloni, Nicolás. (5 de julio de 2018). Entrevista con Nicolás Gianelloni, Secretario de Economía Social.

<sup>158</sup> Gianelloni, Nicolás. (5 de julio de 2018). Entrevista con Nicolás Gianelloni, Secretario de Economía Social.

<sup>159</sup> Gianelloni, Nicolás. (5 de julio de 2018). Entrevista con Nicolás Gianelloni, Secretario de Economía Social.

En virtud de este recorrido, se infieren una serie de obstáculos y desafíos que se presentan a continuación:

**A-** Los proveedores en el mercado local suelen ser limitados. La oferta de bienes y servicios sustentables se encuentra mermada en algunos rubros más que en otros. Tal es el caso de determinados productos sustentables que no cuentan con más de dos proveedores en el mercado<sup>160</sup>, lo que reduce considerablemente los oferentes disponibles. En otros casos el inconveniente se presenta respecto al volumen de productos sustentables, ya que la producción no se encuentra preparada para abastecer los requerimientos del estado local. Se agrega que, en mayor parte, las empresas proveedoras no tienen en cuenta criterios ambientales y sociales al momento de elaborar sus productos.

Así, se manifiesta el desafío de impulsar la creación de nuevos mercados, con productores y producciones sustentables. Al mismo tiempo, se halla la necesidad de promover iniciativas que estimulen a las empresas ya existentes a incorporar criterios de sustentabilidad en la confección de sus bienes y/o servicios.

**B-** Los productos sustentables tienen un precio mayor que los productos convencionales. La incorporación de estos nuevos criterios eleva los costos de los productos adquiridos. Se puede suponer que sólo el costo importa si no se trabaja sobre la importancia de incorporar criterios sustentables. La perspectiva inmediata, que persigue el ahorro de recursos o la reducción del gasto público a corto plazo, puede hacer perder de vista los beneficios a largo plazo que trae consigo incorporar criterios de sustentabilidad al sistema de compras. En virtud de ello, se afronta el desafío de trabajar en la percepción de los agentes

---

<sup>160</sup> Como por ejemplo en el caso del Papel Reciclado. En este caso algunos procesos licitatorios resultan desiertos por falta de oferentes.

públicos<sup>161</sup> de compra para que no consideren que sólo el precio es lo que importa. Asimismo, corresponde trabajar en la ponderación de las variables económica, social, y ambiental, de manera tal que la económica no se priorice por encima de las otras.

**C-** Las adquisiciones de bienes, que efectivamente incorporan criterios de sustentabilidad en el sistema de compras actual, por su procedencia y envergadura implican gran volumen<sup>162</sup>. Se realizan desde áreas centrales del gobierno (como la Secretaría de Gobierno con el papel reciclado) o son emprendidas desde la lógica de una política pública más compleja (como es el caso del Plan de Eficiencia Energética que lleva a cabo el cambio de luminaria del alumbrado público<sup>163</sup>). Por el contrario, no se hallan ejemplos de áreas más operativas (como las direcciones dentro de las secretarías municipales) donde las adquisiciones se lleven a cabo incorporando criterios de sustentabilidad. Se enfrenta el desafío de trasladar el modelo de compra pública sustentable a áreas subalternas del municipio. Anudado a esto, aparece la posibilidad de adquirir productos con criterios de sustentabilidad de menor envergadura que logren diversificar y ampliar el tipo de bienes sustentables que se consumen<sup>164</sup>.

**D-** El sistema de compras público actual del municipio de la Ciudad de Rosario no contempla los criterios sustentables de manera operativa e informatizada. En línea con ello, aparece el desafío de informatizar e institucionalizar el proceso de manera tal que la actividad pueda estar sistematizada, y así se torne más rápida. Diferentes instrumentos se desarrollan en otras experiencias (por

---

<sup>161</sup> Con agentes públicos de compra se hace referencia a, por ejemplo, los directores económico-financiero de cada secretaría.

<sup>162</sup> Los tipos de productos sustentables que consume el municipio de Rosario, como se menciona, son papel reciclado, luminaria led, paneles fotovoltaicos y calefones solares.

<sup>163</sup> Al respecto, el 80% del alumbrado público se conforma por luminaria led, es decir que el servicio brindado cumple con los estándares de criterios sustentables.

<sup>164</sup> Otros productos sustentables de menor envergadura pueden ser: papel sanitario, productos de limpieza, ropa de trabajo, papelería y material de oficina.

ejemplo, sitios web que agrupan proveedores con características sustentables) que resultan beneficiosos para organizar datos e informatizar el sistema. La utilidad de este tipo de instrumentos se encuentra en generar un espacio específico que se destine a agrupar oferentes que en la producción de sus productos incorporan criterios sustentables, y, al mismo tiempo, se puede referenciar como ese criterio se encuentra verificado (ya sea, por ejemplo, con sellos, certificaciones o especificaciones técnicas o algún otro tipo de aval).

**E-** Así mismo, la ausencia de estándares sobre como efectuar el proceso de compras públicas sustentables puede provocar confusiones técnicas al momento de definir si un producto es o no amigable con el ambiente o con compromiso social. De este modo, se presenta el desafío de formular definiciones categóricas, que no dejen el proceso librado al azar. Al respecto se recomienda la formulación de guías de apoyo para los agentes públicos de compra o manuales de procedimientos. Debe reconocerse que, a partir de talleres de concientización y práctica, el municipio viene desarrollando esta tarea de generar un marco de actuación para los agentes públicos. Pese a ello, la elaboración de un documento específico que contenga toda esa información se convierte en una herramienta que puede resultar beneficiosa como medio de consulta y referencia para todo momento.

**F-** Las compras públicas que incorporan los criterios de sustentabilidad lo hacen bajo la perspectiva de ciclo de vida del producto, es decir considerando las etapas<sup>165</sup> consecutivas e interrelacionadas de un producto desde la adquisición de materias primas o la generación de recursos naturales hasta su disposición final.

---

<sup>165</sup> Las etapas del ciclo de vida de un producto son: diseño, métodos de fabricación y producción, logística, distribución, uso, operación, mantenimiento, posibilidad de reutilización, opciones de reciclado, eliminación o disposición.

En este aspecto el sistema público de compras del municipio de Rosario tiene en cuenta las etapas de logística y distribución a través del Régimen de Compra Local que prioriza productos provenientes de la ciudad. Igualmente, pone en consideración lo relativo a: reutilización, opciones de reciclado y disposición final, con iniciativas como la separación de residuos<sup>166</sup>, y la reutilización de residuos informáticos<sup>167</sup>. Sin embargo, otras etapas (como diseño, métodos de fabricación y producción, uso, operación, mantenimiento) no se encuentran contempladas en los pliegos licitatorios. Es un ambicioso desafío integrar todas las etapas del ciclo de vida del producto cuando se planifica la adquisición de determinados bienes y/o servicios en vistas de reducir las huellas ambientales y realizar aportes en lo social.

**G-** En los procesos de adquisición, contratación o licitación se encuentran distintas instancias en las que se pueden implementar los criterios de sustentabilidad. Desde el objeto del contrato, el título en el contrato, las especificaciones técnicas (solicitud de eco-etiqueta, estándar técnico o requerimiento de prestación y funcionalidad), o la selección del contratista. En este sentido, los requerimientos pueden ser más generales (por ejemplo, con el título papel reciclado) o más específicos (por ejemplo, con la solicitud de la eco-etiqueta FSC). Entonces, el desafío es tornar al proceso de adquisiciones más preciso, implementando los criterios en todas aquellas instancias que sea posible hacerlo. La incorporación en la mayor cantidad de instancias trabaja en la previsibilidad del proceso y asegura la especificidad, así no se presta a confusiones o se deja aspectos al azar.

---

<sup>166</sup> Diferentes dependencias estatales, como los centros municipales de distrito, o el Mercado del patio, llevan adelante la iniciativa de separar sus residuos a través de las islas de separación (contenedores naranjas). De esta manera se reciclan distintos materiales (como papel, cartón, plástico, metal, vidrio y telgopor).

<sup>167</sup> El emprendimiento Pajarito Remendado, del barrio Las Flores, trabaja en el reciclado de desechos informáticos. Desde la Subsecretaría de Economía Social se capacita a jóvenes en esta labor.

**H-** La planificación de las compras públicas implica distintos momentos en los que es plausible incorporar criterios sustentables. En el caso del municipio de la Ciudad de Rosario la incorporación se identifica en los momentos de selección de criterios y especificaciones técnicas<sup>168</sup>. Se constituye el desafío de incorporar los criterios también en las otras etapas del proceso de compra, como la identificación de la necesidad de compra, la evaluación y selección de proveedores, la auditoría y el monitoreo de contratos.

Este apartado ha revisado los obstáculos y desafíos del proceso de incorporación de criterios sustentables en el sistema público de compras de la ciudad de Rosario, intentó evaluar los esfuerzos hasta aquí conseguidos, con el objetivo de aportar en la formulación de futuras propuestas de intervención.

De esta manera, reflexionar sobre los aciertos, situarse en el presente y proyectarse hacia el futuro. Los retos manifiestos permiten planificar estratégicamente los cursos de acción tanto si se desea comenzar el proceso de incorporación de criterios sustentables como si lo que se busca es ampliarlo o afianzarlo.

---

<sup>168</sup> Como, por ejemplo, en la licitación pública para papel que en sus especificaciones técnicas requiere que el papel sea "reciclado".

#### **4. CONSIDERACIONES FINALES**

Esta Tesina se propuso conocer cómo se llevó a cabo la incorporación de criterios sustentables en el sistema de compras de la ciudad de Rosario. A tales propósitos, al comienzo de esta investigación se plantearon varios interrogantes que se han pretendido responder a lo largo de los distintos capítulos.

Volviendo sobre lo expuesto, en el primer capítulo se propusieron las conceptualizaciones teóricas que sustentan esta investigación. En el segundo capítulo se introdujeron distintas herramientas de análisis para las compras públicas sustentables y se presentaron numerosas experiencias en distintas escalas. En el tercer capítulo se realizó el abordaje del caso de Rosario poniendo en juego los elementos desarrollados en los dos primeros apartados. En este último capítulo se exponen las reflexiones finales que han sido elaboradas en virtud de las preguntas iniciales de este trabajo, y el posterior desarrollo de esta investigación. Cabe señalar que no pretenden ser conclusiones cerradas, sino que se proponen como líneas argumentativas que aporten al estudio de las compras públicas sustentables.

Como se ha señalado, el comportamiento del Estado como consumidor provoca gran incidencia en el mercado, la sociedad y el ambiente en su conjunto. En este sentido, se sostiene que, un Estado que consume de manera sustentable activa un ciclo donde, a partir de su demanda, genera un mercado de producción socialmente comprometido y amigable con el ambiente. Esta afirmación encuentra su fundamento en el poder de compra de los gobiernos, y en el gran porcentaje que representan las compras estatales dentro del PBI de una economía. Ahora bien, no sólo los patrones de consumo gubernamentales condicionan y modifican el mercado; igualmente, otros mecanismos causan también considerables implicancias. De esta manera, el Estado puede adoptar

una posición más ‘pasiva’, en la que se limite a demandar productos sustentables, a través de sus pliegos licitatorios o compras directas, y esperar que los oferentes se presenten. O, en cambio, el Estado puede adoptar una posición más ‘activa’, en la que además de demandar productos con características sustentables, procure emprender acciones concretas que generen e impulsen este tipo de mercados. Las decisiones gubernamentales que se formulan y ejecutan en dirección a ambos sentidos o posiciones –ya sea en la demanda y compra de productos sustentables, como en el impulso de mercados sustentables– dejan entrever que la incorporación de criterios sustentables en un sistema de compras puede efectuarse mediante distintos mecanismos y líneas de acción. En el marco de los interrogantes iniciales se posiciona el abordaje del caso de Rosario, y su experiencia en la incorporación de criterios sustentables en el sistema de compras público. Así pues, a partir de este desarrollo se presentan las siguientes consideraciones:

1. El proceso de compra pública sustentable en el municipio de Rosario no se encuentra estandarizado (por ejemplo, en un manual de procedimientos). No existe un protocolo específico que planifique los cursos de acción de todo el sistema de adquisiciones, de manera tal que se incorporen los criterios de sustentabilidad en todas las áreas de gobierno y en todos los rubros de productos.
2. El municipio manifiesta predisposición para incorporar en su sistema de compras criterios de sustentabilidad. Además, aborda la cuestión desde una perspectiva integral que incluye no sólo la dimensión ambiental sino también la dimensión social. Se observa esta predisposición en las iniciativas que se



emprenden desde el ejecutivo municipal tanto en la creación del denominado gabinete sustentable como en el proceso de capacitación a cargo del IISD, que continuo de mano del IASD.<sup>169</sup> Además se destaca la formulación de ‘pliegos tipos’ para ciertos rubros<sup>170</sup> de adquisiciones que persiguen el objetivo de implementar las compras públicas sustentables en el municipio de Rosario, y que actualmente se encuentran en pleno desarrollo.

3. Los procesos de planificación que abordan integralmente la cuestión sustentable (tanto desde la dimensión ambiental como social) son de larga data, lo que demuestra trabajo sostenido e interés en la temática. Se registran planes estratégicos que, si bien realizan un abordaje de la ciudad en su conjunto, no pierden de vista la cuestión ambiental y social. Más recientemente, se encuentran planes específicos en esta área (PAR, 2016). De menor envergadura, es numeroso el acervo de programas que se vienen desarrollando respecto a la sustentabilidad.
  
4. El marco normativo vigente está en sintonía con la implementación de una política pública con perspectiva sustentable que incorpore estos criterios al sistema público de compras local. La implementación de una estrategia de compra pública sustentable no requiere elaborar nuevas normas o realizar reformas. Aunque, en determinado punto, el desarrollo de un marco institucional específico u otros documentos (como manual de procedimientos o guía de apoyo para los agentes públicos de compras) pueda ser necesario para profundizar las iniciativas.

---

<sup>169</sup> Las siglas IASD corresponden al “Instituto Argentino para el Desarrollo Sostenible”.

<sup>170</sup> Como ya se mencionó, estos rubros de adquisiciones son: vigilancia, limpieza, uniformes, y artículos electrónicos.

5. Las iniciativas por convertir al sistema de compras público local en uno más sustentable provienen tanto del legislativo como del ejecutivo, y al interior de este último desde diferentes áreas de gobierno. Se destaca el trabajo de las secretarías municipales de Gobierno, Economía Social, Transporte y Movilidad, Ambiente y Espacio Público, Planeamiento y Producción.
  
6. En general, es el Poder Ejecutivo quien lidera y lleva adelante las iniciativas, tanto en el rol de consumidor de productos sustentables como en el de impulsor de mercados sustentables. En este sentido, las adquisiciones de productos con características sustentables se identifican en el área central del gobierno. Entre los productos se encuentran: papel reciclado, luminarias amarillas de sodio, paneles fotovoltaicos y calefones solares. Mientras que el desarrollo de mercados, producciones y productores sustentables puede ser observado principalmente desde las iniciativas que emprende la Secretaría de Economía Social. En particular el Cinturón Verde y la apuesta a producciones agroecológicas. El circuito de Ferias y Biomercado en el que se destacan los emprendedores locales. El Mercado del Patio espacio donde confluyen cooperativas de trabajo y productores de economía solidaria.
  
7. En el Poder Legislativo también se pueden observar contribuciones que propician un sistema público de compras más sustentable. Si bien no es a través de adquisiciones de productos sustentables, su aporte se encuentra en las iniciativas del Régimen Compre Local, y del Cupo del 4% para Personas Con

Discapacidad, que incorporan la dimensión social del criterio de sustentabilidad al sistema público de compras local.

8. Los avances de las iniciativas del municipio rosarino se concentran en la selección de criterios y especificaciones técnicas para ciertos grupos de bienes y servicios. Se presenta el desafío de incorporar las otras etapas del proceso de compra, como la identificación de la necesidad de compra, la evaluación y selección de proveedores, la auditoría y el monitoreo de contratos. En este sentido, se deben evaluar proveedores y mercado, antes de emprender el proceso de compra de un determinado producto sustentable o se corre el riesgo de que la licitación resulte desierta, es decir que no se presente oferta alguna. Este es un gran reto que suele presentarse en la implementación de un sistema de compras públicas sustentables, la escasez de proveedores. El desafío del Estado es generar mercados con producciones y productores sustentables, no sólo a través de la demanda de productos con criterios de sustentabilidad sino también en el impulso del desarrollo de estos mercados. Igualmente se debe trabajar sobre las empresas que ya existen para que incorporen los criterios ambientales y sociales en la elaboración de sus productos.
9. Debido a que las iniciativas principalmente provienen de los niveles superiores de gobierno, es decir, las Secretarías, se presenta como desafío involucrar a los agentes públicos de compra, es decir a aquellos encargados de los procesos de compra directa y erogaciones menores. Se puede favorecer este proceso con la generación de información (guías de apoyo, manuales para la aplicación de

compras sustentables, sitios web, campañas y desarrollo de capacidades) que se destine específicamente a estos actores claves del proceso.

10. El sistema actual de compras públicas de Rosario emplea principalmente el criterio económico en sus adquisiciones. En sintonía con ello, incorporar los criterios sustentables es un gran desafío por múltiples motivos. Por ejemplo, el precio de los productos que cumplen con los criterios de sustentabilidad suele ser superior al de los bienes convencionales que se busca reemplazar. Como en el caso de las luminarias blancas, donde el precio unitario del producto es superior a las luminarias amarillas. Sin embargo, el costo que un principio es menor, aumenta cuando se considera el gasto de consumo a largo plazo que provoca cada una. Por ello se debe trabajar en que no importa sólo el costo, e incorporar la perspectiva de ciclo de vida del producto.

Como se planteó al inicio de esta investigación, Rosario no cuenta con un procedimiento estandarizado para regular y efectuar todas las compras públicas de manera tal que sean sustentables. No obstante, se hallan diversas líneas de acción alrededor del consumo y la producción sustentables. En este sentido se registran iniciativas en las que, a pesar de la ausencia de un protocolo, efectivamente se ejecutan compras públicas que incorporan la perspectiva sustentable (ya sea desde su dimensión ambiental y/o social). Asimismo, se observa la formulación de pliegos tipo que pretenden implementar compras públicas sustentables en ciertos rubros de productos. En el mismo nivel de importancia, se hallan reglamentaciones que incluyen al criterio sustentable en el sistema de compras, incluso previamente a la efectiva realización de la adquisición. De igual modo, otras iniciativas son aquellas que promueven prácticas

sustentables como la generación de espacios de comercialización o el incentivo a productores y producciones sustentables. El análisis realizado pone de manifiesto que no sólo los protocolos de actuación específicos para compra pública sustentable son necesarios, sino que otras iniciativas revisten igual importancia. Los desafíos y retos son considerables, pese a ello, la presencia de la perspectiva sustentable es notable y progresiva en el ejecutivo municipal de Rosario. La ausencia de un protocolo no resta mérito a los objetivos conseguidos, y si bien queda materia pendiente para continuar trabajando y espacios por mejorar, debe destacarse el camino emprendido hasta el momento.

Tras este recorrido, se considera relevante continuar profundizando los estudios con perspectiva sustentable en las políticas públicas. En este sentido, del presente trabajo se desprenden algunas posibles líneas para futuras investigaciones. Por ejemplo, la aplicación de las compras públicas sustentables como instrumento para el fomento productivo en diversos sectores como los pueblos originarios o las mujeres emprendedoras. Asimismo, resulta interesante profundizar el estudio comparado de otras experiencias significativas de la economía solidaria y su interacción con las compras públicas sustentables.

Pensar en la sustentabilidad exige un análisis del funcionamiento de la sociedad, de su economía, y de su relación con el ambiente que habita. Luego, insta a replantear algunos patrones de comportamiento de la sociedad en su conjunto.

Desde la perspectiva sustentable se persigue el objetivo de generar el menor impacto ambiental, y al mismo tiempo producir el mejor impacto social. Es por ello que hablar de sustentabilidad implica conjugar tres ejes fundamentales (económico, social y

ambiental). El gran desafío de la sustentabilidad es justamente lograr equilibrar estos contrapesos.

Ahora bien, pensar de forma sustentable, y actuar en consecuencia es trabajo colectivo, ya que lo sustentable está presente en los más diversos escenarios de la vida cotidiana.

Diremos entonces, para finalizar, que si bien la sustentabilidad no es área de actuación exclusiva de las compras públicas, es un espacio oportuno para comenzar.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUILAR, Sylvia; ROJAS, José Pablo; VENEGAS, Elizabeth; GUTIÉRREZ, Mónica; GEISLER, María; KRAEMER, Matías y CRUZ, Nidia; (2009). Consumo y Producción Sustentable (CPS). Estado de Avances en América Latina y el Caribe. CEGESTI para PNUMA.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis; (1992). *La hechura de las políticas*. COLEC. ANTOLOGIAS DE POLITICA PUBLICA, 1992.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis; (1993). *Estudio introductorio*. Problemas públicos y agenda de gobierno. Porrúa Grupo Editorial, México, 1993.

ALICIARDI, María Belén y DURAN CASSIET, Santiago; (2014). Compras Públicas respetando el ambiente con inclusión social en la Argentina (1994-2014). Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X

ARZAMENA, Leandro y WEINSCHELBAUM, Federico; (2010). Compras públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas. Programa ICT4GP Documento de Trabajo N° 1. Buenos Aires, mayo de 2010. IDRC (International Development Researc Centre) CRDI (Centre de recherches pour le développement Interanational). CENTRO DE iDeAS (Investigaciones sobre el desarrollo económico de América del Sur) UNSAM.

BARTON, Jonathan R.; JORDÁN FUCHS, Ricardo; LEÓN A., Silvia Mabel y SOLIS M., Oriana; (2007) ¿Cuán sustentable es la Región Metropolitana de Santiago?: metodologías de evaluación de la sustentabilidad. German Agency for Technical Cooperation. NU. CEPAL. Alemania. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Serie: Documentos de Proyectos No. 170.

BAEZA, Jesús Verdú; (2017). A propósito de la cumbre climática de Marrakech: cuando la solución empieza a ser parte del problema. Proyecto de I+D+i, España, seguridad y fronteras exteriores europeas en el Área del Estrecho, DER2015-68174-R, I.P. Alejandro del Valle Gálvez, Inmaculada González García. Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y Fondos FEDER de la UE.

BELÁUSTEGUI, Victoria; (2011). Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo. Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), junio de 2011. Programa ICT4gP. Documento de trabajo N° 3. IDRC-CRDI; BID; OEA; UNSAM.

BELLINGI, Guillermo y ESCUDERO, Marcela; (s.f.). Las compras públicas sustentables: experiencia en la República Argentina. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 9 - 12 nov. 2010

BENEDETTO, Sabrina; (2008). Notas sobre la integración económica regional. Cuaderno de Cátedra. Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

BEZCHINSKY, Gabriel y LÓPEZ FERNÁNDEZ, Mariana; (2012). Compras públicas Sustentables en América Latina y el Caribe. Programa ICT4GP. Documento de trabajo N° 18. octubre 2012. IDRC (International Development Research Centre) CRDI (Centre de recherches pour le développement International). CENTRO DE iDeAS (Investigaciones sobre el desarrollo económico de América del Sur) UNSAM.



LINDBLUM, Charles; (1980). *The Policy Making Process*, 2a. ed. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J Cap. 1.

MAY, Judith V. Y WILDAVSKY Aaron B. (eds.); (1978), *The Policy Cycle*, Beverly Hills, CA, Sage Publications.

NIRENBERG, Olga, BRAWERMAN, José y RUIZ, Violeta; (2003). *Programación y evaluación de proyectos sociales, aportes para la racionalidad y la transparencia.*

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.* Redes. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/No4, 1981.

ROZENWURCEL, Guillermo y BEZCHINSKY, Gabriel; (2011). *Compras públicas: costos y beneficios de los procesos de integración regional en el marco de los tratados de libre comercio.* Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2011.

ROZENWURCEL, Guillermo y BEZCHINSKY, Gabriel; (2012). *Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y desafíos.* IDRC (International Development Research Centre) CRDI (Centre de recherches pour le développement International). CENTRO DE iDeAS (Investigaciones sobre el desarrollo económico de América del Sur) UNSAM.

ROZENWURCEL, Guillermo y DREWES, Lorena; (2012). *Las PyMEs y las compras públicas.* Rozenwurcel, Guillermo y Bezchinsky, Gabriel (compiladores) *Compras*

públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y Desafíos. Universidad Nacional de San Martín.

ROZENWURCEL, Guillermo y LÓPEZ FERNÁNDEZ, Mariana; (2012). Compras Públicas en América Latina y el Caribe ¿Internacionalizar o no internacionalizar? ¿Quién, cómo, cuándo? PROGRAMA DE CATEDRAS DE LA OMC | FLACSO. UNSAM

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe; (2014). Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe. Venezuela, septiembre de 2014, SP/Di No. 11-14. SELA.

TAMAYO SÁEZ, Manuel; (1997). El análisis de las políticas públicas. Bañon y Castillo; La nueva administración pública. Madrid, Alianza Editorial

VOLOSIN, Natalia; (2012). El marco normativo de las compras públicas en América Latina y el Caribe. Programa ICT4GP. Documento de Trabajo N° 14. Buenos Aires, octubre de 2012. IDRC (International Development Research Centre) CRDI (Centre de recherches pour le développement International). CENTRO DE iDeAS (Investigaciones sobre el desarrollo económico de América del Sur) UNSAM.

WAISMAN, Valentina; (2014). Evaluación de los sistemas de compras públicas provinciales: el caso de la provincia de San Luis. Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo. UNSAM.

## **DOCUMENTOS PÚBLICOS.**

COMISIÓN EUROPEA; (1996). LIBRO VERDE SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA: REFLEXIONES PARA EL FUTURO. Comunicación adoptada por la Comisión el 27 de noviembre de 1996, a propuesta del Señor MONTI.

COMISIÓN EUROPEA; (2005). ¡Compras Ecológicas! Manual sobre la Contratación Pública Ecológica. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. ISBN 92- 894-8988-X.

GOBIERNO DE ARAGON; (2007). Compras Verdes. Catálogo de Productos y Proveedores de Aragón. Prescripciones técnicas para la compra pública sostenible. Año 2007, Gobierno de Aragón.

ICLEI - Local Governments for Sustainability, European Secretariat. VVAA; (2007). The procura + manual. A guide to cost-effective sustainable public procurement, 2nd Edition. Germany.

ICLEI. Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, Oficina en México; (2007). Manual de compras energéticamente eficientes. Promoviendo un sector público energéticamente eficiente. Junio de 2007. Elaborado por: ICLEI- Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, Oficina en México. Revisado por: Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. Laboratorio Nacional Lawrence Berkeley. Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.

IISD. International Institute for Sustainable Development; (s.f). Manual para agentes de compras públicas de la red interamericana de compras gubernamentales. Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe.

Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación; (s.f). GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES.

Organización de Estados Americanos (OEA); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Banco Interamericano de Desarrollo (BID); (2003). Diccionario de Términos de Comercio. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/dictionary/GP\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/GP_s.asp) ; [http://www.sice.oas.org/dictionary/gt\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/gt_e.asp) ;

ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS; (1972). Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo en 1972.

ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS; (1992). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Rio de Janeiro 1992.

ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS; (2002). Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable. Johannesburgo 2002.

ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS; (2005). Proyecto Marrakech. Grupo de Trabajo Internacional de Marrakech de Compras Públicas Sustentables (GTM/SPP, 2005); Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Asociación Internacional del Trabajo (ILO); Agrupación Internacional de gobiernos locales para la sustentabilidad (ICLEI); Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (IISD);

Comisión Europea; Argentina; el estado de Sao Pablo; México; Ghana; Filipinas; China; República Checa; Reino Unido; Noruega; Estados Unidos.

PER+10; (2009). Plan Estratégico Rosario Metropolitana: Estrategias 2018. Municipalidad de Rosario.

PER+10; (2011). Plan Estratégico Rosario Metropolitana: Rosario es Futuro. Municipalidad de Rosario.

PER+10; (2015). Plan Estratégico Rosario Metropolitana: Informe de avance. Municipalidad de Rosario.

Plan Integral de Movilidad Rosario; (2011). Municipalidad de Rosario.

Plan Urbano Rosario 2007 – 2017; (2011). Secretaría de Planeamiento. Municipalidad de Rosario. Rosario.

PNUMA; (2008). Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR. Lineamientos para la elaboración de políticas. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Mercosur.

RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES; (2011). Mejor valor por el dinero gastado: el impulso de las compras sustentables en América Latina y el Caribe. Programa ICT4GP: serie policy briefs; 3.

SICE (Sistema de Información sobre Comercio Exterior). Diccionario de términos de comercio.

UK GOVERNMENT; (2007). “Action Plan. Incorporating the Government response to the report of the Sustainable Procurement Task Force”. United Kingdom.

UNEP; (2011). Buying for a Better World: A Guide to Sustainable Procurement for the UN System. Disponible en: [www.unep.fr/scp/sun/facility/reduce/procurement/PDFs/BFABW\\_Final\\_web.pdf](http://www.unep.fr/scp/sun/facility/reduce/procurement/PDFs/BFABW_Final_web.pdf)

United Nations Environment Programme; (2012). The impacts of sustainable public procurement. Eight illustrative case studies.

UNEP; (2013). Sustainable Public Procurement. A Global Review Final Report.

UNEP; (2016). Monitoring Sustainable Public Procurement Implementation. Recommendations and Case Studies.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO); (2017). Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gproc\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm)