



El rol del Estado como consumidor. Perspectivas de una política de compras públicas sustentables en el Estado argentino

Lic. Victoria Beláustegui
Buenos Aires
Diciembre, 2005



Índice

I. Introducción

II. Estado de la cuestión

II. El sistema de compras públicas

IV. Hacia una política de compras
sustentables

V. Análisis y Conclusiones



I. Introducción

- Evolución del tema ambiental en la agenda internacional.
- Johannesburgo: Sustentabilidad de los patrones de producción y consumo.
- Políticas, instrumentos, para el DS.
- Coherencia del sistema de políticas.
- El Estado como “modelo”.
- Rol del Estado como consumidor.



El Estado, un consumidor más?

El gobierno puede actuar como cualquier otro consumidor, pero hay una diferencia sustancial: todas sus actividades son financiadas por los ciudadanos a quien él mismo regula.

Por lo tanto, las buenas prácticas, políticas y recomendaciones también deben ser aplicadas al sector público



Sin embargo...

pensar en convertir al Estado Nacional en un **consumidor responsable**, tanto desde el punto de vista ambiental como social, en un momento de profunda crisis económica, social e institucional puede sonar una utopía si no se hacen ciertas **consideraciones previas.**



Consideraciones previas:

- *Capacidad institucional* para implementar políticas (normas, estructura, disposiciones)
- *Voluntad política* para llevar adelante una política (posicionamiento de la cuestión ambiental; evolución del sistema de compras)
- Pericia, idoneidad o *capacidad de los funcionarios* públicos que han de ejecutar dichas políticas
- *Información y conocimiento*



La pregunta

Cómo se puede integrar la perspectiva ambiental en la política de compras y contrataciones del gobierno nacional de Argentina, pensada como estrategia de largo plazo más allá de la coyuntura de crisis económica y restricción presupuestaria



Situación de contexto

- Baja integración del tema ambiental con el resto de las políticas de desarrollo,
- Supone un insuficiente nivel de **voluntad política** en el gobierno nacional argentino para integrar las cuestiones ambientales en el sistema de compras públicas.
- Si bien existe un alto grado de **desinformación** sobre las compras públicas sustentables, se supone una cierta **madurez institucional** en el sector público, suficiente como para avanzar en este sentido



El trabajo se propone:

Contribuir a:

- La generación de un nuevo ámbito de políticas públicas: las del propio funcionamiento del Estado
- Aumentar la coherencia del sistema de políticas públicas de desarrollo sustentable
- Instalar el tema para el debate



Específicamente:

1. Evaluar la **capacidad institucional** existente para una adecuada inclusión de criterios ambientales en los sistemas de compras públicas;
2. Identificar **mecanismos institucionales** para viabilizar la inclusión esos criterios ambientales;
3. Identificar **barreras**; y
4. Sugerir recomendaciones para definir una estrategia nacional de políticas CPS



Compras públicas sustentables

Criterios que las organizaciones públicas adoptan para realizar sus compras y contrataciones de bienes y/o servicios tomando en cuenta, además de aspectos económicos y monetarios –precio, calidad, disponibilidad, funcionalidad, etc.– los **impactos sobre el medio ambiente** que el producto y/o el servicio tiene en todo su ciclo de vida.



Alcance de la investigación

- Niveles comprendidos en el Sistema Nacional de Contrataciones del Sector Público Nacional (SPN)
- SPN:
 - Administración Pública Nacional (Administración Central –Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Ministerio Público-, organismos descentralizados y de seguridad social)
 - Empresas públicas nacionales



II. Estado de la cuestión (1)

- Estrategias y políticas en PD:
Austria, Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Suiza, Estados Unidos y Japón
- Programas específicos, experiencias y resultados. Los casos de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea



II. Estado de la cuestión (2)

Contexto

- La generación de iniciativas no tiene relación directa con las características del sistema de compras (centralización vs. descentralización)
- Además del nivel de conciencia pública, la voluntad y el compromiso político, y la transparencia y contenido de las reglamentaciones son los factores con mayor capacidad de incidencia en las compras públicas.
- La generación de redes de cooperación público-privadas, es un instrumento clave para el éxito de las políticas CPS



II. Estado de la cuestión (3)

Alcance y objetivos

- Objetivos tiene que ver con la eficiencia ambiental y también económica del gasto público; y nuevas señales al mercado
- La mayoría de las experiencias se iniciaron atendiendo los gastos corrientes (insumos de oficina, informática, limpieza, etc.), aunque también son importantes: aspectos de iluminación, electricidad y energía, vehículos, uso de agua, construcción y mantenimiento de edificios, alimentos, y transporte público.



II. Estado de la cuestión (4)

Herramientas

- En general, se ha adaptado el marco legal vigente sin generar modificaciones sustanciales.
- Guías de compra y bases de datos con información ambiental para los productos más comunes.
- Sistemas de Gestión Ambiental y ecoetiquetado como requisito
- La tendencia: evaluación del producto en función de **múltiples atributos**; no obstante, ante la falta de información se utiliza frecuentemente el enfoque de atributos simples.



II. Estado de la cuestión (5)

Resultados

- El creciente interés y demanda de productos con cualidades ambientales ha generado un gran **impacto en el mercado** a partir de la creación de productos más sustentables
- Los resultados reales sobre el impacto ambiental de las compras públicas son **disparees**, pero generalmente **positivos**, especialmente en los productos de mayor consumo como papel, material y equipamiento de oficina, y empaque.



II. Estado de la cuestión (6)

GPN - Japón: sus principios rectores

- Considerar la *necesidad* antes de realizar la compra
- Evaluar el *impacto* ambiental de un producto a través de todas las etapas del ciclo de vida
- Considerar el *desempeño* ambiental de las empresas y distribuidores al tomar las decisiones de compra
- Reunir toda la *información* ambiental posible sobre un producto antes de realizar la compra



III. El sistema de compras local

- Centralización de políticas y normas (Oficina Nacional de Contrataciones)
- Descentralización operativa (Direcciones o Deptos de Compras y Administración)
- Principios marco para la aplicación de fondos públicos: regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia.



III. El sistema de compras local (2)

- a) Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación
- b) Promoción de la concurrencia y la competencia entre oferentes.
- c) Transparencia en los procedimientos.
- d) Publicidad y difusión de las actuaciones.
- e) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.
- f) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes



III. El sistema de compras local (3)

Criterio de selección: *'oferta más conveniente para el organismo contratante'*, teniendo en cuenta:

- el precio,
- la calidad,
- la idoneidad del oferente y
- demás condiciones de la oferta



III. El sistema de compras local (4)

- Pliego Único de Bases y Condiciones (ONC): requerimientos básicos comunes (SIBYS; SIPRO)
- Pliego de Bases y Condiciones Particulares: define criterios técnicos, económicos y jurídicos sin discriminar o restringir la oferta
 - a) Las características y especies de la prestación
 - b) La calidad exigida y las normas que deben cumplir los bienes o servicios o satisfacer los proveedores.
 - c) Si los elementos deben ser nuevos, usados o reacondicionados.
 - d) Si se aceptarán tolerancias.



IV. Hacia una política de CPS

Capacidad de los funcionarios

- Edad: dos grupos <40 y >40>60
- 35% Profesionales con título vinculado
- 11% otras profesiones
- 31% Secundario Únicamente
- 8% Posgrados
- Más de 2/3 son de planta permanente
- Antigüedad en APN: 50% antes de '90
- Antigüedad en cargo: 5 años para +56% de los casos



IV. Hacia una política de CPS (2)

Información y Conocimiento

- Definición de producto ambiental: no dañan el medio ambiente
- Preferencia de fuente de información: organismos públicos, Internet, ONG, Universidades
- >85% dijo conocer 'compras eficientes, responsables, sustentables'. Sólo el 14% 'compras ambientales o verdes'
- Percepción positiva sobre bienes ambientales (88%): más caro pero mejor tecnología y calidad



IV. Hacia una política de CPS (3)

Voluntad Política

- 95% manifestó alto-medio interés en capacitarse y formarse en el tema
- Medios preferidos: guías o manuales; talleres; bases de datos *on line*; intercambio de experiencias
- 72% incluyó alguna vez criterios ambientales (productos limpieza; agua e informáticos; papel y energía)
- Principales productos: 1) papel e insumos de oficina; 2) limpieza y mantenimiento; y 3) insumos y equipamiento informático



IV. Hacia una política de CPS (4)

Voluntad Política

- Casi 2/3 compraría esos productos con componentes reciclados
- **Todos** aceptarían medianamente productos ambientales. Un 25% lo haría con un nivel máximo de aceptación
- >85% considera factible la inclusión de criterios ambientales en las compras
- Para un 20% es poco factible que sus **instituciones** lo acepten



IV. Hacia una política de CPS (5)

Voluntad Política

- Integración del MA en las políticas públicas
 - Inestabilidad institución ambiental
 - Auge en los '90 (AMUMAS y CN '94)
 - Sólo el 30% de los organismos de la Administración Central incluyen el tema en sus misiones y funciones
 - La SAyDS participa formal e informalmente en las acciones de diversos organismos
 - La integración es insuficiente, pero incipiente



IV. Hacia una política de CPS (6)

Mecanismos Institucionales

- Sistema informatizado, dinámico, en modernización y capacitación continua (FORO)
- El mecanismo más utilizado: compra directa
- Relación proveedor-estado flexible (mismo proveedor en 5 años: entre 10-50% de las veces)
- Los proveedores no mencionan cualidades ambientales
- Si lo hicieran, el 78% reemplazaría por éstos a sus proveedores habituales
- Oferta más conveniente: proveedores nacionales, relación precio-calidad, y cumplimiento de requisitos técnicos.



V. Análisis y Conclusiones

- Es posible adoptar un sistema de CPS en el Estado argentino.
- Existe un cierto grado de interés por las cuestiones ambientales –aún insuficiente pero francamente creciente–.
- Los mecanismos del sistema actual de compras, así como la incipiente inclusión de criterios ambientales en las mismas, dejan abierta la posibilidad de avanzar en CPS.
- Hay espacio, tanto político como institucional.



V. Análisis y Conclusiones (2)

- Definir una estrategia integral para todo el sistema (interpretar 'oferta económicamente más conveniente')
- Acompañar iniciativas individuales
- Conformar una red de cooperación e información con proveedores, usuarios, ONG, universidades, etc.
- Centrar las iniciativas en productos y servicios de mayor consumo e impacto ambiental
- Desarrollar manuales o guías de compra
- Iniciar la evaluación por atributos simples



V. Análisis y Conclusiones (3)

- Incentivos (= Ley compra nacional)
- Instrumentos voluntarios: Sistemas de Gestión y Calidad
- Requisitos de cumplimiento legal ambiental
- Algunos de los criterios prácticos para incluir:
 - a) **para el papel:** el máximo porcentaje posible de papel reciclado, preferentemente producidos con celulosa libre de blanqueadores, sin excesiva brillantez, etc.;
 - b) **para productos de limpieza;** envases biodegradables, productos reciclados, mínimo contenido de ingredientes peligrosos; y
 - c) **para equipamiento informático:** impresoras y fotocopadoras doble faz, mínimo consumo de energía, contenido reciclado, etc.



V. Análisis y Conclusiones (4)

Algunas barreras

- *Falta de información y conocimiento sobre las propiedades ambientales de productos y servicios, (de demandantes y proveedores)*
 - Desarrollar asociaciones y convenios de cooperación con instituciones y universidades.
 - Trabajar con los proveedores y fabricantes para profundizar esta información, y generar nuevas alternativas y soluciones.
 - Identificar, a través de análisis y estudios, las mejores alternativas y oportunidades de optimización del gasto público por un mejor desempeño ambiental; creación de nuevos productos y/o mercados más sustentables; etc.



V. Análisis y Conclusiones (5)

Algunas barreras (cont.)

- *Falta de capacidad técnica sobre temas ambientales.*
 - Desarrollar capacidades en los funcionarios de compras del Estado, pero fundamentalmente en los **usuarios** de los productos que se adquieren. Son ellos el inicio de la cadena de compra, quienes detectan la necesidad; de modo que también deben ser informados y capacitados sobre estas cuestiones.



V. Análisis y Conclusiones (6)

Algunas barreras (cont.)

- *Percepción de que la adopción de estas políticas no es posible debido a la restricción presupuestaria.*
 - Identificar las alternativas posibles de prevención, ahorro y minimización del gasto.
 - Optimizar el uso de insumos y recursos, una medida que mejorará el impacto ambiental del estado, y reducirá también los gastos en estos rubros, que podrán ser utilizados para propósitos más productivos.



V. Análisis y Conclusiones (7)

Algunas barreras (cont.)

- *Uso en extremo de la compra directa como mecanismo más habitual, lo que limita la posibilidad de uso de la opción de requisitos técnicos.*
 - En el marco de la búsqueda de transparencia en las compras del estado –donde los sistemas de convocatoria pública son preferibles por diversas cuestiones–, fortalecer las capacidades y concientizar a los funcionarios de compras para que requieran a sus proveedores el cumplimiento de requisitos ambientales. Esto será más fácil, cuando exista un grupo de referencia que incluya a todos los sectores involucrados.



Reflexiones finales

- Contrariamente a la suposición de desconocimiento, desinterés y escasa cabida político-institucional de la cuestión ambiental, ésta está mucho más presente en la sociedad de lo que se suele pensar.
- Con una falta casi completa de conocimiento sobre el significado de las compras sustentables, la percepción de interés y voluntad de los propios funcionarios es no menos que sorprendente.
- Cualquier iniciativa debe basarse en una red de cooperación con todos los actores



Reflexiones finales (2)

- Promover y potenciar las iniciativas existentes para fortalecer la voluntad política
- Reforzar la definición de una política para todo el sistema de compras con disposiciones ministeriales o institucionales
- El sistema de CPS debería comenzar como mínimo con la exigencia del cumplimiento de las normas ambientales para los proveedores
- Analizar alternativas de gasto ecoeficiente para las compras del Estado
- Inmejorable sentido de 'oportunidad': ONC y SAYDS