

PROVINCIA DE CÓRDOBA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**LA POLÍTICA DE COMPRAS PÚBLICAS DE LA PROVINCIA
DE CÓRDOBA COMO MOTOR DE DESARROLLO DE LA
RESPONSABILIDAD SOCIAL**

INFORME FINAL

FEBRERO, 2017

Romina del Valle PRADOS

ÍNDICE

ÍNDICE.....	ii
CONTENIDOS.....	iii
ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS	iv
ÍNDICE DE ANEXOS	iv
RESUMEN	v
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: METODOLOGÍA	6
CAPÍTULO 2: APROXIMACIONES A LA NOCIÓN DE RESPONSABILIDAD SOCIAL.....	20
CAPÍTULO 3: ESTADO Y RESPONSABILIDAD SOCIAL.....	46
CAPÍTULO 4: MARCO REGULATORIO DE COMPRAS PÚBLICAS: PROVINCIA DE CÓRDOBA – NACIÓN ARGENTINA	57
CAPÍTULO 5: CRITERIOS DE RSO EN EL RÉGIMEN DE COMPRAS DEL ESTADO.....	78
CAPÍTULO 6: COMPRAS PÚBLICAS RESPONSABLES	118
CAPÍTULO 7: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS.....	141
CONCLUSIONES	170
BIBLIOGRAFÍA.....	199
ANEXOS.....	205

CONTENIDOS

Capítulo 1: Metodología

1. Aclaraciones metodológicas
2. Objetivos
3. Unidades de análisis
4. Relevancia del estudio y finalidad

Capítulo 2: Aproximaciones a la noción de Responsabilidad Social

1. Introducción
2. Antecedentes teóricos. Marco conceptual.
3. Marcos internacionales de referencia
4. Compras responsables
5. Síntesis

Capítulo 3: Estado y Responsabilidad Social

1. Introducción
2. Enfoque teórico: La transformación institucional
3. El rol del Estado como prescriptor de Responsabilidad Social
4. Síntesis

Capítulo 4: Marco regulatorio de Compras Públicas: Provincia de Córdoba – Nación Argentina

1. Introducción
2. Régimen de contratación pública en Córdoba
3. Régimen de contratación pública en Argentina
4. Síntesis

Capítulo 5: Criterios de RSO en el régimen de compras del Estado

1. Introducción
2. RSO en el régimen de compras de la Provincia de Córdoba
3. RSO en el régimen de compras del Estado Nacional
4. Síntesis

Capítulo 6: Compras públicas responsables

1. Introducción
2. Compras públicas responsables en la Provincia de Córdoba
3. Compras públicas responsables en Argentina
4. Síntesis

Capítulo 7: Tendencias y perspectivas

1. Empresas y RSO
2. La RSO en el mundo
3. Compras públicas con responsabilidad social

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

TABLA N°1: IPC 2015

TABLA N°2: ICG 2015-2016

TABLA N° 3: Guía G4 de GRI

TABLA N°4: Beneficios de una política de CR

TABLA N° 5: RSO en el régimen de compras públicas

TABLA N° 6: Compras Responsables (CR) - Elementos básicos e indicadores asociados

TABLA N° 7: Compras públicas responsables: Comparativo Provincia – Nación

FIGURA N°1: Gasto Público Consolidado en % del PIB Argentina

FIGURA N°2: Pirámide de Carroll

ÍNDICE DE ANEXOS

ISO 26000 – Responsabilidad social

RESOLUCIÓN N° 50/2015 – Gobierno de la Provincia de Córdoba

RESUMEN

El presente informe contiene las conclusiones de una investigación realizada en el año 2016 sobre la política de compras públicas de la Provincia de Córdoba como motor de desarrollo de la Responsabilidad Social. Los resultados que se presentan se corresponden con objetivo central del estudio de analizar comparativamente el rol que asume el Estado como prescriptor de Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) a través de la política de compras públicas, en Córdoba y en Argentina. Por lo que las unidades de análisis a considerar son dos niveles de gobierno (provincial y nacional) a fin de llevar adelante el análisis propuesto.

Al considerar la noción de desarrollo sostenible, el análisis del rol del Estado como agente del desarrollo y su intervención a través de las instituciones se hace imprescindible. El Estado es un agente protagónico dentro del sistema económico que ha sido históricamente, y continúa siendo, el principal comprador medido desde la función gasto público/PBI. Entonces, el Estado, en el proceso de compras públicas actuando como prescriptor en materia de RSO, es capaz de generar externalidades positivas en el seno de las empresas del sector privado que contratan con él, que se traducen en el desarrollo de estructuras de creencias e ideologías en el interior de estas empresas, las cuales favorecen la puesta en práctica de conductas de RSO. Por ello, la importancia del análisis de la relación entre el Estado (en tanto que gobierno, en un sentido administrativo de funcionamiento) y sus proveedores.

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

El presente informe se estructura en tres Partes. La Primera Parte consiste en una introducción en sus aspectos metodológicos (Capítulo 1) y en sus aspectos de contenido en cuanto al rol del Estado y la Responsabilidad Social de las

Organizaciones (RSO) como objeto de estudio, a la vez que deja planteado el marco teórico, procurando exponer el debate existente a nivel nacional e internacional respecto del tema, introduciendo además la aplicación del modelo del nuevo institucionalismo en el estudio del rol del Estado como prescriptor de RSO (Capítulos 2 y 3). Se exponen también los principales aspectos regulatorios aplicables a la contratación pública en ambas unidades de análisis con énfasis en las referencias a cuestiones de responsabilidad social (Capítulo 4).

La Segunda Parte condensa el análisis sobre las acciones de RSO en el régimen de compras del Estado en cada una de las unidades de análisis: Consideración de criterios de RSO aplicados a productos/servicios, proveedores, ofertas, certificaciones y reportes de sustentabilidad, espacios de diálogo y comunicación con responsabilidad social, transparencia y acceso a la información (Capítulo 5); y el análisis de la política de compras públicas responsables: medición en base a indicadores de Compras Responsables, exponiendo el análisis comparado que se planteara inicialmente (Capítulo 6).

Finalmente, la Tercera Parte (Capítulo 7) da cuenta de las tendencias más destacables a nivel internacional y consideraciones a futuro en temas de compras públicas con responsabilidad social y se exponen las conclusiones, que incluyen algunas recomendaciones para mejorar la función de compras públicas con responsabilidad social de la Provincia de Córdoba.

INTRODUCCIÓN

La incorporación de la responsabilidad social como eje de gestión se viene desarrollando en todas las organizaciones del planeta, privadas y públicas, cada vez con mayor énfasis y sistematización. El desarrollo de las comunidades, y de la sociedad en general, finalmente es entendido como “desarrollo sostenible” y ya no meramente como un indicador numérico de crecimiento de la riqueza. Para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible, es necesario el compromiso de todos los sectores de la sociedad pero fundamentalmente de quienes llevan adelante una función pública, con capacidad en términos de recursos y de gestión. De allí que el rol del Estado y su análisis en términos de responsabilidad social se vuelva ineludible. En el presente estudio nos dedicaremos a explorar la función que cumple el Estado en el desarrollo de la responsabilidad social en el ámbito de compras públicas, analizando la política de compras públicas de la Provincia de Córdoba como motor de desarrollo de la Responsabilidad Social.

Hemos de comenzar por señalar que la Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO), como resultado de un proceso que lleva ya varias décadas, es asumida e incorporada cada vez más por las organizaciones como un valioso instrumento estratégico que engloba todas las decisiones que son adoptadas por una organización y que comprenden una triple dimensión: económica – social – ambiental, de manera que sea posible crear valor económico contribuyendo simultáneamente al bienestar de las generaciones presentes y futuras.

El Estado asume un rol fundamental en el desarrollo de conductas de RSO en la sociedad, sea por vía de reglas formales (normas, reglamentos, etc.) o sea por vía de estímulos e incentivos capaces de influenciar al conjunto de la sociedad y a las organizaciones en particular, de manera que éstas se vean atraídas a incorporar en sus decisiones estratégicas pautas de comportamiento, programas de acción y a asumir compromisos que sean en esencia socialmente responsables. Esta función que cumple el Estado, en tanto que organización, como promotor de conductas social y ambientalmente responsables es clave,

dado su poder en términos económicos y de capacidad de transferencia en materia de buenas prácticas.

El objetivo del presente estudio es precisamente examinar el rol del Estado (en tanto que Gobierno) en la construcción de la Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) analizando los mecanismos que pone en marcha el Estado como organización, destinados al desarrollo de conductas de responsabilidad social, y dirigidos a un grupo de interés específico: las empresas proveedoras del Estado (compras públicas). Es una investigación comparada que analiza el rol que cumple el Estado como prescriptor de RSO, y se concentra en el análisis de dos niveles de gobierno: Provincia y Nación (Córdoba y Argentina).

Ha sido demostrado que el respeto a mayores exigencias en materia de desarrollo sostenible por parte de una organización tiene un efecto positivo sobre su productividad ya que existe una correlación positiva entre la performance social de las organizaciones y su performance financiera, y aunque los estudios empíricos no han encontrado un vínculo simple, la hipótesis del “círculo virtuoso” prevalece. Por lo tanto, la RSO se consolida como fuente de ventaja competitiva y herramienta de protección en momentos de crisis, que dota de mayor estabilidad financiera a las organizaciones que la incorporan en el núcleo de su estrategia de negocios.

Es así como, gracias a la mayor rentabilidad resultante de la implementación a nivel institucional de la RSO, las organizaciones dominantes del mercado, una élite de organizaciones, impondrán sus principios y prácticas al resto de los actores del mercado. Es decir, los principios y prácticas de RSO no serán desarrollados ni adoptados espontáneamente por las organizaciones sino en la medida de que las organizaciones dominantes del mercado encuentren interesante imponer su concepción particular sobre la calidad de la RSO (en un sentido de análisis de calidad de economía industrial).

Las organizaciones dominantes – la élite, en un sentido neo-institucionalista, considerando principalmente los aportes de Douglass North – son, en cuanto se refiere a la función compras, el Estado y sus proveedores de primer rango (*first tier*). El Estado, que representa entre el 30% y el 50% del total de las compras del sistema económico y sus proveedores de primer rango, se encuentran en una posición dominante y con la capacidad, por el solo ejercicio de su función compras, de imponer al resto de los agentes económicos, los principios y prácticas de la RSO de manera eficaz.

El Estado puede adoptar diferentes roles en cuanto a su función en la construcción de la RSO. En este trabajo nos concentraremos en el rol de prescriptor que cumple el Estado, que se refiere a la capacidad del Estado de organizar el diálogo en la sociedad y de llevar adelante una gestión pragmática en toda la cadena de valor en la que interviene, orientando iniciativas a través de las instituciones. Para ello, se procurará analizar el rol del Estado como prescriptor de Responsabilidad Social de las Organizaciones en el ámbito de compras públicas, en la Provincia de Córdoba y en Argentina.

Se trata en esencia de una investigación comparada que pretende exponer el “estado del arte” en materia de responsabilidad social, destacando el papel clave que cumple el Estado, y particularmente la manera en que la política de compras públicas funciona como motor de desarrollo de la responsabilidad social. Así, este trabajo tiene el espíritu de presentar un marco de análisis sobre el tema y elaborar una propuesta adaptada y local para mejorar la función de RSO que cumple el Estado; y cuya importancia y novedad reside en que proporciona un esquema para analizar el papel de prescriptor que cumple el Estado en la construcción de la RSO, indicando la manera en que participa en esa construcción y qué efectos produce su actividad, considerando a un grupo de organizaciones dominantes y su capacidad para lograr la transformación institucional, hacia una sociedad más sostenible, más responsable. Al mismo tiempo, el proyecto y sus resultados contribuirán de manera significativa al debate de temas de responsabilidad social y del rol del Estado, que se han constituido en los últimos años como una de las principales demandas de la sociedad civil.

A continuación se desarrollan los contenidos que conforman el presente informe, el cual da cuenta de los siguientes aspectos / objetivos:

- 1) Analizar y determinar el concepto de RSO. Señalar los conceptos básicos, sujetos y objetivos sobre los cuales se construye la noción de RSO. En particular, analizar la RSO en la función compras.
- 2) Analizar el rol que cumple el Estado dentro del marco conceptual de la RSO. Señalar sus posibles funciones y analizar el rol del Estado en cada una de las unidades de análisis.
- 3) Analizar el sentido y describir el funcionamiento del régimen de contratación pública en Córdoba y en Argentina. Análisis del marco regulatorio vigente.
- 4) Identificar y analizar las acciones de RSO en el régimen de compras del Estado en cada una de las unidades de análisis: Consideración de criterios de RSO aplicados a productos/servicios, proveedores, ofertas, certificaciones y reportes de sustentabilidad, espacios de diálogo y

comunicación con responsabilidad social, transparencia y acceso a la información.

- 5) Análisis de la política de compras públicas responsables en cada unidad de análisis: Medición en base a indicadores de Compras Responsables:
 - a. Buenas relaciones con los proveedores: criterios de selección de proveedores, criterios geográficos, porcentaje anual de rotación de proveedores.
 - b. Comunicaciones claras y dentro de plazos razonables: intercambio de información sobre distintos aspectos del producto, información sobre la política de intercambio.
 - c. Precios y fijación de precios sostenibles: implementación de mecanismos que permitan ajustar los precios en relación a la variación de los costos.
 - d. Plazos de producción y de pagos claros: Términos de pagos claros, regulares y transparentes, calendario de órdenes de compra detallada.
 - e. Respeto por los Derechos Humanos en la cadena de valor: Normas básicas en materia de Derechos Humanos, de condiciones de trabajo.
 - f. Sostenimiento de los pequeños productores: Política de reconocimiento, de seguimiento y de asistencia.
- 6) Análisis de las tendencias a nivel internacional y consideraciones a futuro en temas de Compras Públicas con responsabilidad social.

A fin de llevar a cabo el análisis propuesto, además del estudio de los documentos secundarios pertinentes, se realizaron entrevistas en profundidad y semi-dirigidas a referentes y expertos claves, fundamentalmente responsables del área de compras y contrataciones del gobierno nacional (Oficina Nacional de Contrataciones de la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización de la Nación) y del gobierno provincial (Dirección General de Compras y Contrataciones de la Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba).

Aprovechamos esta oportunidad para reconocer y agradecer a todas las personas que, de una u otra manera, prestaron su generosa colaboración en este proyecto, en especial agradecemos los valiosos aportes de la Cra. María Gimena Domenella (Directora General de Compras y Contrataciones, Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba), de la Dra. Bettiana Francisetti (Directora de Jurisdicción Asuntos Legales, Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba), las valiosas contribuciones del Dr. Hernán Pagella (Coordinador de Elaboración Normativa y Dictámenes de la Dirección de Elaboración e Interpretación

Normativa, Oficina Nacional de Contrataciones, Ministerio de Modernización de la Nación), y del Sr. Diego Cejudo (Ex-Coordinador de Procesos Especiales y actual Asesor, Oficina Nacional de Contrataciones, Ministerio de Modernización de la Nación).

PRIMERA PARTE



CAPÍTULO 1: METODOLOGÍA

1. ACLARACIONES METODOLÓGICAS

En los últimos tiempos el interés por la dimensión social de las actividades de las organizaciones, incluido el Estado, se ha incrementado considerablemente, tanto en el plano académico como en el ámbito empresarial y el ámbito público. Este interés que despierta la responsabilidad social es mucho más que un fenómeno pasajero, podría decirse que es en todo caso el reflejo de un cambio de valores experimentado por la sociedad que ha provocado una mayor preocupación y participación en las cuestiones sociales y ambientales.

La Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO), como resultado de un proceso que lleva ya varias décadas, hoy y cada vez más, es asumida e incorporada por las organizaciones como un valioso instrumento estratégico, en el cual la RSO engloba todas las decisiones organizacionales que son adoptadas y que tienen en cuenta tanto la dimensión económica como la dimensión social y la

ambiental, de manera tal que sea posible crear valor económico contribuyendo simultáneamente al bienestar de las generaciones presentes y futuras.

El Estado asume un rol fundamental en el desarrollo de conductas de RSO en la sociedad, ya sea por vía de regulaciones netamente positivas, esto es por normas de carácter formal, ya sea por vía de estímulos e incentivos capaces de influenciar al conjunto de la sociedad y a las organizaciones en particular, de manera que éstas se vean atraídas a incorporar en sus decisiones estratégicas pautas de comportamiento, programas de acción y a asumir compromisos que sean en esencia socialmente responsables. Esta función que cumple el Estado, en tanto que organización, como promotor de conductas social y ambientalmente responsables es clave, dado su poder en términos económicos y de capacidad de transferencia en materia de buenas prácticas.

El objetivo de este trabajo es examinar el rol del Estado (en tanto que Gobierno) en la construcción de la Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) analizando, desde una óptica neo-institucionalista, los mecanismos que pone en marcha el Estado como Organización, destinados al desarrollo de conductas de responsabilidad social, y dirigidos a un grupo de interés específico: las empresas proveedoras del Estado (compras públicas). Es una investigación comparada que analiza el rol que cumple el Estado como prescriptor de RSO, y se concentra en el análisis de dos niveles de gobierno: Provincia y Nación (Córdoba y Argentina).

Podría decirse, ensayando una definición amplia del concepto, que la RSO es la responsabilidad económica, social y ambiental de una organización frente a sus Grupos de Interés¹ (*stakeholders*). Tomando como referencia la norma ISO 26.000 (2010) sobre Responsabilidad Social, es posible definir la RSO como la responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y en el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que: contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad; tome en consideración las expectativas de sus grupos de interés; cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento, y esté integrada en toda la Organización y se lleve a la práctica en sus relaciones.

Así entendida la RSO, en el presente estudio se procura indagar de qué manera el Estado es capaz de incentivar comportamientos de RSO en la

¹ Grupos de Interés o Partes Interesadas son sinónimos, y se utilizan indistintamente a lo largo de este trabajo (“stakeholders”, en inglés; “parties prenantes”, en francés).

sociedad; analizar cómo desde el Estado, se desarrollan una serie de acciones que resultan en comportamientos de responsabilidad social (externalidades positivas). Como promotor de RSO, el Estado puede asumir básicamente dos roles: el de reglamentador o el de prescriptor (Gostic, 1998) (Koleva, 2009) (Ortiz, 2009). En el presente trabajo nos focalizaremos en uno de esos roles, el de prescriptor, el cual implica una postura que se funda sobre una visión cooperativa, ya sea que el Estado sea capaz de jugar un rol de árbitro y orientar las iniciativas que no necesariamente emanan de él pero que el Estado sostiene y encuadra por medio de procedimientos (Estado adaptador, rol prescriptor menos fuerte); o un rol más integrador, es decir que no se queda simplemente en una gestión pragmática sino que además organiza (hacia arriba en la cadena de valor) sus niveles de acción para influenciar a las empresas y a otros agentes públicos y privados (rol prescriptor más fuerte, más desarrollado).

En resumen, ser prescriptor significa para el Estado: organizar el diálogo en la sociedad (especialmente con las empresas); dar el ejemplo con la forma de realizar sus compras y sus inversiones; establecer normas de los productos y reglas del mercado financiero; asegurarse de la fiabilidad de las informaciones y del respeto de las reglamentaciones; y promover normas también a nivel internacional.

A partir del marco conceptual de la RSO, que se desarrolla en el Capítulo 2 de este trabajo, y tomando en consideración que el objeto de estudio del presente (como unidad de análisis) es el Estado, es necesario aclarar que resulta posible realizar dos análisis claramente diferenciados: 1) El Estado como Grupo de Interés o Parte Interesada (*stakeholder*), y 2) el Estado como Organización.

En el primer caso, la relación es entre una organización (de cualquier carácter) y el Estado, como un actor que forma parte del entorno de esa organización. Así es posible analizar, en esta relación Organización – Estado, la manera en que las organizaciones se ven afectadas por el Estado, en tanto que Grupo de Interés. Esta primera posibilidad de análisis no forma parte del objetivo de esta tesis, dado que en este caso el Estado actuaría como un agente reglamentador (ya que en el marco de la RSO, el Estado a través de sus distintos órganos gubernamentales y decisiones de la administración pública en sus diferentes niveles, genera normas y reglamentos que afectan el funcionamiento de todas las organizaciones), y no como prescriptor.

El segundo análisis, en cambio, contempla al Estado como Organización, que se vincula con un entorno en el cual se encuentran diferentes grupos de interés (empleados públicos, ciudadanos, **proveedores del Estado**, diferentes

esferas de gobierno a nivel local e internacional, etc.) y es posible analizar el papel de prescriptor que cumple en la sociedad, lo cual constituye el objetivo de análisis de esta tesis.

De manera sintética podría decirse entonces que, en materia de RSO, el rol prescriptor del Estado consiste en la función que cumple el Estado, a través de una gestión pragmática de sus niveles de actuación, de orientar y ejercer influencia en la acción de agentes públicos y privados.

De esta manera, se lleva adelante el análisis del Estado como Organización y la relación con su entorno, en particular con un Grupo de Interés específico a fin de acotar el trabajo de investigación: Sus proveedores (relación precisada en marco conceptual de la RSO como “Organización – Proveedores”).

La importancia de llevar adelante este análisis radica en que el Estado ha sido, históricamente, y continúa siendo el principal comprador, medido desde la función compras del Estado/PBI. El Estado es uno de los mayores empresarios en el mundo de los negocios y no será posible analizar el perfil de responsabilidad social de un sistema si no se aborda el estudio de sus actores principales.

Desde este enfoque el Estado (como organización) tiene a su alrededor todo un entorno de RSO. En pos de responder al objetivo principal planteado, se pretende indagar en la relación Organización – Proveedores (política de compras públicas), identificando al Estado como una organización, en el sentido del concepto de RSO amplio anteriormente definido, y su relación con las empresas proveedoras del Estado.

Para ello, se procurará abordar el marco conceptual y los antecedentes que conforman el marco teórico del análisis, tanto desde el punto de vista político como de gestión y el marco regulatorio que encuadra las acciones de compras del Estado, en cada una de las unidades de análisis. Posteriormente se recuperarán una serie de datos que serán puestos en medida con la utilización de indicadores, realizando una evaluación comparativa de los mecanismos disponibles en Córdoba y en Argentina.

El análisis se realiza desde una óptica neo-institucionalista, considerando especialmente los aportes de Douglass North² (North, Structure and Change in Economic History, 1981), respecto de la innovación institucional y la posibilidad de

² Douglass North es un economista y profesor estadounidense, considerado un referente del Neo institucionalismo. Obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1993, compartido con Robert W. Fogel por haber renovado la investigación de la historia económica aplicando la teoría económica y métodos cuantitativos para explicar el cambio económico e institucional.

transformación de las élites; lo cual representa el marco que permite analizar el comportamiento del Estado y un selecto grupo de empresas proveedoras (*first tier*, las de primer rango, la élite).

2. OBJETIVOS

Objetivo General:

El propósito central del estudio es **analizar comparativamente el rol que asume el Estado como prescriptor de Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) a través de la política de compras públicas en Córdoba y en Argentina.**

Las unidades de análisis a considerar son dos niveles de gobierno diferentes (provincial y nacional) con el objetivo de llevar adelante un análisis comparativo.

Objetivos Específicos:

- 1) Analizar y determinar el concepto de RSO. Señalar los conceptos básicos, sujetos y objetivos sobre los cuales se construye la noción de RSO. En particular, analizar la RSO en la función compras.
- 2) Analizar el rol que cumple el Estado dentro del marco conceptual de la RSO. Señalar sus posibles funciones y analizar el rol del Estado en cada una de las unidades de análisis.
- 3) Analizar el sentido y describir el funcionamiento del régimen de contratación pública en Córdoba y en Argentina. Análisis del marco regulatorio vigente.
- 4) Identificar y analizar las acciones de RSO en el régimen de compras del Estado en cada una de las unidades de análisis: Consideración de criterios de RSO aplicados a productos/servicios, proveedores, ofertas,

certificaciones y reportes de sustentabilidad, espacios de diálogo y comunicación con responsabilidad social, transparencia y acceso a la información.

- 5) Análisis de la política de compras públicas responsables: Medición en base a indicadores de Compras Responsables:
 - a. Buenas relaciones con los proveedores: criterios de selección de proveedores, criterios geográficos, porcentaje anual de rotación de proveedores.
 - b. Comunicaciones claras y dentro de plazos razonables: intercambio de información sobre distintos aspectos del producto, información sobre la política de intercambio.
 - c. Precios y fijación de precios sostenibles: implementación de mecanismos que permitan ajustar los precios en relación a la variación de los costos.
 - d. Plazos de producción y de pagos claros: Términos de pagos claros, regulares y transparentes, calendario de órdenes de compra detallada.
 - e. Respeto por los Derechos Humanos en la cadena de valor: Normas básicas en materia de Derechos Humanos, de condiciones de trabajo.
 - f. Sostenimiento de los pequeños productores: Política de reconocimiento, de seguimiento y de asistencia.
- 6) Análisis de las tendencias a nivel internacional y consideraciones a futuro en temas de Compras Públicas con responsabilidad social.

El estudio se estructura en función de los objetivos precedentes. De esta manera se pretende dar un orden que facilite su lectura (por objetivos específicos) para poder responder al objetivo general planteado, esto es, analizar comparativamente el rol que asume el Estado como prescriptor de Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) a través de la política de compras públicas en Córdoba y en Argentina.

A fin de cumplir con el objetivo de investigación, y analizar el rol que cumple el Estado como prescriptor de RSO, se procede al tratamiento de cada uno de los objetivos específicos para lo cual, dada la naturaleza de los datos a analizar en cada caso, se recurre a las técnicas de investigación que se detallan a continuación.

El análisis se vale fundamentalmente de técnicas cualitativas (King et al., 2000) de investigación. Para recabar los datos objeto de análisis, será menester el análisis de documentos secundarios y la realización de entrevistas a referentes y

expertos claves del ámbito académico, del ámbito empresarial y del ámbito público. No obstante se realizan las siguientes apreciaciones:

Técnicas de análisis normativo (Alchourron & Buligyn, 1974) (Carrió, 1988): Teniendo presente que para determinar el rol que cumple el Estado y las conductas de RSO en los procesos de contratación es necesario, además de la exploración bibliográfica natural para la elaboración del marco teórico, la exploración y análisis de normas positivas (legislación), es imprescindible realizar un análisis de la normativa vigente.

El análisis normativo se realiza respecto de la temática de RSO, como también respecto de la regulación positiva en materia de compras públicas. Esto incluye la valoración de normas provinciales y nacionales (leyes, decretos reglamentarios, circulares de organismos públicos, etc.), como también directrices y estándares internacionales.

Técnicas cuantitativas de investigación: En una medida muy menor será necesario la aplicación de técnicas cuantitativas, pero sólo a los efectos de consolidar ciertos datos de carácter macroeconómico, cuyas fuentes son estadísticas o informes públicos (específicamente los datos referidos al régimen de Compras Públicas en cada una de las unidades de análisis).

Hechas estas aclaraciones, en general, el trabajo se desarrolla en base a la utilización de técnicas cualitativas (King, Keohane, & Verba, 2000). Esta metodología comprende la realización de entrevistas a referentes y expertos claves del ámbito académico, del ámbito empresarial y del ámbito público.

La hipótesis que se plantea es que a mayor grado de desarrollo del rol prescriptor del Estado en su política de compras, mayor es el grado de desarrollo de las conductas socialmente responsables adoptadas por las empresas que contratan con el Estado. El Estado, en el proceso de compras públicas actuando como prescriptor en materia de RSO, es capaz de generar externalidades positivas en el seno de las empresas del sector privado que contratan con él, que se traducen en el desarrollo de estructuras de creencias e ideologías en el interior de estas empresas, las cuales favorecen la puesta en práctica de conductas de RSO.

La importancia del análisis de la relación entre el Estado (como Organización) y sus proveedores (como *stakeholders*) se funda en que el Estado, actuando como prescriptor, tiene un efecto directo en sus grupos de interés y, por efecto “derrame”, las buenas prácticas se ampliarían hacia otras partes

interesadas (el entorno de las organizaciones que conforman el grupo de interés del Estado).

En segundo lugar, la capacidad de transformación institucional en términos de RSO, el giro hacia la integración de una política de responsabilidad social y sostenibilidad en las estrategias organizacionales, le corresponde a un selecto grupo de organizaciones, las dirigentes, la élite. Ellas son las que tienen el poder de modificar las pautas de comportamiento del mercado. Al incorporar ellas pautas de RSO pueden transferir las buenas prácticas hacia el resto de la sociedad (abarcando toda la cadena de valor).

3. UNIDADES DE ANÁLISIS

El estudio comparado se realiza tomando en cuenta dos unidades de análisis, dos niveles de Estado: Provincia y Nación. Esto es, la Provincia de Córdoba y la Nación Argentina, considerando especialmente el grado de desarrollo que detenta cada uno en cuestiones de RSO y los mecanismos de regulación e incentivo alcanzados en cada uno de los casos.

El desarrollo de la RSO es un fenómeno relativamente reciente que se ha presentado en distintas partes del mundo de manera muy heterogénea, y aunque esa heterogeneidad es producto de las dimensiones tomadas en cuenta en cada sociedad, en los últimos años va adquiriendo cierta uniformidad gracias a ciertos marcos internacionales de referencia, al menos en el aspecto teórico-conceptual, lo que permite avanzar en el desarrollo de estudios empíricos.

El desarrollo de la RSO se presenta como un fenómeno bastante polifacético en Argentina. Nuestro país se alinea a un modelo de desarrollo de la RSO de origen americano, que se deriva fundamentalmente de la ética en los negocios (*business ethics*), siguiendo el esquema de desarrollo iniciado en los Estados Unidos, de escasa regulación de la materia por vía normativa y esencialmente voluntario en cuanto al mecanismo de introducción de criterios de RSO al interior de las organizaciones. El esfuerzo que vienen realizando las empresas, organismos públicos y ONG argentinos para incorporar los valores y acciones de responsabilidad social en su gestión es especialmente valioso e importante, considerando el contexto político y económico en el cual estamos

inmersos. Simplemente, a manera de ejemplo, señalaremos dos indicadores que dan cuenta del panorama y las dificultades que pueden llegar a enfrentar las organizaciones en Argentina, y además nos da una perspectiva sobre el punto de partida en materia de RSO. Los indicadores en cuestión son: el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional y el Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial.

La Puntuación del IPC correspondiente a un país o territorio indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas de país, entre 100 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy corrupto). En el año 2015 Argentina obtuvo una puntuación de 32/100, el tercer país peor puntuado en América del Sur (después de Paraguay con 27 puntos y Venezuela, con 17), y muy lejos de Uruguay y Chile (con 74 y 70 puntos respectivamente). La Tabla N°1 muestra el lugar que ocupa nuestro país.

TABLA N° 1: IPC 2015

Los mejores puntuados	Dinamarca	91
	Finlandia	90
	Suecia	89
	Nueva Zelanda	88
ARGENTINA		32
Los peores puntuados	Sudán	12
	Afganistán	11
	Corea del Norte	8
	Somalia	8

Fuente: Elaboración propia en base a Transparencia Internacional (Transparencia Internacional, 2015)

El ICG del Foro Económico Mundial es un índice que mide un conjunto de instituciones, políticas y factores que definen los niveles de prosperidad económica sostenible hoy y a medio plazo. Como se aprecia en la Tabla N°2, Argentina ocupa el puesto 106/140 (siendo el 1°/140 el mejor posicionado, y el 140°/ 140, el peor). Argentina está calificada con 3.8 puntos, al igual que Nicaragua, Bangladesh, Mongolia y Gabón. En mejor situación que Argentina se encuentran el resto de los países de América del Sur, excepto Paraguay y Venezuela, en los puestos 118 y 132 respectivamente. El país mejor puntuado en la región es Chile, con una calificación de 4.6, ocupando el puesto 35/140.

TABLA N° 2: ICG 2015-2016

Los mejores puntuados	Suiza	1
	Singapur	2
	Estados Unidos	3
	Alemania	4
ARGENTINA		106
Los peores puntuados	Sierra Leona	137
	Mauritania	138
	Chad	139
	Guinea	140

Fuente: Elaboración propia en base a Foro Económico Mundial (Foro Económico Mundial, 2015)

Algunas iniciativas en materia de responsabilidad social y sustentabilidad en Argentina comenzaron a esbozarse en los primeros años de este milenio, momento en que a nivel mundial cobraban popularidad los Principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas y penetraba la literatura sobre Responsabilidad Social en los ámbitos profesionales.

Por su parte, la Provincia de Córdoba, una de las principales jurisdicciones generadoras de riqueza en Argentina, se ha destacado a lo largo del tiempo por su particular visión política en relación a temas de desarrollo sostenible y RSO, constituyéndose en diversas oportunidades como un referente a nivel nacional en temas de transformación institucional y como pionera del cambio. Por caso, en el mes de mayo de 2012 el Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba presentó su primer Reporte de Sustentabilidad, convirtiéndose así en el primer organismo público en Argentina en aplicar los parámetros de GRI (Iniciativa de Reporte Global – *Global Reporting Initiative*).

Según datos de la DINREP – Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias – la Provincia de Córdoba es la segunda jurisdicción más poblada del país, con 3,3 millones de habitantes, conforme el último censo poblacional del año 2010. El mercado laboral en el 4° trimestre de 2013 mostró a la provincia con la segunda tasa de actividad más alta de Argentina (48,9%), luego de CABA. El índice de desarrollo humano, calculado por el

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – para el año 2011, muestra a Córdoba como la quinta jurisdicción con mayor valor. Por su parte, luego de La Pampa y CABA es una de las provincias con menor proporción de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, 6,0% en 2010 (DINREP, 2015).

Córdoba cuenta con un tejido industrial muy diversificado. Dentro de las agroindustrias se destacan la molienda de soja y girasol para la elaboración de aceites, la molienda de trigo para la obtención de harinas (la provincia aporta el 22% de la producción nacional) y la elaboración de leche (contribuye con el 37% del total de leches fluidas a nivel nacional). También es relevante la industria automotriz, que está conformada por tres terminales automotrices y un número importante de pequeñas y medianas empresas autopartistas (en 2013 Córdoba produjo 228.870 automotores, el 29% del total nacional), así como la fabricación de maquinaria agrícola. El turismo también tiene un alto grado de desarrollo en la provincia. En el año 2009 se registró el 10% de las plazas hoteleras y parahoteleras del país, por su parte, en el año 2013 recibió el 9% del total de los viajeros que se movilizaron por la Argentina. Las exportaciones provinciales ascendieron en 2012 a u\$s 10.100 millones, el 12,5% del total exportado por el país. Este último importe fue el triple del que fuera registrado en el año 2003 (DINREP, 2015).

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de Córdoba representa alrededor del 8% del PBI nacional. A precios de productor, en valores corrientes, conforme datos de la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba, el PBG para el año 2013 alcanzó 191.612 millones de pesos (Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba, 2015).

En cuanto al gasto público, al observar la información de los últimos años, en Argentina, se desprende que el gasto público consolidado creció en promedio al 9,5% anual, cuando la economía lo hizo al 5,9%, lo cual representa que al año 2013, el gasto público alcance un 50,2% del PIB nominal que mide el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), conforme puede ser apreciado en la Figura N°1, o un 46,4% si se utiliza un PIB nominal corregido por subestimación que realiza el INDEC (IERAL de Fundación Mediterránea, 2013, pág. 2).

Gasto Público Consolidado en % del PIB Argentina

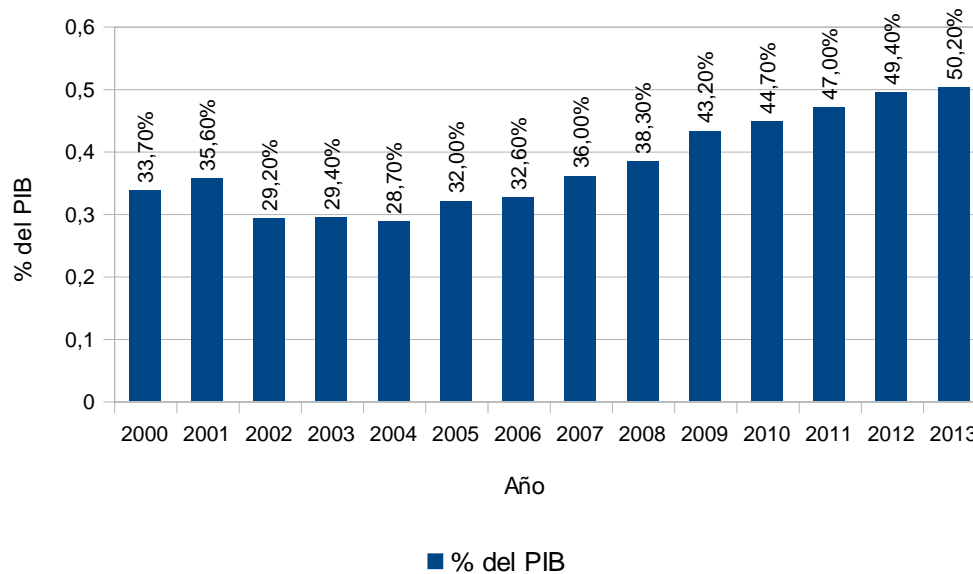


FIGURA N°1: Gasto Público Consolidado en % del PIB Argentina

Fuente: Elaboración propia en base a IERAL (IERAL de Fundación Mediterránea, 2013)

En tanto, en la Provincia de Córdoba, el gasto público para el año 2013, alcanzó (en valores corrientes) 36.978 millones de pesos. Lo que representa un 19,3% del PBG, conforme datos de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo de Córdoba (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015).

4. RELEVANCIA DEL ESTUDIO Y FINALIDAD

La importancia y novedad del presente trabajo de investigación reside en que proporciona un esquema para analizar el papel de prescriptor que cumple el Estado en la construcción de la RSO, indicando la manera en que participa y qué

efectos produce su actividad. Al llevar a cabo el análisis de los mecanismos vigentes en el proceso de compras públicas será posible efectuar propuestas para incluir o mejorar la función RSO que cumple el Estado en la Provincia de Córdoba, teniendo en cuenta que no es posible y no es el objetivo de este estudio imitar o transpolar las mismas dinámicas que se utilizan en una unidad de análisis para aplicarlas en la otra.

En tal sentido, “no resulta suficiente trasplantar instituciones de un orden social determinado a otro, para suscitar un desarrollo político y económico. De hecho, si dichas instituciones son establecidas sobre las sociedades por una presión internacional o nacional sin ser compatibles con las creencias establecidas respecto a los sistemas político, económico, social y cultural, ellas funcionarán necesariamente menos bien que las instituciones a las cuales vienen a reemplazar. Peor aún, si estas instituciones hacen caer los acuerdos políticos que aseguran la estabilidad política, ellas corren el riesgo de provocar desórdenes y agravar aún más la situación” (North, Wallis, & Weingast, *Violence et ordres sociaux*, 2010, pág. 401).

Por ello, el espíritu de este trabajo es presentar un esquema de análisis sobre el tema y luego, en razón de los resultados obtenidos, elaborar una propuesta adaptada y local para mejorar la función de RSO que cumple el Estado. Al mismo tiempo, el proyecto y sus resultados contribuirán de manera significativa al debate de temas de responsabilidad social y del rol del Estado, que se han constituido en los últimos años como una de las principales demandas de la sociedad civil.

Hemos destacado que la Provincia de Córdoba, gracias a sus actividades productivas y desarrollo industrial, se encuentra entre las principales jurisdicciones generadoras de riqueza en Argentina. Es una provincia con gran potencial en términos económicos, con una ubicación geográfica privilegiada, y con gran visión política, en particular en temas de desarrollo sostenible y RSO, que en numerosas oportunidades se ha constituido como un referente a nivel nacional en temas de transformación institucional y como pionera del cambio. Por caso, en el mes de mayo de 2012 el Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba presentó su primer Reporte de Sustentabilidad, convirtiéndose así en el primer organismo público en Argentina en aplicar los parámetros GRI (*Global Reporting Initiative*).

Considerando que Córdoba tiene por objetivo avanzar en el desarrollo de prácticas de RSO, la presente propuesta se relaciona con uno de los aspectos de la política de sustentabilidad que sostiene la Provincia y que se vincula con un

público de interés o grupo de interés específico que son los proveedores del Estado (política de compras públicas).

El proyecto brindará apoyo técnico en el ámbito del Ministerio de Finanzas provincial, a los efectos de proporcionar un análisis objetivo del papel que cumple el Estado en el desarrollo de conductas de RSO en el área de compras públicas. En razón de los resultados obtenidos se presenta este informe comparativo Provincia – Nación, como también tendencias y perspectivas a futuro sobre la temática de compras públicas responsables y se presentan un conjunto de recomendaciones.

El informe técnico se estructura en tres partes. La **Primera Parte** consiste en una introducción en sus aspectos metodológicos (Capítulo 1) y en sus aspectos de contenido en cuanto al rol del Estado y la Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) como objeto de estudio y deja planteado el Marco Teórico, procurando exponer el debate existente a nivel nacional e internacional respecto del tema, introduciendo además la aplicación del modelo del nuevo institucionalismo en el estudio del rol del Estado como prescriptor de RSO (Capítulos 2 y 3). Se exponen también los principales aspectos regulatorios aplicables a la contratación pública en ambas unidades de análisis con énfasis en las referencias a cuestiones de responsabilidad social (Capítulo 4). La Primera Parte se corresponde con el análisis de los Objetivos Específicos N° 1 a N° 3.

La **Segunda Parte** condensa el análisis de los Objetivos Específicos N° 4 y N° 5, procurando identificar y analizar las acciones de RSO en el régimen de compras del Estado en cada una de las unidades de análisis: Consideración de criterios de RSO aplicados a productos/servicios, proveedores, ofertas, certificaciones y reportes de sustentabilidad, espacios de diálogo y comunicación con responsabilidad social, transparencia y acceso a la información (Capítulo 5); y analizar la política de compras públicas responsables: Medición en base a indicadores de Compras Responsables, exponiendo el análisis comparado que se planteara inicialmente (Capítulo 6).

Finalmente, en la **Tercera Parte** (Capítulo 7) se da cuenta de las tendencias más destacables a nivel internacional y consideraciones a futuro en temas de compras públicas con responsabilidad social (Objetivo Específico N°6), y se muestran las conclusiones.

CAPÍTULO 2: APROXIMACIONES A LA NOCIÓN DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

Objetivo Específico N°1: Analizar y determinar el concepto de RSO. Señalar los conceptos básicos, sujetos y objetivos sobre los cuales se construye la noción de RSO. En particular, analizar la RSO en la función compras.

1. INTRODUCCIÓN

La Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO), como resultado de un proceso que lleva ya varias décadas, es asumida e incorporada cada vez más como un valioso instrumento estratégico que engloba todas las decisiones que son adoptadas por una organización y que comprenden una triple dimensión: económica – social – ambiental, de manera que sea posible crear valor económico contribuyendo simultáneamente al bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Los estudios comparativos sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) son relativamente escasos comparados con los estudios realizados sobre otros campos relacionados. Mientras que las perspectivas teóricas sobre la performance social corporativa (*corporate social performance*) o la teoría sobre gestión de las partes interesadas (*stakeholders management*) han sido desarrolladas por más de tres décadas, recién a partir del año 2000 la RSO ha sido incorporada en las organizaciones como un elemento estratégico. A decir verdad, el campo de investigación empírico de la RSO ha resultado bastante arduo debido a la ausencia de definiciones consistentes sobre el concepto de Responsabilidad Social. Esta falta de consistencia torna muy difícil la realización de evaluaciones y comparaciones de resultados, especialmente por la variedad y

diferencia de las dimensiones de la RSO tomadas en cuenta (Williams y Aguilera, 2006).

La literatura más reciente y destacada sobre RSO de los últimos años ofrece nuevas perspectivas en cuanto a que se procura proporcionar un marco conceptual idóneo para poder realizar estudios comparativos (Matten, Moon, Siegel, Crane, & McWilliams, 2009) (Knudsen, Moon, & Slager, 2015), como así también se avanza sobre el análisis de la situación y proyección de la RSO en distintos puntos del planeta (Aquino Alves, 2014), los retos y oportunidades que se presentan en torno a esta temática (Gelonch-Viladegut, 2014) y paulatinamente se avanza en dirección al estudio del vínculo entre la RSO y las políticas públicas, integrando criterios de responsabilidad social y sostenibilidad como estrategia gubernamental, entre lo cual destacan las políticas de gobierno abierto (López Egaña, 2014).

A continuación analizaremos el marco conceptual de la RSO a fin de comprender acabadamente cómo funciona, cuáles son sus principios, sus dimensiones, objetivos, la visión de los grupos de interés y los marcos internacionales de referencia. Analizaremos también la RSO en la función compras en particular, procurando exponer sus principales elementos y beneficios para luego dar paso en los siguientes capítulos al análisis sobre el rol del Estado, indagando la manera en que el Estado puede intervenir y cómo lo hace.

2. ANTECEDENTES TEÓRICOS. MARCO CONCEPTUAL

Tal como se anticipara al comienzo de este capítulo, los estudios comparativos sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) son relativamente escasos comparados con los estudios realizados sobre otros campos relacionados, como por ejemplo los estudios sobre gobernanza corporativa o derecho corporativo (Williams & Aguilera, 2008). La RSO es considerada aún un tema emergente (McWilliams & Siegel, 2000). Mientras que las perspectivas teóricas sobre la performance social corporativa (*corporate social performance*) o la teoría sobre gestión de las partes interesadas (*stakeholders management*) han sido desarrolladas por más de tres décadas (Carroll, A three-dimensional model of corporate performance, 1979) (Freeman, 1984) (Donaldson & Preston, 1995), recién a partir del año 2000 la RSO ha sido incorporada en las

organizaciones como un elemento estratégico (Williams & Aguilera, 2008) (Prados R. , 2015).

Existe un gran número de definiciones de Responsabilidad Social de las Organizaciones, desde las más simples a la más complejas incluyendo un importante rango de términos e ideas asociadas, algunas de las cuales son utilizadas de manera indistinta e intercambiable (ej. sustentabilidad, sostenibilidad, gestión “verde” o “limpia”). La existencia de tan variadas expresiones nos conduce en primer lugar a la necesidad de precisar el concepto, a fin de responder a la pregunta sobre qué es la RSO.

Haciendo un poco de historia, podríamos decir que la idea de que las organizaciones debían tomar en cuenta las consecuencias sociales de sus operaciones está presente ya en la década de 1950. El economista americano Howard Bowen, pionero en el estudio de la RSO, es quien instala esta idea en su libro *Social Responsibility of the Businessman* (Bowen, 1953), aunque recién a partir de los años 1960 – 1970 comienza a cobrar protagonismo en el ámbito de los negocios, inicialmente en Estados Unidos y luego en Europa y otros países.

De hecho, hacia finales del s. XIX – fase que se caracterizó por el espíritu emprendedor y la filosofía del *laissez-faire* (“dejar hacer, dejar pasar”) – los conflictos laborales y prácticas depredatorias de los negocios de la época, llevaron tanto a los ciudadanos como al gobierno a mostrar cierta preocupación por la actividad empresarial que se tornaba cada vez más desenfrenada. Con la crisis de 1930, mucha gente culpó del fracaso de los negocios y de la amplia pérdida de empleos, a un clima general de avaricia de los empresarios y de extrema preocupación por sus propios intereses. Como resultado de ello, surgieron nuevas leyes que describieron y ampliaron el papel de las empresas para proteger e incrementar el bienestar general de la sociedad.

A partir de 1960 comienzan a especificarse las responsabilidades de las empresas (fundamentalmente en la década de 1970), época del activismo social, de grandes cambios en las exigencias de los consumidores, de surgimiento del modelo social empresarial y el balance social como instrumento de reporte.

La década posterior, en los ochentas, se caracterizó por una mayor conciencia de la globalización económica y por campañas intensas de los movimientos ambientalistas y ecológicos además de un mayor desarrollo en lo referente a la responsabilidad social, que se ve complementada con el desarrollo del concepto de Desarrollo Sostenible. Asimismo, se produce la consolidación del Balance Social como el instrumento de medición por excelencia de la

responsabilidad social y aparecen una serie de herramientas para el reporte y medición de la misma.

A partir de 1990, con la teoría de los *stakeholders* aportando un marco conceptual, se deja de considerar la responsabilidad social como un fenómeno aislado sino que atraviesa transversalmente a las diferentes áreas de la organización, y en los últimos años se consolida a nivel mundial; los marcos internacionales de referencia van aportando las directrices necesarias para acompañar este proceso que cada vez se instala con mayor fuerza en el corazón de las organizaciones, como una suerte de cambio de paradigma.

Hecho este breve repaso sobre la evolución de la responsabilidad social como fenómeno, procuraremos ahora esbozar un concepto de RSO. Existen múltiples definiciones y podremos encontrar en la literatura algunas inconsistencias debido fundamentalmente a las diferentes dimensiones de la RSO que se toman en consideración. Por otra parte, existen ciertos términos que, si bien podrían precisarse sutiles diferencias entre ellos, a menudo son utilizados como sinónimos de Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO), entre ellos, las siguientes expresiones: Responsabilidad Social Empresaria (RSE), Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) y Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Hemos optado aquí por utilizar la expresión Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) porque refleja más acabadamente la idea de la triple dimensión de la responsabilidad (económica, social y ambiental) que tienen en cuenta todo tipo de organizaciones, no sólo las empresas o corporaciones sino también las organizaciones de carácter público (el Estado o los gobiernos) y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

La RSO es un concepto por el cual las organizaciones integran problemáticas de índole social y medioambiental en sus operaciones. Representa un compromiso voluntario de las organizaciones para el desarrollo de la sociedad y el medio ambiente, y un comportamiento responsable respecto de las personas y grupos sociales con los cuales interactúa. Se trata de satisfacer las necesidades de los grupos de interés a través de estrategias cuyos resultados estén sujetos a procedimientos de medición, verificación y comunicación.

Presentamos a continuación una noción amplia del concepto, que es la definición que proporciona la Organización Internacional de Normalización (ISO), la cual es aplicable a toda clase de organizaciones y define a la Responsabilidad Social de la siguiente manera: “Es la Responsabilidad de una Organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y en el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que: contribuya

al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad; tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas; cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento, y esté integrada en toda la Organización y se lleve a la práctica en sus relaciones” (ISO, 2010).

Para las empresas, su responsabilidad principal ha sido históricamente la de obtener ganancias y aumentar su valor para los accionistas. Es decir, que la responsabilidad financiera era en sí misma la última línea de evaluación de la performance de la empresa. Allí por la década del setenta, Milton Friedman sostenía que hay una y sólo una responsabilidad social de las empresas: utilizar los recursos y participar en actividades diseñadas para incrementar sus beneficios (Friedman, 1970).

A lo largo del tiempo, la RSO ha logrado incorporar las prácticas en materia social y ambiental dentro de la evaluación de las organizaciones, lo que se conoce como triple balance o triple cuenta de resultados – *triple bottom line* – idea impulsada por John Elkington en los años noventa y que representa en términos cuantitativos el valor económico, el valor para el desarrollo social y para el medio ambiente que las organizaciones crean o destruyen (Elkington, 1997).

Dimensiones de la RSO

En cuanto a las dimensiones de la RSO, podemos sintetizarlas en cuatro. El modelo que mejor lo explica es el de la Pirámide de Carroll (Carroll, 1991), el cual describe las siguientes dimensiones de responsabilidad:

- **Responsabilidades Económicas**: Constituyen la base de la pirámide y son entendidas como la producción de bienes y servicios que los consumidores necesitan y desean. Como compensación por la entrega de estos bienes y servicios, la empresa debe obtener una ganancia aceptable en el proceso.
- **Responsabilidades Legales**: Tienen que ver con el cumplimiento de la ley y de las regulaciones estatales, así como con las reglas básicas según las cuales deben operar los negocios.
- **Responsabilidades Éticas**: Se refieren a la obligación de hacer lo correcto, justo y razonable, así como de evitar o minimizar el daño a los grupos con los que se relaciona la empresa. Estas

responsabilidades implican respetar aquellas actividades y prácticas que la sociedad espera, así como evitar las que sus miembros rechazan, aun cuando éstas no se encuentren prohibidas por la ley.

- Responsabilidades Filantrópicas: Comprenden aquellas acciones corporativas que responden a las expectativas sociales sobre la buena ciudadanía corporativa. Estas acciones incluyen el involucramiento activo de las empresas en actividades o programas que promueven el bienestar social y mejoren la calidad de vida de la población. La diferencia entre las responsabilidades éticas y filantrópicas radica en que las primeras surgen porque la empresa quiere cumplir con las normas éticas de la sociedad; mientras que las segundas no son una norma esperada en un sentido ético o moral, sino que representan más bien una actividad voluntaria de parte de las empresas, aun cuando siempre existe la expectativa social de que éstas las sigan.

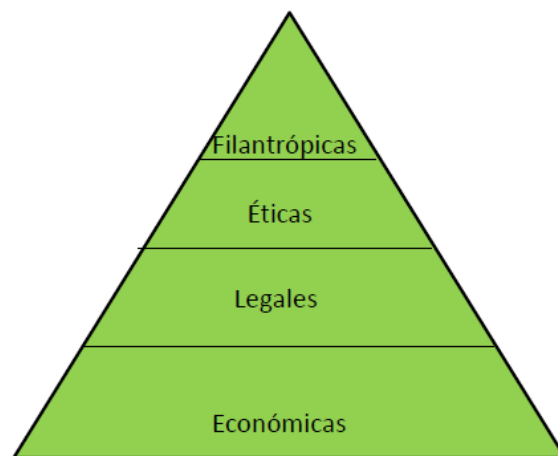


FIGURA N° 2: Pirámide de Carroll

Fuente: Elaboración propia en base a Carroll (1991)

En síntesis, de acuerdo con el modelo de la pirámide, la RSO implica el cumplimiento simultáneo de las responsabilidades económica, legal, ética y filantrópica. Es decir que la RSO debe llevar a la empresa a obtener ganancias, obedecer la ley, ser ética y comportarse como un buen ciudadano corporativo.

La visión de los Grupos de Interés

Para comprender el marco conceptual de la RSO y siguiendo a R. Edward Freeman, debemos remitirnos a la Teoría de las Partes Interesadas o Grupos de Interés (*stakeholders' theory*). Esta teoría es el instrumento que permite analizar los elementos básicos, principios y objetivos de la RSO (Freeman, 1984). Los llamados grupos de interés son aquellos grupos sociales y los individuos afectados por la existencia y actividad de una organización que tienen un interés legítimo, directo o indirecto, e influyen en la obtención de resultados proyectados y la capacidad de supervivencia de la organización.

Para Gottschalk (2011), la Teoría de los Grupos de Interés es un concepto relacionado con la gestión de la estrategia y con la ética de las organizaciones. La idea central es que el éxito de una organización dependerá de la gestión de la relación con los grupos de interés con los que se vincula: clientes, proveedores, empleados, etc.

Los grupos de interés poseen ciertas necesidades en común, a saber: transparencia en materia de información, comunicación y el diálogo permanente, y beneficio mutuo, para progresar y desarrollarse, no sólo en el plano económico sino también en el plano social y ambiental de una manera equilibrada en el largo plazo, y sin atentar contra el desarrollo de las generaciones futuras.

En este sentido es posible distinguir entre grupos de interés internos y externos: Los primeros son aquellos que se encuentran dentro de la estructura de la organización, lo que podría llamarse público interno: Los empleados, accionistas, inversionistas, socios estratégicos. Los segundos son aquellos que no pertenecen a la estructura interna de la organización, y se relacionan con ella desde su independencia orgánica: Clientes, Proveedores, Competidores, Agentes Sociales, Administraciones Públicas, Comunidades locales, Sociedad y público en general, Medioambiente y generaciones futuras. En grandes líneas podemos identificar los siguientes:

Los Grupos de Interés Internos:

- Los empleados y los colaboradores: Las personas que trabajan en la organización, relacionadas a ella por un contrato de trabajo o profesional y que perciben una retribución. De forma genérica se habla de personal de dirección y personal no directivo. Este concepto engloba también a todas aquellas personas que trabajan para la empresa aun cuando la relación contractual se establezca a través de un intermediario. Tienen necesidades específicas referidas a la justa retribución por su trabajo, higiene y seguridad, respeto y desarrollo profesional, respeto al principio de igualdad de trato para aquellos que se encuentren en igualdad de condiciones, durabilidad del empleo, valoración de la diversidad, participación en los beneficios de la empresa, formación y capacitación, horarios de trabajo razonables que permitan respetar un equilibrio entre el trabajo y la familia, comunicación e información.
- Los accionistas, los inversionistas, socios: Las personas y organizaciones que tienen una participación en la estructura de propiedad de la empresa. Se puede hablar de accionistas mayoritarios (o dominantes) y accionistas minoritarios. Cabe recordar que el Gobierno y los Empleados también pueden ser accionistas. Sus principales expectativas están relacionadas con el resultado de la inversión y la información transparente y regular. Ellos esperan que las organizaciones realicen una gestión adecuada de los riesgos derivados de las exigencias ambientales y de los grupos de interés.

Los Grupos de Interés Externos:

- Los clientes: El rol que cumplen las empresas en la formación de hábitos de consumo no es menos apreciable. Precio razonable, calidad, seguridad y fiabilidad del producto, información antes, durante y después del acto de compra son generalmente los elementos tenidos en cuenta al momento de precisar las necesidades básicas de los clientes.
- Los proveedores: Ellos buscan relaciones basadas en la transparencia y el beneficio mutuo a través del cumplimiento de las obligaciones contractuales, con condiciones razonables en materia

- de política de precios y de pagos, exclusividad, plazos, calidad y cooperación para la mejora de los productos y servicios que proveen.
- Los competidores: Los competidores demandan el respeto por las leyes de libre competencia y la lealtad en las prácticas del mercado. Sus expectativas se concentran también en la colaboración para mejorar las condiciones del mercado en beneficio del conjunto de participantes.
 - El Estado (Gobierno), y los diferentes niveles de autoridad pública: Ellos buscan garantizar el respeto de las normas jurídicas por parte de las organizaciones, y promover el desarrollo en materia económica, social y ambiental.
 - Las comunidades locales: Esperan recibir información y seguimiento de las operaciones que realiza la empresa, que sus actividades no vayan en contra del desarrollo sostenible, bien por el contrario, que ese desarrollo sea apoyado por medio de la cooperación y la inversión (económica y social) de las organizaciones. La caridad, la inversión social y el voluntariado corporativo son maneras directas de accionar hacia el desarrollo de las comunidades locales.
 - El medio ambiente y las generaciones futuras: Se trata, de una manera muy simplificada, del respeto a nivel intergeneracional, y que los derechos e instrumentos para su ejercicio son una herencia que la generación presente ha recibido de las generaciones anteriores y del cual no puede privar a las generaciones futuras.

3. MARCOS INTERNACIONALES DE REFERENCIA

Los principios básicos de la Responsabilidad Social de las Organizaciones se apoyan en determinados valores, que no es otra cosa que la explicitación del núcleo de valores que dan forma a la organización; en la transparencia, que es la base de la RSO, el acceso de todas las partes interesadas a la información sobre el comportamiento de la organización; y la verificabilidad, esto es la posibilidad de que las actividades de la organización sean verificadas por sujetos independientes.

A nivel mundial existen determinados marcos internacionales de referencia, normas y *standards*, que funcionan como guía e inspiración a todas las organizaciones del planeta. En primer lugar, diremos que no hay unanimidad sobre la conveniencia o no de que la información sobre RSO (*reporting*) esté regulado por normas de cumplimiento general, como ocurre con las normas de contabilidad financiera. Por el momento, a nivel global, no existen normas obligatorias en materia de RSO, salvo puntuales excepciones en determinados países, como el caso de Francia, en donde sí hay exigencias sobre qué reportar y cómo hacerlo, para ciertas empresas como aquellas que cotizan en bolsa (La ley sobre las Nuevas Regulaciones Económicas – NRE – aprobada en 2001 establece que las sociedades que cotizan en bolsa deben indicar en sus balances la información relativa a las consecuencias sociales y ambientales de sus actividades) (Prados R. , Responsabilidad Social Corporativa: El rol del Estado como prescriptor, 2015).

Tanto las organizaciones privadas (empresas multinacionales, pequeñas y medianas empresas, sociedades en todas sus formas) como las públicas (organismos gubernamentales en todos sus niveles, ministerios y agencias que dependen de la Administración Pública en general) cuentan con un conjunto de guías, directrices y estándares que promueven y orientan a las organizaciones en el proceso de implementación de la RSO. Algunos de ellos son: las líneas directrices de la OCDE, el índice de Dow Jones (DJSI – Dow Jones Sustainability Index), los principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas, los Principios Globales de Sullivan, la Iniciativa de Reporte Global (GRI), la norma SA 8000, las normas ISO sobre Responsabilidad Social y Compliance, entre otros.

A continuación, se recogen las propuestas que han alcanzado mayor liderazgo en todo el mundo y que provienen de la Organización Internacional de Normalización (ISO), en particular nos referimos a tres normas o guías: ISO 26000 del año 2010, ISO 19600 del año 2014 e ISO 20400, en proceso de tratamiento, que se refiere a las compras sustentables. Por último presentaremos la propuesta de la Iniciativa de Reporte Global (GRI) y su Guía G4 del año 2013 (Prados R. , 2016).

La norma ISO 26.000

El Consejo de la Organización Internacional de Normalización (ISO) instó en el año 2000 al Comité sobre Políticas de los Consumidores (COPOLCO) el estudio de viabilidad de la elaboración de una norma internacional relativa al tema de Responsabilidad Social.

En 2002, y luego de sucesivas reuniones se decide considerar la viabilidad de la norma y llevar adelante una investigación sobre el tema más exhaustiva. Así fue como COPOLCO presentó una recomendación al Consejo de ISO, de manera que se creara un grupo asesor, involucrando a todos los grupos de interés (*stakeholders*). En el año 2003 la ISO crea el Grupo de Asesoría para precisamente asesorar al Comité Técnico de Gerencia de la ISO en materia de Responsabilidad Social.

El Grupo, tras 18 meses de trabajo, elabora un informe que incluye una revisión de las iniciativas en materia de Responsabilidad Social a nivel mundial y una identificación de aspectos claves y recomendaciones.

La intención fue la de elaborar una norma que sirviera de guía, la ISO 26000, con el fin de ofrecer orientación sobre el concepto de Responsabilidad Social, así como las diferentes formas en que la Responsabilidad Social se pudiera integrar en las operaciones habituales de gestión de todo tipo de organizaciones, enfocando la Responsabilidad Social hacia el logro del desarrollo sostenible y el bienestar de la sociedad, incluyendo temas de prácticas laborales, derechos humanos y medio ambiente.

Luego de realizarse sucesivas reuniones de trabajo y conferencias, desde 2004 hasta 2010, se presenta finalmente la norma ISO 26000 que representa el primer consenso internacional sobre lo que es la Responsabilidad Social. Es una norma ampliamente aceptada y su contenido está basado en siete materias fundamentales, como son gobierno de la organización, derechos humanos, prácticas laborales, medio ambiente, prácticas justas de operación, asuntos de los consumidores y participación activa y desarrollo de la comunidad.

Los propósitos de esta norma son: Asistir o ayudar a las organizaciones a establecer, implementar, mantener y mejorar los marcos o estructuras de Responsabilidad Social (RS); apoyar a las organizaciones a demostrar su RS mediante una buena respuesta y un efectivo cumplimiento de compromisos de todos los accionistas y grupos de interés, incluyendo a los gestores, a quienes quizás recalcará su confianza y satisfacción; facilitar la comunicación confiable de los compromisos y actividades relacionadas a RS; promover y potenciar una máxima transparencia. El estándar será una herramienta para el desarrollo de la

sustentabilidad de las organizaciones mientras se respetan variadas condiciones relacionadas a leyes de aguas, costumbre y cultura, ambiente psicológico y económico; Hacer también un ligero análisis de la factibilidad de la actividad, refiriéndose a los asuntos que pueden afectar la viabilidad de la actividad y que requieren de consideraciones adicionales por parte de ISO.

La ISO 26000 señala que la Responsabilidad Social es la Responsabilidad de una Organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y en el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que: contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad; tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas; cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento, y esté integrada en toda la Organización y se lleve a la práctica en sus relaciones.

Aunque está formalmente publicada como norma, vale aclarar que en lo que respecta al contenido es un documento guía que ofrece orientación y recomendaciones, y no requisitos para evaluación. Por eso no es una norma de gestión ni de sistemas de gestión (como la ISO 9001 o la 14000). No puede ser auditada ni certificada.

La norma ISO 19600

Una vez más, bajo el ámbito de la ISO, se alcanza un nuevo hito en el año 2014 al completarse la redacción del primer estándar internacional sobre Sistemas de Gestión de Cumplimiento (CMS – *Compliance Management System*) denominado ISO 19600, el cual consiste fundamentalmente en una guía para implementar métodos de cumplimiento dentro de una organización. Es un documento internacional que se presenta como un verdadero referente de buenas prácticas y que alcanza a las organizaciones de todo el planeta, con recomendaciones específicas en función del tamaño, estructura, naturaleza y complejidad de cada una de ellas.

Esta norma se caracteriza por brindar cobertura y orientación a diferentes áreas ocupadas del cumplimiento o *compliance* en una organización y facilita la coordinación entre el cumplimiento de diversas materias (gestión de fraude corporativo, seguridad, derechos laborales, ambiente, etc.), y abarca aspectos que son de cumplimiento estrictamente obligatorio (legislación) como también aquellas

políticas de adopción voluntaria (códigos de conducta, programas y políticas de responsabilidad social).

Al considerar la diversidad de materias y los posibles sistemas de cumplimiento específico que podrían plantearse, se evidencia la conveniencia de contar con un sistema que permita la implementación de métodos de cumplimiento homogéneos y transversales a toda la organización.

La estructura de la ISO 19600 presenta las siguientes consideraciones:

- Directrices para implantar, evaluar, mantener y mejorar un sistema de gestión de cumplimiento eficaz
- Propuesta de herramientas para asegurar que una organización cumple su política de *compliance*
- Sugerencias para la integración de objetivos de *compliance* en la evaluación de desempeño de los empleados
- Requisitos para incluir obligaciones en materia de *compliance* en acuerdos de contratación externa

En resumen, la implantación de la norma ISO 19600 facilita la labor cotidiana de las organizaciones. A nivel interno, por ejemplo, mediante la fijación de códigos de conducta. A nivel externo, en la creación de una reputación digna de confianza para la organización. Se presenta como una herramienta útil en la minimización de riesgos y optimización de beneficios, lo que se traduce entre otras cosas en el ahorro de costes y gestiones, es decir, de dinero y tiempo.

La norma ISO 20400

A comienzos del año 2013 la ISO tomó la decisión de avanzar con el estudio de una norma internacional sobre compras sustentables, cuyo objetivo es el de proporcionar orientación a las organizaciones públicas y privadas con respecto a cómo integrar la sustentabilidad a sus procesos de abastecimiento, independientemente de sus respectivas actividades, tamaños y localizaciones, y estará alineada con la ISO 26000 sobre Responsabilidad Social.

El trabajo del proyecto de comité PC 277 se inició, tal como lo señalábamos, en 2013 bajo el Secretariado de Brasil y Francia. Participan actualmente 34 países – entre ellos Argentina – y unos 14 países más colaboran

en carácter de observadores. Esta nueva norma se dirige a aquellas partes interesadas que están involucradas o impactadas por el proceso de compras de una organización.

La norma se encuentra en etapa de borrador (DIS – *Draft International Standard*) y probablemente se publique en el año 2017. Podemos anticipar que la nueva norma ISO 20400 se estructurará en cuatro secciones principales:

- Contratación sostenible, poniendo énfasis en los temas sociales y de derechos humanos.
- Integración de la sostenibilidad en la política de contratación de una organización.
- Identificación de grupos de interés, el establecimiento de prioridades y la mejora del rendimiento.
- Integración de la sostenibilidad en la contratación – e incluye conceptos tales como el análisis del ciclo de vida, la debida diligencia y el coste global.

Los parámetros de GRI

La Iniciativa de Reporte Global o *Global Reporting Initiative* (GRI) fue establecida en 1997 con la misión de diseñar las guías de consulta global aplicables para preparar reportes de sustentabilidad a nivel empresarial, incluyendo indicadores sociales y ambientales. GRI es convocada por CERES — Coalición para las Economías Ambientalmente Responsables— la misma que incorpora la participación activa de corporaciones, de organizaciones no gubernamentales, de agencias internacionales de las Naciones Unidas, de organizaciones de contabilidad, de asociaciones empresariales, de universidades, y de otros *stakeholders* alrededor del mundo.

En 1999, GRI realizó un bosquejo sobre la exposición del tema para el comentario general y la prueba experimental. Esta memoria, además de recoger un apartado donde hace referencia al rendimiento medioambiental, incorpora una serie de aspectos económicos que no son considerados por la contabilidad e información tradicional, como lo son los elementos relacionados con los empleados, con la comunidad, con los proveedores, con los impactos económicos derivados del uso de productos y servicios y con la valoración de intangibles, entre otros. Asimismo, aparecen recogidos en este esquema los principales impactos de

la actividad de la organización en la sociedad y se incorpora información relacionada con el propio lugar de trabajo, los derechos humanos, los proveedores y los productos y servicios.

La misión principal de GRI es ofrecer pautas y asistencia a las organizaciones para la elaboración de sus informes de sostenibilidad. Fruto de este compromiso público GRI comienza a desarrollar la cuarta generación de guías directivas en el año 2011, presentando la última versión G4 en mayo de 2013.

Esta guía constituye un marco global para promover la estandarización de la elaboración de memorias o reportes de sostenibilidad, en aras de la transparencia y la coherencia necesarias para que los mercados y la sociedad reciban información útil y creíble. Su diseño permite que sea aplicada por todas las organizaciones del planeta.

Presenta una serie de Principios de elaboración de memorias, unos Contenidos básicos y un Manual de aplicación con ánimo de facilitar la elaboración de memorias de sostenibilidad por parte de las organizaciones, independientemente de su tamaño, sector o ubicación. La guía G4 también constituye una referencia internacional para aquellos interesados en la información sobre el enfoque del gobierno y el desempeño y la repercusión de las organizaciones en los ámbitos ambiental, social y económico.

Esta guía es el resultado de un proceso en el que participan diversos grupos de interés de todo el mundo, con representantes del ámbito empresarial, los sindicatos, la sociedad civil y los mercados financieros, así como auditores y especialistas de varias disciplinas; también se ha mantenido una comunicación constante con los reguladores y los órganos gubernamentales de diversos países (Prados R. , 2016).

En la Tabla N°3 se presentan las diferentes categorías y aspectos que son considerados en la guía G4.

TABLA N° 3: Guía G4 GRI

CATEGORÍA - SUBCATEGORÍAS		ASPECTO
ECONOMIA	Economía	Desempeño económico, presencia en el mercado, consecuencias económicas indirectas, prácticas de adquisición.
MEDIO AMBIENTE	Medio Ambiente	Materiales, energía, agua, biodiversidad, emisiones, efluentes y residuos, productos y servicios, cumplimiento regulatorio, transporte, general, evaluación ambiental de los proveedores, mecanismos de reclamación en materia ambiental.
DESEMPEÑO SOCIAL	Prácticas laborales y trabajo digno	Empleo, relaciones entre los trabajadores y la dirección, salud y seguridad en el trabajo, capacitación y educación, diversidad e igualdad de oportunidades, igualdad de retribución entre mujeres y hombres, evaluación de las prácticas laborales de los proveedores, mecanismos de reclamación sobre las prácticas laborales.
	Derechos humanos	Inversión, No discriminación, libertad de asociación y negociación colectiva, trabajo infantil, trabajo forzoso, medidas de seguridad, derechos de la población indígena, evaluación, evaluación de los proveedores en materia de derechos humanos, mecanismos de reclamación en materia de derechos humanos.
	Sociedad	Comunidades locales, lucha contra la corrupción, política pública, prácticas de competencia desleal, cumplimiento regulatorio, evaluación del impacto social de los proveedores, mecanismos de reclamación por impacto social.
	Responsabilidad sobre productos	Salud y seguridad de los clientes, etiquetado de los productos y servicios, comunicaciones de marketing, privacidad de los clientes, cumplimiento regulatorio.

Fuente: Elaboración propia en base a Guía G4 de GRI

4. COMPRAS RESPONSABLES

Una vez analizado el marco conceptual de la RSO e identificada una organización y su entorno – sus grupos de interés (*stakeholders*) – es posible reconocer una de las relaciones que allí se manifiesta, la de “Organización – Proveedores”. De esta manera, nos referimos a todo tipo de organizaciones, públicas o privadas; y sus Proveedores que constituyen un muy importante grupo de interés dado que la función de aprovisionamiento es una actividad de relevancia en la economía organizacional y se debe gestionar con eficiencia para obtener los mejores resultados. Entonces la función compras de la organización es objeto de interés y análisis en términos de Responsabilidad Social. Los proveedores, por su parte, serán colaboradores interesados en la buena marcha de la organización en la medida que encuentren la confianza y la seguridad necesarias para establecer una relación estratégica (Prados R. , 2014).

A continuación nos referiremos, en primer lugar, a las compras responsables y a una serie de elementos teóricos, definiciones y criterios que son perfectamente aplicables a la función compras que llevan adelante tanto las empresas (sector privado) como el Estado (sector público), aunque las compras públicas tienen sus particularidades y procedimientos específicos. Nuestro objetivo consiste en presentar algunas características y criterios generales, para luego profundizar en las particularidades que importa la función compras en el sector público, y al rol del Estado como promotor del desarrollo de la RSO en el ámbito de compras públicas.

El concepto de Compras Responsables

En primer lugar es preciso reconocer que existe una importante variedad de conceptos para referirse a las Compras Responsables (CR), algunos de los cuales se utilizan de manera indistinta. A manera de ejemplo es posible mencionar los siguientes: compras sostenibles, compras socialmente responsables, compras “verdes”, compras sustentables; y de la misma manera encontramos diferentes

términos que se aplican a la contratación pública: compras públicas responsables, contratación pública “verde”, compras públicas sostenibles, entre otros.

Al igual que sucede con el concepto de Responsabilidad Social, es oportuno señalar aquí también que aunque podrían precisarse algunas diferencias entre los distintos términos o conceptos, y aunque los aspectos que cada Organización incorpora en sus actividades de CR suelen diferir, lo cierto es que a menudo son utilizados como sinónimos de Compras Responsables (CR).

Podemos definir a las CR como “toda compra que integre, en un sentido de equilibrio entre las partes interesadas (*stakeholders*), las necesidades, especificaciones y criterios en favor de la protección y mejora del medio ambiente, del progreso social y del desarrollo económico”³. La norma ISO/DIS 20400 (a la cual hicimos referencia) las define como aquéllas que proporcionan beneficios económicos, sociales y ambientales a largo plazo.

La labor en materia de integración de criterios en favor del medioambiente se viene desarrollando en todo el mundo desde hace varios años, y muchas organizaciones han logrado exitosamente establecer herramientas y procesos para su implementación; mientras que la incorporación de criterios sociales, por el contrario, no ha recibido la misma atención, o al menos no ha logrado reflejarse al mismo nivel de resultado como ha sucedido con el criterio medioambiental.

Existen algunos estudios publicados que intentan proporcionar una guía sobre la manera de llevar adelante el proceso de implementación de CR y además contamos con instrumentos, guías y herramientas que tienen por objetivo brindar orientación a las organizaciones de todo el mundo en esta temática, como es el caso de la norma ISO/DIS 20400, o por ejemplo, el Pacto Mundial de la ONU en aspectos que versan sobre prevención de corrupción, sobre cómo integrar los Principios del Pacto Mundial en la función de compras de las empresas (hay una versión especialmente dedicada a las PyMES), información sobre iniciativas, normas, recursos, y ejemplos de casos, por temática, región y sector, entre otras. También es posible consultar los indicadores que pone a disposición el Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria (IARSE), en el documento Indicadores de Responsabilidad Social Empresaria PLARSE, especialmente en el capítulo dedicado a Proveedores, de gran utilidad práctica.

³ Según definición de L'Observatoire des Achats Responsables, “Think Tank” de compras responsables. Asociación francesa de carácter público-privado.

Elementos de una política de Compras Responsables

Existe en la literatura una gran variedad de criterios y metodologías sugeridas a fin de poner en marcha una política de compras que contemple la cuestión de la sostenibilidad o que integre a la RSO en la función de compras de una organización. Siguiendo algunos criterios de amplia aceptación, como los propuestos por la *Responsible Purchasing Network* (Responsible Purchasing Network, 2006, pág. 8), proponemos a continuación ciertos elementos básicos que debería considerar toda política de compras responsables:

- A. Buenas relaciones con los proveedores: criterios transparentes de selección de proveedores, criterios geográficos (conocimiento sobre el origen geográfico de los principales proveedores), diferencial en el valor de compra por proveedor de un año a otro, porcentaje anual de rotación de proveedores.
- B. Comunicaciones claras y dentro de plazos razonables: intercambio de información sobre distintos aspectos del producto, incluidas las mejoras sociales o ambientales en el lugar de producción, información sobre la política de intercambio (órdenes de compra, productos de mala calidad, promociones).
- C. Precios y fijación de precios sostenibles: implementación de mecanismos que permitan a los proveedores contactar al comprador si los costos no son sostenibles. Proveedor y comprador deberían beneficiarse de la relación, como así también beneficiar a todos aquellos que se encuentren en los distintos niveles de la cadena de valor, de un precio que cubra de manera adecuada sus gastos de subsistencia y sus costos de producción.
- D. Plazos de producción y de pagos claros: Los proveedores deberían contar con términos de pagos claros, regulares y transparentes, y con un calendario de órdenes de compra detallada.
- E. Respeto por los Derechos Humanos en la cadena de valor: Esfuerzo por establecer normas básicas, en materia de Derechos Humanos, de condiciones de trabajo; priorizar a aquellos proveedores que demuestran una mejora continua en sus condiciones sociales y ambientales, y establecer mecanismos de ayuda para los proveedores de manera que puedan contribuir al desarrollo de la cadena de valor.

F. Sostenimiento de los pequeños productores: El porcentaje de productos comprados a los pequeños productores, a las cooperativas y a las regiones más desfavorecidas sólo se modifica por medio de acciones voluntarias y dirigidas. Política de reconocimiento, de seguimiento y de asistencia.

Beneficios de una política de CR

Es importante para las organizaciones asegurarse del buen funcionamiento de su cadena de valor para obtener beneficios, aprovisionándose de manera responsable. ¿Qué aporta una política de CR a la organización y qué aporta a los proveedores? ¿Cuáles serían los potenciales beneficios?

TABLA N° 4: Beneficios de una política de CR

ORGANIZACIÓN	PROVEEDORES
Incentivar un cambio cualitativo en la oferta	Obtener una ventaja competitiva frente a su mercado
Priorizar a los mejores proveedores	Superar sus estándares de gestión
Asegurar insumos y servicios sostenibles	Contar con reglas de juego claras
Desarrollar alianzas de Responsabilidad Social	Transparencia en las operaciones con su cliente
Reducir riesgos	Lograr oportunidades comerciales
	Promover valores

Fuente: Elaboración propia (Prados R. , 2015)

Es oportuno destacar que el respeto a mayores exigencias en materia de desarrollo sostenible por parte de una organización tiene un efecto positivo sobre su productividad. Sin dudas, existe una correlación positiva entre la Performance Social (PS) de las organizaciones y su Performance Financiera (PF), (Hitchens, 2001) (Orlitzky, Schmidt, & Rynes, 2003) (Allouche & Laroche, 2005). Y aunque

los estudios empíricos no han encontrado un vínculo simple entre PS y PF, la hipótesis del “círculo virtuoso” prevalece: una mayor RSO conduce a una mejor performance financiera (Waddock & Graves, 1997), por lo tanto la RSO se consolida como fuente de ventaja competitiva y herramienta de protección en momentos de crisis, que dota de mayor estabilidad financiera a las organizaciones que la incorporan en el núcleo de su estrategia de negocios. El enfoque del “valor compartido” de Porter y Kramer (2011)⁴ también viene a impulsar la inclusión de la RSO como modelo de gestión y a resaltar las ventajas de la misma en el sentido de aportar valor, lo que constituye una de las más recientes contribuciones teóricas.

Debemos no obstante comprender que la creación de valor para el cliente no resulta únicamente de los procesos y acciones llevados adelante por la organización considerada de manera aislada, sino también, y en una porción significativa, del aporte realizado por quienes se encuentran hacia arriba de la organización en la cadena de valor. De allí resulta necesario poder extender sus estándares de sostenibilidad no sólo a lo generado directamente por ella misma sino a la parte del valor generada por sus proveedores (Prados R. , 2016).

Compras públicas con responsabilidad social

En los últimos años, los gobiernos de todo el mundo han comenzado a cuestionarse sobre la manera en que venían realizando sus compras y contrataciones. El panorama que se presenta a nivel global indica claramente la necesidad de llevar adelante una modernización de los procesos de contratación pública, lo que se ha manifestado como una prioridad. Afortunadamente los gobiernos han asumido la importancia de dar un giro hacia una política de compras que incorpore criterios sociales y ambientales, tema que viene creciendo en interés y relevancia, especialmente en aquellos países en desarrollo.

En América Latina, es posible indicar que existe un fortalecimiento sistemático en la región, sobre todo respecto de la cuestión ambiental, y una fuerte tendencia hacia la convergencia de marcos políticos y normativos que hagan

⁴ La creación de valor compartido implica la consideración de las necesidades de la sociedad por parte de una organización. Propone un nuevo camino hacia una interrelación inteligente entre empresa y sociedad, con nuevas formas de hacer negocios donde ambas partes resulten beneficiadas. Fundamentalmente se plantea que los comportamientos socialmente responsables definitivamente aportan valor al negocio.

factible la materialización de una política de compras eficiente con responsabilidad social.

En particular, en Argentina, se han puesto en marcha ciertos mecanismos e iniciativas que apuntan justamente a la modernización de las compras públicas, en diferentes órbitas de gobierno, entre los cuales se encuentran guías y recomendaciones sobre compras que contemplan criterios de sustentabilidad, especialmente promovidos por los organismos responsables de efectuar y coordinar la política de compras, como la ONC⁵; portales web que facilitan el acceso a la información, como el caso del portal Argentina Compra - argentinacompra.gov.ar – que incluye información sobre normativa aplicable, contrataciones vigentes, y estadísticas entre otros.

En la Provincia de Córdoba, el caso más ejemplar en temas de RSO ha sido el del Ministerio de Finanzas de la Provincia, pionero en Argentina. En el mes de mayo del 2012, el Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba presentó su Reporte de Sustentabilidad 2010, convirtiéndose así en el primer organismo público en Argentina en aplicar los parámetros GRI (*Global Reporting Initiative*). En aquella ocasión alcanzó un nivel C de cumplimiento. Posteriormente, presentó en el año 2013 su Reporte de Sustentabilidad 2011-2012, esta vez alcanzando un nivel B, y en 2015 fue presentado el reporte correspondiente al período 2013/2014, siguiendo los parámetros de la guía G4 de GRI. Además, en el ámbito del Ministerio de Administración y Gestión Pública de la Provincia de Córdoba fue presentado también en el año 2012 el primer Balance de Responsabilidad Social Gubernamental, obteniendo un nivel C de Aplicación GRI.

En materia de compras, se destaca especialmente en Córdoba la Ley de Modernización – Ley 10.155/2013 – sobre el Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial que incorpora la consideración de criterios de sustentabilidad en el proceso de compras. Gracias a la implementación de dicha normativa, ha sido posible la creación de “Compras Públicas”, un espacio y una herramienta para las compras y contrataciones provinciales que promueve la interacción entre el Gobierno de la Provincia de Córdoba, los proveedores y los ciudadanos en un marco de sustentabilidad⁶.

La Provincia de Córdoba ha logrado avanzar en la modernización de los procesos de contratación, habilitando la realización de contrataciones electrónicas

⁵ ONC: Oficina Nacional de Contrataciones (Órgano rector del sistema de contrataciones de la Administración Pública del Gobierno Nacional)

⁶ <http://compraspublicas.cba.gov.ar>

y generando, entre otras herramientas, un nuevo Catálogo de Bienes y Servicios que sigue los estándares fijados por las Naciones Unidas.

Además, se realizaron modificaciones para mejorar la gestión de la relación con los proveedores y facilitar su participación en los procesos de contratación. El nuevo régimen introduce elementos de sustentabilidad como parte de los criterios de selección de ofertas con el objetivo de generar tanto en el Gobierno como en los Proveedores un compromiso creciente con el entorno.

Sobre estos y otros aspectos profundizaremos en los próximos capítulos.

5. SÍNTESIS

- 1) La Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) es un fenómeno relativamente reciente que se ha presentado en distintas partes del mundo de manera muy heterogénea, y aunque esa heterogeneidad es producto de las dimensiones tomadas en cuenta en cada sociedad, en los últimos años ha obtenido un mayor protagonismo, y gracias a ciertos marcos internacionales de referencia va adquiriendo uniformidad, al menos en el aspecto teórico – conceptual, lo que permite avanzar en el desarrollo de estudios empíricos.
- 2) La RSO es concebida como la responsabilidad económica, social y ambiental de una organización frente a sus grupos de interés (*stakeholders*). Consiste en una integración balanceada, por parte de las organizaciones, de las preocupaciones sociales, económicas y ambientales con el propósito de beneficiar a las personas, las comunidades y a la sociedad en general.
- 3) El marco teórico – conceptual que permite el análisis de una organización en términos de gestión RSO viene dado por la Teoría de las Partes Interesadas, considerando a la Organización y su entorno (*stakeholders*). Esta teoría es el instrumento que permite analizar los elementos básicos, principios y objetivos de la RSO (Freeman, 1984). Los llamados grupos de interés son aquellos grupos sociales y los individuos afectados por la existencia y actividad de una organización que tienen un interés legítimo,

directo o indirecto, e influyen en la obtención de resultados proyectados y la capacidad de supervivencia de la organización.

- 4) Además, las organizaciones privadas y las públicas, a nivel global, cuentan con un conjunto de guías, directrices y estándares que promueven y orientan el proceso de implementación de la RSO, lo que constituye el marco internacional de referencia. Se destacan principalmente las normas ISO 26.000 sobre responsabilidad social, ISO 19.600 sobre gestión de cumplimiento e ISO 20.400 sobre compras sustentables, de la Organización Internacional de Normalización (ISO); y la guía G4 sobre memorias o reportes de sustentabilidad, de la Iniciativa de Reporte Global (GRI).
- 5) Dentro del marco conceptual de la RSO, y considerando la relación entre una organización dada y sus grupos de interés, es posible identificar la relación “Organización – Proveedores”, donde adquiere particular interés la política de compras. Una política de compras con RSO o Compras Responsables (CR) es aquella que integra, en un sentido de equilibrio entre las partes interesadas (*stakeholders*), las necesidades, especificaciones y criterios en favor de la protección y mejora del medio ambiente, del progreso social y del desarrollo económico.
- 6) Los elementos básicos que debe considerar toda política de compras responsables (CR) son: Buenas relaciones con los proveedores, Comunicaciones claras y dentro de plazos razonables, Precios y fijación de precios sostenibles, Plazos de producción y de pagos claros, Respeto por los Derechos Humanos en la cadena de valor, y Sostenimiento de los pequeños productores.
- 7) Los beneficios de una política de CR para la Organización que la implementa incluyen: Incentivar un cambio cualitativo en la oferta, priorizar a los mejores proveedores, asegurar insumos y servicios sostenibles, desarrollar alianzas de Responsabilidad Social, y reducir riesgos. También redundan en beneficios para los Proveedores, como obtener una ventaja competitiva frente a su mercado, superar sus estándares de gestión, contar con reglas de juego claras, transparencia en las operaciones con su cliente, lograr oportunidades comerciales, y promover valores.
- 8) Las ventajas de una política de CR en términos de productividad han sido puestos a prueba y ha sido demostrado empíricamente que existe una correlación positiva entre la Performance Social (PS) de las organizaciones y su Performance Financiera (PF), y aunque los estudios realizados no han encontrado un vínculo simple entre PS y PF, la hipótesis del “círculo virtuoso” prevalece: un mayor grado de implementación de la RSO en el seno de la organización conduce a una mejor performance financiera.

- 9) La creación de valor no resulta únicamente de los procesos y acciones llevados adelante por una organización considerada de manera aislada, sino también, y en una porción significativa, del aporte realizado por quienes se encuentran hacia arriba de la organización en la cadena de valor. De allí resulta necesario para toda organización poder extender sus estándares de sostenibilidad no sólo a lo generado directamente por ella misma sino a la parte del valor generada por sus proveedores.
- 10) En el ámbito público, se ha señalado la importancia de llevar adelante el análisis del Estado en tanto que gobierno y en un sentido administrativo de funcionamiento, como organización sujeto de RSO y su vínculo con las empresas proveedoras del Estado. El gasto público desempeña una función primordial en el fomento del crecimiento de la economía. El Estado tiene la capacidad de influir de manera sustancial en la adopción de mecanismos que atiendan a un crecimiento sustentable o responsable, mediante el fomento de la producción y comercialización de bienes que resulten más adecuados en términos sociales y ambientales.
- 11) En materia de compras públicas responsables, el panorama global indica claramente la necesidad de llevar adelante una modernización de los procesos de contratación pública, lo que se ha manifestado como una prioridad. Afortunadamente los gobiernos han asumido la importancia de dar un giro hacia una política de compras que incorpore criterios sociales y ambientales, tema que viene creciendo en interés y relevancia, especialmente en aquellos países en desarrollo.
- 12) En Argentina, se han puesto en marcha ciertos mecanismos e iniciativas que apuntan precisamente a la modernización de las compras públicas, en diferentes órbitas de gobierno, entre los cuales se encuentran guías y recomendaciones sobre compras con criterios de sustentabilidad, especialmente promovidos por los organismos responsables de efectuar y coordinar la política de compras, como la Oficina Nacional de Contrataciones; portales web que facilitan el acceso a la información, como el caso del portal Argentina Compra - argentinacompra.gov.ar – que incluye información sobre normativa aplicable, contrataciones vigentes, y estadísticas entre otros.
- 13) En la Provincia de Córdoba, el caso más ejemplar en temas de RSO ha sido el del Ministerio de Finanzas de la Provincia, pionero en Argentina. En el mes de mayo del 2012, el Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba presentó su Reporte de Sustentabilidad 2010, convirtiéndose así en el primer organismo público en Argentina en aplicar los parámetros GRI (*Global Reporting Initiative*). Además, en el ámbito del Ministerio de

Administración y Gestión Pública de la Provincia de Córdoba fue presentado también en el año 2012 el primer Balance de Responsabilidad Social Gubernamental. En la Provincia de Córdoba se destaca especialmente la Ley de Modernización – Ley 10.155/2013 – sobre el Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial que incorpora la consideración de criterios de sustentabilidad en el proceso de compras. Gracias a la implementación de dicha normativa, ha sido posible la creación de “Compras Públicas”, un espacio y una herramienta para las compras y contrataciones provinciales que promueve la interacción entre el Gobierno de la Provincia de Córdoba, los proveedores y los ciudadanos en un marco de sustentabilidad.

CAPÍTULO 3: ESTADO Y RESPONSABILIDAD SOCIAL

Objetivo Específico N°2: Analizar el rol que cumple el Estado dentro del marco conceptual de la RSO. Señalar sus posibles funciones y analizar el rol del Estado en cada una de las unidades de análisis.

1. INTRODUCCIÓN

Al considerar la noción de desarrollo sostenible, el análisis del rol del Estado como actor clave del desarrollo y su intervención a través de las instituciones se hace imprescindible. Por ello, haremos a continuación una breve reflexión sobre los elementos teóricos, desde una óptica de la economía política, que abonan nuestro enfoque de investigación, tomando en consideración especialmente los aportes de la escuela del nuevo institucionalismo económico (Douglass North, Ronald Coase, Oliver Williamson). Desde ese lugar analizaremos el rol del Estado especialmente en lo que se refiere a su capacidad de llevar adelante el cambio (en sentido de desarrollo) o transformación institucional. Luego, y desde un enfoque más específico de gestión, se analizarán las posibilidades teóricas en cuanto al rol que puede asumir el Estado en el desarrollo de la RSO.

En primer lugar, consideramos que una de las funciones básicas del Estado consiste en reducir los costos de transacción y asegurar derechos de propiedad eficientes (entendidos como imprescindibles para el cambio tecnológico y el desarrollo en el largo plazo), y así es factible afirmar que la reducción de los costos de transacción se logra por medio de instituciones que afectan el proceso de toma de decisiones racional, resultando entonces un nuevo concepto de racionalidad, que busca superar las limitaciones del modelo clásico, en el cual la racionalidad es entendida como maximización del beneficio.

Entonces el concepto de racionalidad en el modelo neo-institucionalista parte de reconocer que los actores no toman sus decisiones exclusivamente basados en un análisis de maximización de utilidad sino que los actores incorporan en el análisis que los lleva a la toma de decisiones otro elemento que hasta el momento no había sido contemplado por el modelo clásico: sus estructuras de creencias (a las que el neo-institucionalismo agrupa en un concepto genérico de ideologías).

Las instituciones son imposiciones creadas por los seres humanos y estructuran y limitan sus interacciones. Se componen de imposiciones formales (por ejemplo, reglas, leyes, constituciones), informales (por ejemplo, normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta autoimpuestos) y sus respectivas características impositivas. En conjunto, definen la estructura de incentivos de las sociedades, y específicamente de las economías (North, 1993).

Las estructuras de creencias son transformadas tanto por las reglas formales como normas informales de comportamiento, en estructuras sociales y económicas. La relación entre las ideologías y las instituciones es íntima. Las ideologías son las representaciones internas que los sistemas cognoscitivos individuales crean para interpretar el medio; las instituciones son los mecanismos externos (a la mente) que crean los individuos para estructurar y ordenar el medio. Los incentivos que forman parte de los sistemas de creencias, expresados en instituciones, determinan el desempeño económico a lo largo del tiempo (North, 1981).

2. ENFOQUE TEÓRICO: LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

D. North nos presenta tres órdenes sociales (North, Wallis, & Weingast, 2010), el primero llamado “orden de predación”, propio de las sociedades de cazadores y recolectores; en este orden social la violencia no está bajo control alguno. Con posterioridad, emerge un segundo orden social, el “Estado Natural”, llamado también “orden social de acceso limitado”, en el cual el sistema político es utilizado para regular la competencia económica y crear rentas, “las cuales, a su turno, ordenan las relaciones sociales, ponen bridas a la violencia y establecen la

cooperación social” (North, Wallis, & Weingast, 2010) (North, 1981, pág. 14), y por último las “sociedades de acceso abierto”.

Las principales características de los Estados Naturales son:

- crecimiento económico lento y vulnerable a las crisis
- regímenes políticos que no cuentan el consentimiento general de los administrados
- un Estado reducido y centralizado
- predominio de relaciones sociales organizadas sobre un modo personal, que reposan sobre privilegios, una jerarquía social, leyes aplicadas de modo diferenciado según cada caso, derechos de propiedad frágiles y el presupuesto de que los individuos no son iguales (North, Wallis, & Weingast, 2010, pág. 32 y ss.).

Es recién a partir del siglo XIX que un nuevo orden social se establece en cierto número de sociedades, que podríamos llamar “sociedades de acceso abierto”. En este orden social, el Estado detenta el monopolio de la violencia. Sus principales características son:

- desarrollo político y económico
- una economía que registra menos tasas negativas de crecimiento
- una sociedad civil diversificada y vigorosa, dotada de un número grande de organizaciones un Estado extendido y descentralizado
- un tejido de relaciones sociales impersonales, incluyendo al Estado de Derecho, derechos de propiedad garantizados, justicia, e igualdad, en el cual los individuos son tratados de la misma manera.

El orden social de acceso abierto resulta más eficaz que el Estado Natural para generar soluciones nuevas. Esta eficacia adaptativa de los órdenes sociales abiertos resulta de la independencia de los sistemas económico y político (North, Wallis, & Weingast, 2010, pág. 231).

En los órdenes sociales abiertos, la competencia entre facciones rivales conduce a una disipación de rentas. “El proceso competitivo de erosión de rentas presenta una barrera a los privilegios. En lugar de un proceso político de creación de rentas por privilegios y acceso limitado, el proceso schumpeteriano de destrucción creadora multiplica las fuentes de rentas” (North, Wallis, & Weingast, 2010, pág. 224).

El modelo de acceso limitado está basado sobre relaciones personales y se define por una competencia imperfecta entre las élites. Por el contrario, el modelo de orden social de acceso abierto se define por una libre competencia entre todas las facciones políticas y entre todos los grupos de presión en un marco de derechos impersonales para toda la ciudadanía. Es importante destacar que no son las instituciones las que determinan estos dos modelos de competencia. El funcionamiento de las instituciones es determinado por el modelo competitivo vigente, por lo que las mismas instituciones funcionan de manera diferente en Estados Naturales y en órdenes sociales abiertos.

“No resulta suficiente trasplantar instituciones de órdenes sociales de acceso abierto en Estados Naturales para suscitar un desarrollo político y económico. De hecho, si dichas instituciones son establecidas sobre las sociedades por una presión internacional o nacional sin ser compatibles con las creencias establecidas respecto a los sistemas político, económico, social y cultural, ellas funcionarán necesariamente menos bien que las instituciones a las cuales vienen a reemplazar. Peor aún, si estas instituciones hacen caer los acuerdos políticos que aseguran la estabilidad política, ellas corren el riesgo de provocar desórdenes y agravar aún más la situación” (North, Wallis, & Weingast, 2010, pág. 401).

Douglass North ya había señalado al respecto que “La innovación institucional vendrá de la parte de los dirigentes... las revoluciones serán revoluciones palaciegas llevadas adelante por dirigentes o por un dirigente rival o por un pequeño grupo de elite” (North, 1981, pág. 32).

La aceptación de las élites de los Estados Naturales de establecer un Estado de Derecho impersonal para el total de la ciudadanía no se operará bajo la presión de conflictos sociales, sino por una decisión deliberada de las mismas élites. Las élites predadoras evolucionan en élites que realizan una predación eficaz con el fin de asegurar su poder y sus intereses.

¿Por qué motivo las élites transformarían ellas mismas sus privilegios exclusivos y personales en derechos impersonales participados a los otros miembros del orden social? Cuando las élites se dan un acceso más abierto a las organizaciones políticas y económicas, ellas pueden encontrar interés en extender marginalmente esta apertura al resto de la sociedad (North, Wallis, & Weingast, 2010, pág. 53).

En esta transición se distinguen dos etapas:

- 1) el establecimiento de disposiciones institucionales que permiten a las élites establecer relaciones internas interpersonales
- 2) la extensión de la impersonalidad en el seno de la elite y la institucionalización de la apertura de su acceso a las organizaciones

El modelo de análisis está basado en el teorema político de Coase, según el cual los acuerdos políticos no tienen ninguna incidencia sobre la eficacia del mercado político si los costos de transacción son nulos.

En tanto, Wittman (1989) explica que la eficacia del mercado político depende de tres condiciones:

- la ausencia de colusión entre los candidatos
- la racionalidad de los actores
- bajos costos de transacción

Esto lleva a que, aún si el punto de partida es un Estado Natural, la competencia y la negociación entre las élites conducen a dichas élites a renunciar a sus privilegios y a establecer un orden social de acceso abierto.

La transición de un orden social limitado a un orden social abierto exige la verificación de tres condiciones (*doorstep conditions*):

- 1) la generalización de las reglas de derecho entre las élites
- 2) la existencia de organizaciones (políticas y económicas) con personalidad jurídica
- 3) un control centralizado de la fuerza (monopolio del uso de la violencia)

Un orden social limitado en su etapa de mayor madurez puede satisfacer estas condiciones, siendo necesario para ello que el concepto de privilegio sea reemplazado por el de Derecho.

Entonces, desde las organizaciones dominantes, desde las élites, puede lograrse la incorporación de los principios y prácticas de la RSO a sistemas caracterizados como órdenes sociales de acceso limitado.

Tal como se señalara en el Capítulo precedente al abordar la temática de Compras Responsables, ha sido demostrado que el respeto a mayores exigencias en materia de desarrollo sustentable por parte de una organización tiene un efecto positivo sobre su productividad gracias a las ganancias en el seno de la organización misma. Es así como gracias a la mayor rentabilidad (resultante de la

implementación a nivel institucional de la RSO en el seno de una organización) que las organizaciones dominantes del mercado impondrán sus principios y prácticas al resto de los actores del mercado.

Las organizaciones dominantes del mercado (élites en el sentido de North), son, en cuanto se refiere a la función compras, el Estado y sus proveedores de primer rango (*first tier*). El Estado, que representa entre el 30 y 50% del total de las compras del sistema económico y sus proveedores de primer rango, se encuentran en una posición dominante y con la capacidad, por el solo ejercicio de su función compras, de imponer al resto de los agentes económicos, los principios y prácticas de la RSO de manera eficaz.

En relación al rol del Estado y su papel protagónico en la demanda agregada, el gasto público es un instrumento central para alcanzar el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado en el campo económico. Según Daniel Gattás, al analizar el gasto público se destaca que “el nivel del gasto público depende de las necesidades de financiamiento que tiene un Estado, y si la presión fiscal sobre los contribuyentes se torna insoportable, es muy posible que la recaudación caiga; ante ello la única alternativa será el uso del crédito, lo que genera la tan mentada deuda pública, que mal utilizada constituye una verdadera hipoteca para las generaciones futuras; por otra parte, si la capacidad de endeudamiento está en su máximo posible, es decir que no se pueden conseguir más fondos en los mercados de capitales, no habrá más que dos alternativas, reducir drásticamente el gasto, con las consecuencias sociales que ello implica (supone la supresión de algunos programas de ayuda social), o emitir moneda espuria, es decir sin respaldo en bienes y servicios, lo que provoca inflación, perjudicando los bolsillos de los que menos tienen.

Por estas razones es que la tendencia actual en los Estados modernos responsables es mantener una conducta muy racional, con un gasto público equilibrado que intente mejorar la distribución de la renta sin alterar los niveles de inversión de la economía; de todas maneras el dato más relevante de este tiempo lo constituye el crecimiento, tanto cuantitativo como cualitativo, de la acción estatal y gubernamental, que tiene su mejor indicador en el porcentaje del gasto público sobre el total del Producto Bruto Interno; en la actualidad este porcentaje es muy significativo, lo que demuestra que las crisis en distintos países con su problemática de desempleo han generado grandes cambios, afectando a las propias estructuras estatales las cuales han crecido y se han diversificado con el consecuente aumento de funcionarios y empleados públicos” (Gattás, 2016, pág. 96).

3. EL ROL DEL ESTADO COMO PRESCRIPTOR DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

En otro orden, y simultáneamente, el Estado puede ser examinado, desde el punto de vista de gestión – dentro del marco conceptual de la RSO – sea como Grupo de Interés (*stakeholder*) o sea como Organización propiamente dicho.

En el primer caso, la relación es entre una organización (de cualquier carácter) y el Estado, como un actor que forma parte del entorno de esa organización. Así es posible analizar, en esta relación Organización – Estado, la manera en que las organizaciones se ven afectadas por el Estado, en tanto que Grupo de Interés. Esta primera posibilidad de análisis se corresponde más con el Estado como agente **reglamentador** (ya que el Estado a través de sus distintos órganos gubernamentales y decisiones de la administración pública en sus diferentes niveles, genera normas y reglamentos que afectan el funcionamiento de todas las organizaciones).

El segundo análisis, en cambio, contempla al Estado como Organización, que se vincula con un entorno en el cual se encuentran diferentes grupos de interés (empleados públicos, ciudadanos, proveedores del Estado, diferentes esferas de gobierno a nivel local e internacional, etc.) y es posible analizar el papel de **prescriptor** que cumple en la sociedad. De allí surge la identificación de la relación Estado – Proveedores y la política de compras públicas como objeto de interés para la RSO.

Siguiendo el enfoque del CGP⁷ (2005), podemos entonces identificar las posturas que puede asumir el Estado como promotor de RSO. Éstas son: Reglamentador o Prescriptor. En el primer caso, el Estado puede a su vez asumir dos posiciones: regulador o seguidor, y como Prescriptor, puede cumplir también dos funciones: integrador o adaptador (Ortiz, 2009; Koleva, 2009; Prados, 2015).

El rol de Prescriptor implica para el Estado una postura que se funda sobre una visión cooperativa, ya sea que el Estado sea capaz de jugar un rol de árbitro y orientar las iniciativas que no necesariamente emanan de él pero que el Estado

⁷ CGP: Institución francesa encargada de llevar adelante la planificación económica de Francia, que existió entre 1946 y 2006. Hoy ha sido transformada en el Centre d'Analyse Stratégique (CAS), desde 2006.

sostiene y encuadra por medio de procedimientos (Estado adaptador, rol prescriptor menos fuerte); o un rol más integrador, es decir que no se queda simplemente en una gestión pragmática sino que además organiza (hacia arriba en la cadena de valor) sus niveles de acción para influenciar a las empresas y a otros agentes públicos y privados (rol prescriptor más fuerte, más desarrollado).

En resumen, ser Prescriptor significa para el Estado: organizar el diálogo en la sociedad (especialmente con las empresas); dar el ejemplo con la forma de realizar sus compras y sus inversiones; establecer normas de los productos y reglas del mercado financiero; asegurarse de la fiabilidad de las informaciones y del respeto de las reglamentaciones; y promover normas también a nivel internacional.

En cuanto al rol de Reglamentador del Estado, implica una intervención del Estado de carácter regulador (por medio de reglas, normas de carácter formal) pero que conlleva un mínimo impacto sobre las regulaciones de mercado, o aún: el Estado se encuentra en un escenario en donde las normas del mercado predominan y el Estado se ve sobrepasado por las regulaciones privadas que emanan de otras escalas de intervención.

Considerando que el Estado ha sido históricamente, y continúa siendo, el principal comprador medido desde la función compras del Estado/PBI – hemos reflexionado sobre su protagonismo en la economía, en las páginas precedentes – podemos afirmar entonces que el Estado es un agente clave del desarrollo dentro del sistema económico. El Estado, en el proceso de compras públicas actuando como prescriptor en materia de RSO, es capaz de generar externalidades positivas en el seno de las empresas del sector privado que contratan con él, que se traducen en el desarrollo de estructuras de creencias e ideologías en el interior de estas empresas, las cuales favorecen la puesta en práctica de conductas de RSO. Por ello, la importancia del análisis de la relación entre el Estado (como Organización) y sus proveedores.

Dijimos que los principios y prácticas de responsabilidad social no serán desarrollados ni adoptados espontáneamente por las organizaciones sino en la medida de que las organizaciones dominantes del mercado (como en este caso, el Estado) encuentren interesante imponer su concepción particular sobre la calidad de la RSO. Así, el Estado tiene un efecto directo en sus grupos de interés y, por efecto “derrame”, las buenas prácticas se ampliarán hacia otras partes interesadas (el entorno de las organizaciones que conforman el grupo de interés del Estado). Entonces, al incorporar pautas de RSO, el Estado tiene la capacidad de transferir

las buenas prácticas hacia el resto de la sociedad abarcando toda la cadena de valor.

4. SÍNTESIS

- 1) Al considerar la noción de desarrollo sostenible, el análisis del rol del Estado como actor clave del desarrollo y su intervención a través de las instituciones se hace imprescindible. El enfoque de investigación se lleva adelante desde la óptica de la escuela del nuevo institucionalismo económico (Douglass North, Ronald Coase, Oliver Williamson), y desde ese lugar analizamos el rol del Estado especialmente en lo que se refiere a su capacidad de llevar adelante el cambio (en sentido de desarrollo) o transformación institucional. Luego, y desde un enfoque más específico de gestión, se analizan las posibilidades teóricas en cuanto al rol que puede asumir el Estado en el desarrollo de la RSO.
- 2) El enfoque del nuevo institucionalismo económico nos presenta tres órdenes sociales (North, Wallis, & Weingast, 2010), el primero llamado “orden de predación”, propio de las sociedades de cazadores y recolectores en el cual la violencia no está bajo control alguno. Con posterioridad, emerge un segundo orden social, el “Estado Natural”, llamado también “orden social de acceso limitado”, en el cual el sistema político es utilizado para regular la competencia económica y crear rentas, “las cuales, a su turno, ordenan las relaciones sociales, ponen bridas a la violencia y establecen la cooperación social”, y por último las “sociedades de acceso abierto”.
- 3) El modelo de acceso limitado está basado sobre relaciones personales y se define por una competencia imperfecta entre las élites. Por el contrario, el modelo de orden social de acceso abierto se define por una libre competencia entre todas las facciones políticas y entre todos los grupos de presión en un marco de derechos impersonales para toda la ciudadanía. Es importante destacar que no son las instituciones las que determinan estos dos modelos de competencia. El funcionamiento de las instituciones es determinado por el modelo competitivo vigente, por

lo que las mismas instituciones funcionan de manera diferente en Estados Naturales y en órdenes sociales abiertos.

- 4) “La innovación institucional vendrá de la parte de los dirigentes... las revoluciones serán revoluciones palaciegas llevadas adelante por dirigentes o por un dirigente rival o por un pequeño grupo de elite” (North, 1981, pág. 32). La aceptación de las élites de los Estados Naturales de establecer un Estado de Derecho impersonal para el total de la ciudadanía no se operará bajo la presión de conflictos sociales, sino por una decisión deliberada de las mismas élites. Las élites predatoras evolucionan en élites que realizan una predación eficaz con el fin de asegurar su poder y sus intereses.
- 5) ¿Por qué motivo las élites transformarían ellas mismas sus privilegios exclusivos y personales en derechos impersonales participados a los otros miembros del orden social? Cuando las élites se dan un acceso más abierto a las organizaciones políticas y económicas, ellas pueden encontrar interés en extender marginalmente esta apertura al resto de la sociedad.
- 6) El respeto a mayores exigencias en materia de desarrollo sustentable por parte de una organización tiene un efecto positivo sobre su productividad gracias a las ganancias en el seno de la organización misma. Es así como gracias a la mayor rentabilidad (resultante de la implementación a nivel institucional de la RSO en el seno de una organización) que las organizaciones dominantes del mercado impondrán sus principios y prácticas al resto de los actores del mercado.
- 7) Las organizaciones dominantes del mercado (élites en el sentido de North), son, en cuanto se refiere a la función compras, el Estado y sus proveedores de primer rango (*first tier*). El Estado, que representa entre el 30 y 50% del total de las compras del sistema económico y sus proveedores de primer rango, se encuentran en una posición dominante y con la capacidad de, por el solo ejercicio de su función compras, de imponer al resto de los agentes económicos, los principios y prácticas de la RSO de manera eficaz.
- 8) En otro orden, y simultáneamente, el Estado puede ser examinado, desde el punto de vista de gestión – dentro del marco conceptual de la RSO – sea como Grupo de Interés (*stakeholder*) o sea como Organización propiamente dicho. En el primer caso, la relación es entre una organización (de cualquier carácter) y el Estado, como un actor que forma parte del entorno de esa organización. El segundo análisis, en cambio, contempla al Estado como Organización, que se vincula con un

entorno en el cual se encuentran diferentes grupos de interés (empleados públicos, ciudadanos, proveedores del Estado, diferentes esferas de gobierno a nivel local e internacional, etc.)

- 9) Las posturas que puede asumir el Estado como promotor de RSO son: Reglamentador o Prescriptor. En el primer caso, el Estado puede a su vez asumir dos posiciones: regulador o seguidor, y como Prescriptor, puede cumplir también dos funciones: integrador o adaptador. El análisis que nos ocupa es sobre el rol del Estado como prescriptor de RSO.
- 10) Ser Prescriptor significa para el Estado: organizar el diálogo en la sociedad (especialmente con las empresas); dar el ejemplo con la forma de realizar sus compras y sus inversiones; establecer normas de los productos y reglas del mercado financiero; asegurarse de la fiabilidad de las informaciones y del respeto de las reglamentaciones; y promover normas también a nivel internacional. En cuanto al rol de Reglamentador del Estado, implica una intervención del Estado de carácter regulador pero que conlleva un mínimo impacto sobre las regulaciones de mercado, o aún: el Estado se encuentra en un escenario en donde las normas del mercado predominan y el Estado se ve sobrepasado por las regulaciones privadas que emanan de otras escalas de intervención.
- 11) Considerando que el Estado ha sido históricamente, y continúa siendo, el principal comprador medido desde la función compras del Estado/PBI, el Estado tiene la capacidad, a través del proceso de compras públicas y actuando como prescriptor en materia de RSO, de generar externalidades positivas en el seno de las empresas del sector privado que contratan con él, que se traducen en el desarrollo de estructuras de creencias e ideologías en el interior de estas empresas, las cuales favorecen la puesta en práctica de conductas de RSO. Por ello, la importancia del análisis de la relación entre el Estado (como Organización) y sus proveedores.
- 12) Los principios y prácticas de responsabilidad social no serán desarrollados ni adoptados espontáneamente por las organizaciones sino en la medida de que las organizaciones dominantes del mercado (como en este caso, el Estado) encuentren interesante imponer su concepción particular sobre la calidad de la RSO. Así, el Estado tiene un efecto directo en sus grupos de interés y, por efecto “derrame”, las buenas prácticas se ampliarán hacia otras partes interesadas (el entorno de las organizaciones que conforman el grupo de interés del Estado), abarcando toda la cadena de valor.

CAPÍTULO 4: MARCO REGULATORIO DE COMPRAS PÚBLICAS: PROVINCIA DE CÓRDOBA – NACIÓN ARGENTINA

Objetivo Específico N°3: Analizar el sentido y describir el funcionamiento del régimen de contratación pública en Córdoba y en Argentina. Análisis del marco regulatorio vigente.

1. INTRODUCCIÓN

Tal como se anticipara en el Capítulo 2 del presente informe, en los últimos años, los gobiernos de todo el mundo han comenzado a cuestionarse más seriamente sobre la manera en que venían realizando sus compras y contrataciones. El panorama que se presenta a nivel global indica claramente la necesidad de llevar adelante una modernización de los procesos de contratación pública, lo que se ha manifestado como una prioridad, dando un giro hacia una política de compras que incorpore criterios sociales y ambientales, tema que viene creciendo en interés y relevancia, especialmente en aquellos países en desarrollo.

En América Latina, es posible indicar que existe un fortalecimiento sistemático en la región, sobre todo respecto de la cuestión ambiental, y una fuerte tendencia hacia la convergencia de marcos políticos y normativos que hagan factible la materialización de una política de compras eficiente con responsabilidad social.

El proceso de las compras públicas sustentables tuvo su inicio en su forma más concreta en la última década del siglo pasado, cuando los Estados comenzaron a utilizar la incidencia que tiene su gran capacidad de compra para lograr sociedades laboralmente más justas y una forma de intercambio comercial que preserve y no dañe nuestro planeta. Conforme

ha sido expresado por el gobierno nacional, “en el afán de efectuar una verdadera transformación desde el área de las compras públicas, hemos comenzado a realizar acciones que demuestran nuestro compromiso con los valores que creemos deben ser los rectores de una acción de gobierno comprometida con la ciudadanía, tanto con el trabajador como con el consumidor y con todos aquellos que conforman el tejido social de nuestro país” (ONC, 2011, pág. 3).

El desafío para el Estado es precisamente el diseño e implementación de prácticas innovadoras y sustentables que permitan a la vez crear valor económico, social, ambiental y ético en cada uno de los actores con los que se relaciona. Una política de compras públicas sustentables (o compras “sostenibles”, compras “responsables”, compras “verdes”, conforme lo analizado en el Capítulo 2 del presente trabajo) busca asegurar que los productos y servicios adquiridos por los gobiernos sean lo más sostenibles posibles, tanto para generar el menor impacto ambiental, así como para también producir el mejor impacto social.

En esta línea de acción, la Provincia de Córdoba se ha comprometido a introducir el concepto de sustentabilidad en las compras y contrataciones de bienes y servicios a partir de la sanción de la Ley N° 10.155 en el año 2013 que establece un nuevo Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial. Desde el gobierno de Córdoba ha sido expresado que “bajo la idea de co-responsabilidad de los actores intervinientes en el proceso de compras y contrataciones gubernamentales, y considerando que los proveedores conforman una parte necesaria dentro de la cadena de suministro, este nuevo régimen pretende apelar a un mayor compromiso social por parte de los mismos, poniendo especial énfasis en la sensibilización y formación en materia de sustentabilidad con la intención de convertir la idea en prácticas concretas que permitan potenciar la cadena de valor a través del trabajo conjunto, generando así resultados favorables hacia la sociedad” (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2016).

El interés por la dimensión social y ambiental en las políticas del Estado es cada vez más fuerte, sin embargo las crisis económicas y políticas que han afectado al país en los últimos tiempos sumadas a patologías crónicas como la corrupción institucionalizada, retrasan el avance de la RSO. Los recientes escándalos vinculados a casos de corrupción de funcionarios públicos que han sacudido al país en los últimos

meses, especialmente relacionados con el sistema de compras públicas y obras públicas, dan muestras del grado de dificultad que tiene para penetrar la RSO en este aspecto. Sin embargo, es al mismo tiempo una clara señal de que el cambio hacia un modelo responsable más transparente y más sostenible es urgente e inmediato. Estamos presenciando esa transformación porque el modelo anterior ha caducado.

Aunque hay un camino por recorrer para incorporar de manera integral la responsabilidad social y la sustentabilidad en las compras públicas, los gobiernos trabajan por apalancar las políticas públicas relacionadas con la materia, procurando una coherencia de la política de compras públicas con las medidas implementadas desde las entidades técnicas, a través de un trabajo colaborativo. Por el lado del mercado, se espera que las empresas vayan asumiendo los requisitos en sus modelos de producción, de manera de contar con una oferta cada vez más amplia, que pueda responder a las necesidades de las entidades compradoras. Uno de los objetivos será seguramente la valoración de los esfuerzos realizados por aquellas empresas que sí han podido incorporar consideraciones sustentables en su producción, siempre buscando el equilibrio con el acceso de las empresas de menor tamaño al mercado público.

Existen prácticas que mejoran la eficiencia en el uso de productos y recursos, reducen el impacto sobre el ambiente, promueven la igualdad social y la reducción de la pobreza, estimulan nuevos mercados y recompensan la innovación tecnológica; sin embargo, raramente son priorizadas por el sector público. Las compras públicas sustentables son iniciativas que se encuadran en estas acciones. El poder de compra de los gobiernos puede influir sobre los mercados de manera de orientarlos hacia la provisión de bienes y servicios que favorezcan el desarrollo sustentable, promoviendo así un consumo más responsable y actuando directamente sobre la esencia de la cuestión: la relación entre el consumo y la producción.

En las próximas páginas se hará referencia al marco regulatorio vigente en materia de compras y contrataciones de la Administración Pública en cada una de las unidades de análisis, procurando destacar aquellos aspectos que incorporan elementos de responsabilidad social y sostenibilidad al proceso de compras.

2. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN CÓRDOBA

La Provincia de Córdoba cuenta con un avanzado régimen de compras y contrataciones de la Administración Pública Provincial (basado fundamentalmente en la Ley 10.155 y su Decreto Reglamentario 305/2014) vigente desde el 1 de mayo de 2014, que incorpora criterios de sustentabilidad como variable para la consideración de las ofertas, lo cual representa la valoración no sólo de la oferta más conveniente en términos económicos sino además una valoración integral en términos sociales y ambientales (*triple bottom line*). En consonancia y en cumplimiento de lo solicitado oportunamente por el Ministerio de Gestión Pública por Resolución N° 1731/2015; la Dirección General de Compras y Contrataciones, dictó la Resolución N° 50/2015 que promueve las Compras Públicas Sustentables.

La ley 10.155 es una norma de aplicación obligatoria para toda la Administración General Centralizada, y para todo tipo de adquisiciones de bienes y servicios que procura simplificar las gestiones administrativas, reduciendo plazos, requisitos y etapas de los procedimientos como así también salvaguardando la transparencia y seguridad jurídica. Con esta norma se amplía la utilización de nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, modernizando los procedimientos vigentes, y proporcionando un mayor acceso a la información. Esta normativa procura incorporar criterios de responsabilidad social al momento de regular los procedimientos de compras y contrataciones para el desarrollo de un **Estado Sustentable**. En sus considerandos, el Decreto Reglamentario 305/2014 establece que “el fin último de todo Estado es la satisfacción de las necesidades del ciudadano, sin perder de vista el uso eficiente de los recursos públicos y la transparencia en el actuar de la Administración Pública Provincial, aplicando principios de responsabilidad social”.

Quedan excluidos de la normativa (Art. 2, Ley 10.155) los contratos de obras públicas – que tienen su régimen específico – como también los de empleo público, los de crédito público y sus accesorios, los que se celebren con Estados extranjeros o entidades regidas por el derecho público internacional y los relativos a compras o locaciones que sean menester efectuar en países extranjeros y que tengan ejecución fuera del territorio nacional.

En su articulado, la Ley 10.155 aborda la temática de la contratación sustentable, planteando claramente el objetivo de “propiciar la incorporación de criterios de sustentabilidad que permitan mejorar la eficiencia económica y ambiental del gasto público, y promover en los proveedores del Estado Provincial cambios hacia patrones de consumo y producción socialmente responsables” (Art. 5). En su reglamentación, se indica que el órgano rector determinará los criterios de sustentabilidad que podrán ser considerados al momento de valoración de las proposiciones y determinación de la oferta más conveniente, estableciendo la obligatoriedad o no de la aplicación de los mismos.

En los pliegos de bases y condiciones o en las condiciones de contratación, el organismo contratante podrá determinar los criterios de sustentabilidad para cada caso en particular, considerando lo estipulado por el órgano rector y dejando establecido el mecanismo de ponderación o validación a ser aplicado. La consideración de la oferta más conveniente habilita entonces no sólo la consideración de aquellos aspectos técnicos exclusivamente económicos (como el menor precio) sino además, y especialmente, criterios sociales y ambientales. En este sentido, la Dirección General de Compras y Contrataciones, dictó recientemente la Resolución N° 50/2015 que promueve las Compras Públicas Sustentables, señalando cómo introducir los criterios sustentables, las diferentes etapas del proceso de compras y proporcionando distintos criterios opcionales de especificaciones técnicas.

La Dirección General de Compras y Contrataciones es el órgano rector del Sistema de Compras y Contrataciones de la Provincia, y tiene por función desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios ambientales, económicos y sociales en las contrataciones públicas.

El Decreto Reglamentario N° 305/2014 – publicado el 23/04/14 – define las contrataciones públicas sustentables como “aquellas compras o contrataciones de bienes y servicios que se realicen considerando no solo criterios económicos, sino también criterios sociales, técnicos y ambientales” (Art. 5).

Decreto 305/2014

ARTÍCULO 5°. Contrataciones públicas sustentables.

Se entenderá por contrataciones públicas sustentables a aquellas compras o contrataciones de bienes y servicios que se realicen considerando no solo criterios económicos, sino también criterios sociales, técnicos y ambientales.

El órgano rector determinará los criterios de sustentabilidad que podrán ser considerados al momento de valoración de las proposiciones y determinación de la oferta más conveniente, estableciendo la obligatoriedad o no de la aplicación de los mismos.

En los pliegos de bases y condiciones o en las condiciones de contratación, el organismo contratante podrá determinar los criterios de sustentabilidad para cada caso en particular, considerando lo estipulado por el órgano rector y dejando establecido el mecanismo de ponderación o validación a ser aplicado.

La Provincia ha puesto también el acento en la incorporación y utilización de tecnologías de información y comunicación, impulsando de esta manera el novedoso concepto de “subasta electrónica” como modalidad de contratación (Art.4 Ley 10.155). Además, la reglamentación establece específicamente los mecanismos de publicidad y difusión a través de un portal web de compras y contrataciones, de acceso público y gratuito, y se establece el proceso electrónico de gestión de las contrataciones, notificaciones electrónicas, catálogos de bienes y servicios, y digitalización de documentos.

Procedimientos de selección

En cuanto a los procedimientos de selección establecidos, toda contratación del Estado Provincial se efectuará mediante un procedimiento de selección, de acuerdo con los siguientes mecanismos: a) Licitación pública; b) Subasta electrónica o remate público; c) Compulsa abreviada, y d) Contratación directa.

Ley 10.155

Artículo 7º.- Licitación pública. La licitación pública se configura cuando el llamado a participar esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes, con capacidad para obligarse y cumplir con los demás requisitos que exijan los pliegos.

Artículo 8º.- Subasta electrónica o remate público. Las operaciones de subasta electrónica o remate público de acuerdo a las condiciones habituales, esto es sin limitación de concurrentes y al mejor postor, pueden realizarse conforme a lo que se establezca en la reglamentación y cuando su monto no exceda el límite establecido en el artículo 11 de la presente Ley, en los siguientes casos:

a) Compras y contrataciones de bienes y servicios para el Estado Provincial, y b) Venta de bienes de propiedad del Estado Provincial.

Artículo 9º.- Compulsa abreviada. La compulsa abreviada se configura cuando el llamado a participar esté dirigido a por lo menos tres (3) posibles oferentes con capacidad para obligarse y para contrataciones cuyo monto no exceda el límite establecido en el artículo 11 de la presente Ley.

Artículo 10.- Contratación directa. Las contrataciones directas pueden ser:

a) Por monto: cuando su monto no exceda el índice establecido en el artículo 11 de la presente Ley, y b) Por causa o naturaleza: cuando se verifique uno o varios de los siguientes supuestos: 1) Existencia de urgencia manifiesta y/o necesidad imperiosa en la contratación de un bien o servicio; 2) El llamado a licitación, subasta electrónica o remate público o compulsa abreviada haya resultado desierto o fracasado, debiendo ajustarse a las mismas bases o condiciones técnicas; 3) Los bienes o servicios sean de tal naturaleza que sólo puedan confiarse a profesionales, artistas o especialistas de reconocida capacidad, independientemente de la personería que revistan; 4) Se trate de productos fabricados o servicios prestados o distribuidos exclusivamente por determinada persona o entidad, o que tengan un proveedor único, siempre que no hubiese sustitutos convenientes; 5) Se trate de gastos de cortesía y homenajes, en los términos que indique la reglamentación; 6) Medien razones de seguridad; 7) La publicidad oficial y todos los contratos accesorios a la misma, procurando realizar una distribución equitativa entre los distintos proveedores de dichos servicios; 8) La compra de periódicos, diarios, revistas y publicaciones en general, y la compra de libros cuando se realice directamente a la empresa editora o distribuidora de los mismos; 9) Existencia notoria de escasez o desabastecimiento en el mercado de los bienes a adquirir; 10) En el caso de prórroga de contratos de locación de bienes o servicios, en los términos y alcances que indique la reglamentación; 11) La reparación de vehículos, motores, máquinas y equipos, cuando resulte indispensable el desarme total o parcial de la unidad para determinar los trabajos necesarios a realizar; 12) La reparación de inmuebles, cuando la causa que produjo el deterioro no esté a la vista impidiendo determinar a priori la magnitud de los trabajos a realizar; 13) La toma de arrendamiento de inmuebles cuando las necesidades del servicio lo hicieren

aconsejable; 14) Se tratare de insumos o repuestos originales de fábrica, servicios de mantenimiento de vehículos, máquinas o equipos, podrá contratarse directamente con el fabricante o su distribuidor oficial o con la firma proveedora del bien, como así también las reparaciones de vehículos cuando se realicen en concesionarias oficiales; 15) La adquisición de semovientes, así como de artículos de alimentación perecederos y materias primas o mercaderías o servicios destinados a racionamiento en cocido, cuando no sea posible la adquisición por otros medios de selección; 16) La compra de inmuebles; 17) La provisión de servicios complementarios a un servicio en ejecución, cuando la contratación original fue realizada por el procedimiento de licitación, mientras la misma esté vigente; 18) Cuando se trate de contrataciones con entes del Estado Provincial, Nacional, Municipal y sociedades de economía mixta en las que tengan participación mayoritaria el Estado Nacional, los Estados Provinciales o Municipales, entidades de bien público, cooperativas de trabajo, empresas sociales, empresas recuperadas o asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica -todas legalmente constituidas-; 19) La venta de productos perecederos y de elementos destinados al fomento de las actividades económicas del país o para satisfacer necesidades de orden sanitario, cuando se haga directamente a los consumidores o usuarios; 20) La venta de bienes consumibles o de elementos en condición de rezago o en desuso; 21) La venta de elementos que provengan de la producción que realizan organismos públicos que persigan fines de experimentación, fomento, readaptación, educación o terapia, y 22) La venta de publicaciones que edite el Estado Provincial. Salvo los casos previstos en el inciso a) y en los acápites 8, 21 y 22 del inciso b) de este artículo, las situaciones, circunstancias o causales deben ser debidamente acreditadas o fundadas -en cada caso- por la autoridad que las invoque.

Hemos señalado en los Capítulos precedentes que la Provincia de Córdoba, se ha destacado en temas de sustentabilidad y responsabilidad social gubernamental, siendo la primera provincia en presentar reportes de sustentabilidad. Recordemos brevemente, en el mes de mayo de 2012, el Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba presentó su Reporte de Sustentabilidad 2010, convirtiéndose así en el primer organismo público en Argentina en aplicar los parámetros GRI (*Global Reporting Initiative*). Además, en el ámbito del Ministerio de Administración y Gestión Pública de la Provincia de Córdoba fue presentado también en el año 2012 el primer Balance de Responsabilidad Social Gubernamental, aplicando los mismos parámetros GRI, *standards* de referencia indiscutidos a nivel internacional, y en el año 2013 se firmó un convenio de compromiso de RSE con el grupo de entidades empresariales de Córdoba (G6).

Hemos descrito el régimen de compras públicas vigente en la Provincia de Córdoba y el gran avance que representa la nueva legislación en relación a la consideración de la responsabilidad social – Ley 10.155/2013 sobre el Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial – que incorpora la consideración de criterios de sustentabilidad en el proceso de compras y cuyo fin es contribuir a la responsabilidad social. Gracias a la implementación de dicha normativa, ha sido posible la creación de “Compras Públicas”, un espacio y una herramienta para las compras y contrataciones provinciales que promueve la interacción entre el Gobierno de la Provincia de Córdoba, los proveedores y los ciudadanos en un marco de sustentabilidad⁸. Asimismo, se crea la Dirección General de Compras y Contrataciones como órgano rector del Sistema de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial, y toma bajo su órbita, el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado (ROPyCE). Por otra parte, se incorpora la figura del convenio marco, el cual se suscribe entre el Gobernador, el Ministro de Gestión Pública, la Directora General de Compras y Contrataciones y uno o varios proveedores del Estado, previo a la realización de un procedimiento de licitación pública, garantizando la transparencia en la selección de los proveedores suscriptores, agilizando los procedimientos de compras y contrataciones y disminuyendo plazos y costos al Estado Provincial.

La Provincia de Córdoba ha logrado avanzar en la modernización de los procesos de contratación, habilitando la realización de contrataciones electrónicas⁹ y generando, entre otras herramientas, un nuevo Catálogo de Bienes y Servicios que sigue los estándares fijados por las Naciones Unidas. Además, se realizaron modificaciones para mejorar la gestión de la relación con los proveedores y facilitar su participación en los procesos de contratación. La incorporación de la figura de la subasta electrónica ha representado una verdadera innovación. Se trata de una competencia de precios, dinámica, en tiempo real y de forma interactiva en la que los oferentes presentan, durante un plazo establecido, ofertas que podrán ser mejoradas mediante el aumento o la reducción sucesiva de precios según corresponda; y cuya evaluación será automática.

La nueva normativa prevé dos tipos de subasta electrónica:

- 1) Inversa: para la compra de bienes y/o servicios, en donde será ganador el que oferte el menor precio.

⁸ portal web: compraspublicas.cba.gov.ar

⁹ El principal avance es la instauración de la subasta electrónica inversa como modalidad de contratación, siendo Córdoba la primera provincia a nivel nacional en implementarla.

- 2) Directa: para la venta de bienes, en donde será ganador el que oferte el mayor precio.

Estas nuevas figuras introducidas por la Ley 10.155 de alguna manera son el reflejo, y la puesta en práctica, de un nuevo modelo de gestión que justamente tiende al desarrollo sostenible y a sus valores y principios. El Estado Provincial ha decidido tomar participación activa y, avanzando en este sentido, la Dirección General de Compras y Contrataciones, dictó la Resolución N° 50/2015¹⁰ que promueve las Compras Públicas Sustentables, señalando cómo introducir los criterios sustentables, las diferentes etapas del proceso de compras y proporcionando distintos criterios opcionales de especificaciones técnicas.

3. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA

El régimen de contrataciones argentino cuenta con un marco regulatorio que tiene sus orígenes en la “Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación”, Decreto-ley del 31/12/1956 aprobada durante el gobierno de facto de Pedro Aramburu y ratificada más tarde mediante la Ley N° 14.467. En su Capítulo VI “De las Contrataciones” (Art. 55 a 64) se dispone el marco por el cual deben regirse las contrataciones del Estado Nacional.

Bajo el gobierno de Alejandro A. Lanusse, el Decreto N° 5720/72 -de fecha 28 de agosto de 1972-, se reglamentó el Capítulo VI del citado Decreto-ley, convirtiéndose en el “Reglamento de las Contrataciones del Estado”, el cual estuvo vigente durante casi tres décadas.

Llegada la democracia, el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín introduce diversas modificaciones a dicho reglamento, a través de los Decretos N° 825/88, 826/88 y 827/88, mediante los cuales se implementa un Padrón de Proveedores del Estado y Registro de sancionados, se modifica el régimen de publicidad del Estado, y se determinan criterios para la confección de pliegos y selección de las ofertas.

¹⁰ Implementación de criterios sustentables en materia de compras públicas.

El Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental¹¹ dio origen, el 30 de septiembre de 1992, a la Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional). Ésta deroga el Decreto-ley N° 23.354/56, pero mantiene vigente los capítulos V y VI referidos a la gestión patrimonial de bienes y a las contrataciones del Estado respectivamente.

En el año 1994, mediante el Decreto N° 1545/94 se crea el Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional y la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), como órgano rector de dicho sistema, bajo la órbita del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. Actualmente la ONC pertenece a la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización de la Nación.

Ya en el año 2000, mediante el Decreto N° 436/2000 se dispone el reemplazo del régimen vigente por el nuevo Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional. A principios del año 2001 el gobierno nacional elaboró un nuevo anteproyecto de ley cuyo texto fue publicado en consulta en la página web de la ONC, como “Anteproyecto de Ley de Contrataciones versión Febrero 2001”. Finalmente, el gobierno decidió disponer un nuevo marco legal mediante un decreto de delegación legislativa con base en la Ley 25.414, registrado como Decreto N° 1023/01 del 13/08/01. Este nuevo marco legal dispone el régimen general para la contratación de bienes y servicios de la Administración Pública, habilita las contrataciones públicas electrónicas, suprime ciertos regímenes especiales, y modifica la Ley N° 13.064, Ley Nacional de Obras Públicas.

Mediante el Decreto N° 893/2012¹², publicado en el Boletín Oficial el día 14 de junio de 2012, es aprobado y reglamentado el Decreto 1023/01, el cual se refiere en su Título VI a las compras públicas sustentables específicamente. Con la llegada al gobierno de Mauricio Macri, se ponen en marcha una serie de modificaciones al régimen de contrataciones del Estado, y se crea el Ministerio de Modernización, cuyo objetivo, entre otros, es el de mejorar la sustentabilidad en materia de compras públicas. En el mes de Septiembre de 2016 es aprobado el Decreto N° 1030/2016 que deroga el Decreto N° 893/2012, estableciendo una nueva reglamentación al régimen vigente.

¹¹ Documento de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Asociación Argentina de Presupuesto Público, Revista N° 21, octubre de 1992.

¹² Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Modificado por el Decreto 1039/2013. Concordante con la Disposición ONC 58/2014 sobre Pliego Único de Bases y Condiciones Generales.

El Decreto 1023/01 plantea como meta fundamentalmente acompañar la política de Estado en materia de transparencia y de lucha contra la corrupción, únicas consideraciones en vinculación con la RSO que aborda de manera explícita. Dedicó dos de sus artículos a estos temas (Artículos 9 y 10).

En cuanto a los criterios de selección, en su Artículo 15 se refiere las “ofertas más convenientes”, indicando que la adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta. La consideración de criterios de sustentabilidad y responsabilidad social no está contemplada de manera expresa, pero podría tenerse por habilitada la valoración de los criterios de RSO dentro de la noción de “oferta más conveniente”.

En la práctica, no es posible valorar de manera positiva ni negativa, criterios que no sean los estrictamente establecidos como requisitos en un pliego de licitación, por ejemplo. Sería ilícito valorar de alguna manera (sea otorgando preferencias, o sea como una suerte de barrera a la entrada) la presentación de oferentes que presenten un instrumento de medición de impacto socio-ambiental, como el balance social), si esto no es previamente requerido por una vía institucional.

También ha sido señalada la necesidad de “hacer cumplir las leyes vigentes, que en muchos casos brindan la respuesta a problemas sociales que se pretenden resolver por vía de la RSO pero que será imposible a menos que las leyes se cumplan, y fundamentalmente se controle y sancione a quienes así no lo hicieren” (Prados R. , 2015, pág. 110) (*law enforcement* como condición previa para el adecuado desarrollo de la RSO). Este es un reclamo constante en nuestro país.

Por otra parte, el Decreto 893/2012 tampoco se refiere a la valoración de criterios de sustentabilidad, ni en la especificación de requisitos de los pedidos en la etapa inicial, ni más adelante. Sólo al referirse a las especificaciones técnicas de los pliegos de bases y condiciones toca el tema de manera tangencial, señalando la posibilidad de incluir criterios de valoración de sustentabilidad (Artículo 45, inciso d) que deberán cumplir los bienes o servicios o satisfacer los proveedores. De igual manera, en su Título VI se refiere a las modalidades y criterios de sustentabilidad sin especificarlos, señalando que es política de la ONC impulsar dichos criterios (Artículo 197 del Decreto N° 893/2012).

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

Procedimiento de selección: La normativa vigente en materia de Contrataciones de la Administración Nacional establece la aplicación obligatoria del régimen general de contrataciones de la Administración Nacional (Decreto N° 1023/01).

Se encuentran comprendidos dentro de dicho régimen los siguientes contratos: a) Compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente; y b) Obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias (Artículo 4, Decreto 1023/01).

Asimismo, la reglamentación indica los contratos excluidos del régimen general: a) Los de empleo público; b) Las compras por caja chica; c) Los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del presente Régimen cuando ello así se establezca de común acuerdo por las partes en el respectivo instrumentó que acredite la relación contractual, y las facultades de fiscalización sobre ese tipo contratos que la Ley N° 24.156 y sus modificaciones confiere a los Organismos de Control; y d) Los comprendidos en operaciones de crédito público (Artículo 5).

Los procedimientos de selección determinados por el Art. 25 del Decreto 1023/01 son los siguientes: a) Licitación o Concurso Públicos, b) Subasta Pública, c) Licitación o Concurso abreviados, y d) Contratación directa.

ARTICULO 25.- PROCEDIMIENTOS DE SELECCION. Los procedimientos de selección serán:

a) LICITACION O CONCURSO PUBLICOS. La licitación o el concurso serán públicos cuando el llamado a participar esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes con capacidad para obligarse y será aplicable cuando el monto estimado de la contratación supere el mínimo que a tal efecto determine la reglamentación, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos que exijan los pliegos.

1. El procedimiento de licitación pública se realizará de acuerdo con el monto que fije la reglamentación y cuando el criterio de selección del cocontratante recaiga primordialmente en factores económicos.

2. El procedimiento de concurso público se realizará de acuerdo con el monto que fije la reglamentación y cuando el criterio de selección del cocontratante recaiga primordialmente en factores no económicos, tales como la capacidad técnico-científica, artística u otras, según corresponda.

b) SUBASTA PUBLICA. Este procedimiento podrá ser aplicado en los siguientes casos:

1. Compra de bienes muebles, inmuebles, semovientes, incluyendo dentro de los primeros los objetos de arte o de interés histórico, tanto en el país como en el exterior.

Este procedimiento será aplicado preferentemente al de contratación directa previsto por el apartado 2. del inciso d) de este artículo, en los casos en que la subasta fuere viable, en las condiciones que fije la reglamentación.

2. Venta de bienes de propiedad del Estado Nacional.

c) LICITACION O CONCURSO ABREVIADOS. La licitación o el concurso serán abreviados cuando el llamado a participar esté dirigido exclusivamente a proveedores que se hallaren inscriptos en la base de datos que diseñará, implementará y administrará el Organo Rector, conforme lo determine la reglamentación, y serán aplicables cuando el monto estimado de la contratación no supere al que aquélla fije al efecto. También serán consideradas las ofertas de quienes no hubiesen sido invitados a participar.

d) CONTRATACION DIRECTA. La selección por contratación directa se utilizará en los siguientes casos:

1. Cuando de acuerdo con la reglamentación no fuere posible aplicar otro procedimiento de selección y el monto presunto del contrato no supere el máximo que fije la reglamentación.

2. La realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo. Se deberá fundar la necesidad de requerir específicamente los servicios

de la persona física o jurídica respectiva. Estas contrataciones deberán establecer la responsabilidad propia y exclusiva del cocontratante, quien actuará inexcusablemente sin relación de dependencia con el Estado Nacional.

3. La contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona física o jurídica, siempre y cuando no hubieren sustitutos convenientes. Cuando la contratación se fundamente en esta disposición deberá quedar documentada en las actuaciones la constancia de tal exclusividad mediante el informe técnico correspondiente que así lo acredite. Para el caso de bienes, el fabricante exclusivo deberá presentar la documentación que compruebe el privilegio de la venta del bien que elabora.

La marca no constituye de por sí causal de exclusividad, salvo que técnicamente se demuestre la inexistencia de sustitutos convenientes.

4. Cuando una licitación haya resultado desierta o fracasada y se efectuare un nuevo llamado, deberán modificarse los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares. Si esta licitación también resultare desierta o fracasare, podrá realizarse la contratación directa, utilizando el Pliego de Bases y Condiciones Particulares del segundo llamado.

5. Cuando probadas razones de urgencia o emergencia que respondan a circunstancias objetivas impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, lo cual deberá ser debidamente acreditado en las respectivas actuaciones, y deberá ser aprobado por la máxima autoridad de cada jurisdicción o entidad.

6. Cuando el PODER EJECUTIVO NACIONAL haya declarado secreta la operación contractual por razones de seguridad o defensa nacional, facultad ésta excepcional e indelegable.

7. Cuando se trate de reparaciones de maquinarias, vehículos, equipos o motores cuyo desarme, traslado o examen previo sea imprescindible para determinar la reparación necesaria y resultare más oneroso en caso de adoptarse otro procedimiento de contratación. No podrá utilizarse la contratación directa para las reparaciones comunes de mantenimiento de tales elementos.

8. Las contrataciones entre reparticiones públicas o en las que tenga participación mayoritaria el ESTADO NACIONAL. En estos casos quedará prohibida la subcontratación del objeto.

En las contrataciones directas en las que corresponda efectuar invitaciones, de acuerdo con la reglamentación, también serán consideradas las ofertas de quienes no hubiesen sido invitados a participar.

Además, es posible citar las siguientes reglamentaciones que de alguna manera promueven valores de responsabilidad social y sustentabilidad desde el ámbito nacional:

- Transparencia fiscal y Anticorrupción. Decreto 436/00

- Publicidad y Difusión. Decreto 436/00
- Obligación de preparar Balance Social. Ley 25.877/04, en sus Arts. 25 y 26.
- Régimen de Compre Nacional: Ley N° 18875: Contrate Nacional, establece la obligación de contratar con empresas constructoras locales salvo excepciones previstas en la ley. Reglamentada por el Decreto N° 2930/1970 y complementada por Resolución N° 287/2005 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.
- Ley N° 24493: Mano de obra nacional. Ley N° 25551: "Compre Trabajo Argentino". Su Artículo 18, tras dar por vencida la suspensión de la aplicación y vigencia del Decreto - Ley N° 5340/1963 y Ley N° 18875 (producida con motivo del dictado de la Ley N° 23697 de Emergencia Económica del año 1989), pone en vigencia a dichas normas en la medida que no se opongan a las disposiciones de la Ley N° 25551. (Esta Ley se encuentra reglamentada por el Decreto N° 1600/2002 y complementada por la Resolución N° 57/2003 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa).
- Decreto N° 909/2000: Régimen de publicidad.
- Resolución N° 8/2003 del Ex Ministerio de Producción: Comisión Asesora – Régimen de Compre Trabajo Argentino.
- Resolución N° 57/2003 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa: Certificados de verificación.
- Participación de las UTES en Licitación Nacional: cumplimiento del carácter de empresa local cfr. Art. 7 Ley N° 18875.
- Creación del Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas.
- Programa Trabajo decente (MTEySS).
- Modernización del Estado: Modernización administrativa, gobierno abierto, infraestructura tecnológica – sistema electrónico “COMPR.AR” – capital humano.
- Manuales de la ONC: Instructivos para proveedores, de procedimiento único de catalogación y sustentabilidad, firma digital, etc.

4. SÍNTESIS

- 1) El panorama que se presenta a nivel global indica claramente la necesidad de llevar adelante una modernización de los procesos de contratación pública, lo que se ha manifestado como una prioridad, suscitando un giro hacia una política de compras que incorpore criterios sociales y ambientales. En América Latina, es posible indicar que existe un fortalecimiento sistemático en la región, sobre todo respecto de la cuestión ambiental, y una fuerte tendencia hacia la convergencia de marcos políticos y normativos que hagan factible la materialización de una política de compras eficiente con responsabilidad social.
- 2) El proceso de las compras públicas sustentables tuvo su inicio en su forma más concreta en la última década del siglo pasado, cuando los Estados comenzaron a utilizar la incidencia que tiene su gran capacidad de compra para lograr sociedades laboralmente más justas y una forma de intercambio comercial que preserve y no dañe nuestro planeta. En tal sentido, el desafío para el Estado es precisamente el diseño e implementación de prácticas innovadoras y sustentables que permitan a la vez crear valor económico, social, ambiental y ético en cada uno de los actores con los que se relaciona. Una política de compras públicas sustentables que permita asegurar que los productos y servicios adquiridos por los gobiernos sean lo más sostenibles posibles, tanto para generar el menor impacto ambiental, así como para también producir el mejor impacto social.
- 3) El régimen de compras y contrataciones de la Provincia de Córdoba se apoya fundamentalmente en la Ley 10.155 del año 2013 y su Decreto Reglamentario 305/2014, vigente desde el 1 de mayo de 2014, que tiene la virtud de incorporar criterios de sustentabilidad como variable para la consideración de las ofertas, lo cual representa la valoración no sólo de la oferta más conveniente en términos económicos sino además una valoración integral en términos sociales y ambientales (*triple bottom line*).
- 4) La ley 10.155 es una norma de aplicación obligatoria para toda la Administración General Centralizada, y para todo tipo de adquisiciones de bienes y servicios que procura simplificar las gestiones administrativas, reduciendo plazos, requisitos y etapas de los procedimientos como así también salvaguardando la transparencia y seguridad jurídica. Con esta norma se amplía la utilización de nuevas

Tecnologías de Información y Comunicación, modernizando los procedimientos vigentes, y proporcionando un mayor acceso a la información. Esta normativa procura incorporar criterios de responsabilidad social al momento de regular los procedimientos de compras y contrataciones para el desarrollo de un Estado Sustentable. El Decreto Reglamentario 305/2014 define las contrataciones públicas sustentables como “aquellas compras o contrataciones de bienes y servicios que se realicen considerando no solo criterios económicos, sino también criterios sociales, técnicos y ambientales” (Art. 5). Al mismo tiempo, en sus considerandos expresa que “el fin último de todo Estado es la satisfacción de las necesidades del ciudadano, sin perder de vista el uso eficiente de los recursos públicos y la transparencia en el actuar de la Administración Pública Provincial, aplicando principios de responsabilidad social”.

- 5) En su articulado, la Ley 10.155 aborda la temática de la contratación sustentable, planteando claramente el objetivo de “propiciar la incorporación de criterios de sustentabilidad que permitan mejorar la eficiencia económica y ambiental del gasto público, y promover en los proveedores del Estado Provincial cambios hacia patrones de consumo y producción socialmente responsables” (Art. 5). En su reglamentación, se indica que el órgano rector determinará los criterios de sustentabilidad que podrán ser considerados al momento de valoración de las proposiciones y determinación de la oferta más conveniente, estableciendo la obligatoriedad o no de la aplicación de los mismos. En los pliegos de bases y condiciones o en las condiciones de contratación, el organismo contratante podrá determinar los criterios de sustentabilidad para cada caso en particular, considerando lo estipulado por el órgano rector y dejando establecido el mecanismo de ponderación o validación a ser aplicado. En este sentido, la Dirección General de Compras y Contrataciones, dictó recientemente la Resolución N° 50/2015 que promueve las Compras Públicas Sustentables, señalando cómo introducir los criterios sustentables, las diferentes etapas del proceso de compras y proporcionando distintos criterios opcionales de especificaciones técnicas.
- 6) La Provincia de Córdoba ha puesto también el acento en la incorporación y utilización de tecnologías de información y comunicación, impulsando de esta manera el novedoso concepto de “subasta electrónica” como modalidad de contratación (Art.4 Ley 10.155). Además, la reglamentación establece específicamente los

mecanismos de publicidad y difusión a través de un portal web de compras y contrataciones, de acceso público y gratuito, y se establece el proceso electrónico de gestión de las contrataciones, notificaciones electrónicas, catálogos de bienes y servicios, y digitalización de documentos. Estas nuevas figuras introducidas por la Ley 10.155 de alguna manera son el reflejo, y la puesta en práctica, de un nuevo modelo de gestión que justamente tiende al desarrollo sostenible y a sus valores y principios.

- 7) El régimen de contrataciones argentino cuenta con un marco regulatorio que tiene sus orígenes en la “Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación”, Decreto-ley del 31/12/1956 aprobada durante el gobierno de facto de Pedro Aramburu y ratificada más tarde mediante la Ley N° 14.467. En su Capítulo VI “De las Contrataciones” (Art. 55 a 64) se dispone el marco por el cual deben regirse las contrataciones del Estado Nacional. En las décadas posteriores se introducen diversas modificaciones, hasta la sanción de la Ley N° 24.156 en 1992 que deroga el Decreto-ley N° 23.354/56, aunque mantiene vigente los capítulos V y VI referidos a la gestión patrimonial de bienes y a las contrataciones del Estado respectivamente.
- 8) En el año 1994, mediante el Decreto N° 1545/94 se crea el Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional y la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), como órgano rector de dicho sistema, bajo la órbita del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. Actualmente la ONC pertenece a la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización de la Nación. Ya en el año 2000, mediante el Decreto N° 436/2000 se dispone el reemplazo del régimen vigente por el nuevo Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional. A principios del año 2001 el gobierno nacional elaboró un nuevo anteproyecto de ley cuyo texto fue publicado en consulta en la página web de la ONC, como “Anteproyecto de Ley de Contrataciones versión Febrero 2001”. Finalmente, el gobierno decidió disponer un nuevo marco legal mediante un decreto de delegación legislativa con base en la Ley 25.414, registrado como Decreto N° 1023/01 del 13/08/01.
- 9) Mediante el Decreto N° 893/2012 es aprobado y reglamentado el Decreto 1023/01. Con la llegada al gobierno de Mauricio Macri, se ponen en marcha una serie de modificaciones al régimen de

contrataciones del Estado, y se crea el Ministerio de Modernización, cuyo objetivo, entre otros, es el de mejorar la sustentabilidad en materia de compras públicas. En el mes de Septiembre de 2016 es aprobado el Decreto N° 1030/2016 que deroga el Decreto N° 893/2012, estableciendo una nueva reglamentación al régimen vigente.

- 10) El Decreto 1023/01 plantea como meta fundamentalmente acompañar la política de Estado en materia de transparencia y de lucha contra la corrupción, únicas consideraciones en vinculación con la RSO que aborda de manera explícita. Dedicar dos de sus artículos a estos temas (Artículos 9 y 10). En cuanto a los criterios de selección, en su Artículo 15 se refiere las “ofertas más convenientes”, indicando que la adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta.
- 11) Sin embargo, estudios recientes señalan que la valoración de una oferta no puede de ninguna manera implicar la estimación de cuestiones que no sean susceptibles de valoración en virtud de una norma positiva, una ley o reglamentación. No es posible valorar de manera positiva ni negativa, criterios que no sean los estrictamente establecidos como requisitos en un pliego de licitación, por ejemplo. Sería ilícito valorar de alguna manera (sea otorgando preferencias, o sea como una suerte de barrera a la entrada) la presentación de oferentes que presenten un instrumento de medición de impacto socio-ambiental, como el balance social), si esto no es previamente requerido por una vía institucional.
- 12) Por otra parte, el Decreto 893/2012, al referirse a las especificaciones técnicas de los pliegos de bases y condiciones, señala la posibilidad de incluir criterios de valoración de sustentabilidad (Artículo 45, inciso d) que deberán cumplir los bienes o servicios o satisfacer los proveedores, y luego dedica algunos artículos a las modalidades y criterios de sustentabilidad (Título VI), sin establecerlos. La nueva norma, Decreto N° 1030/2016, habilita a la ONC a incorporar cláusulas con criterios de sustentabilidad en los pliegos de bases y condiciones (Artículo 36 y 37), como así también se refiere a la apreciación de los criterios de sustentabilidad por parte de las comisiones evaluadoras de las ofertas (Artículo 62) y otorga amplias facultades a la ONC para desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas (Artículo 115).

13) Algunas iniciativas relevantes en materia de sustentabilidad en la órbita nacional que, de alguna manera, promueven valores de responsabilidad social en las contrataciones del Estado son: Creación del Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas, el Programa Trabajo Decente (MTEySS), la Modernización del Estado: Modernización administrativa, gobierno abierto, infraestructura tecnológica – sistema electrónico “COMPR.AR” – capital humano, y los Manuales de la ONC: Instructivos para proveedores, de procedimiento único de catalogación y sustentabilidad, firma digital, entre otros.

SEGUNDA PARTE



CAPÍTULO 5: CRITERIOS DE RSO EN EL RÉGIMEN DE COMPRAS DEL ESTADO

Objetivo Específico N°4: Identificar y analizar las acciones de RSO en el régimen de compras del Estado en cada una de las unidades de análisis: Consideración de criterios de RSO aplicados a productos/servicios, proveedores, ofertas, certificaciones y reportes de sustentabilidad, espacios de diálogo y comunicación con responsabilidad social, transparencia y acceso a la información.

1. INTRODUCCIÓN

En la Primera Parte de este informe (Capítulos 1 a 4) nos hemos referido a los diferentes aspectos metodológicos y a los antecedentes teóricos que

conciernen a nuestro estudio, como así también hemos procurado exponer los principales aspectos regulatorios aplicables a la contratación pública en ambas unidades de análisis (Provincia y Nación), con énfasis en las referencias a cuestiones de responsabilidad social y sustentabilidad.

A continuación, en esta Segunda Parte de la investigación, se llevará a cabo el análisis de los Objetivos Específicos N° 4 y N° 5. Abordaremos, en primer término, el análisis relacionado con la identificación y consideración de los criterios de RSO que se presentan en el régimen de compras y contrataciones de cada una de las unidades de análisis (Capítulo 5), y posteriormente se procederá a analizar la política de compras públicas sustentables en base a indicadores de Compras Responsables (Capítulo 6).

Hemos señalado que el Estado asume un rol fundamental en el desarrollo de conductas de RSO en la sociedad, sea por vía de reglas formales (normas, reglamentos, etc.) o sea por vía de estímulos e incentivos capaces de influenciar al conjunto de la sociedad y a las organizaciones en particular, de manera que éstas se vean atraídas a incorporar en sus decisiones estratégicas pautas de comportamiento, programas de acción y a asumir compromisos que sean en esencia socialmente responsables. Respecto de este rol del Estado como prescriptor de responsabilidad social en el ámbito específico de compras públicas, hemos indicado los principales aspectos teórico-conceptuales y el marco normativo que dan contexto al análisis propuesto. Especialmente, hemos destacado la existencia de un fortalecimiento sistemático y una tendencia hacia la convergencia de marcos políticos y normativos que propician la materialización de una política de compras eficiente con responsabilidad social.

Para la Provincia de Córdoba, el rol que asume el Estado en pos del desarrollo sustentable es fundamental. El Estado regula el funcionamiento de las organizaciones y promueve una determinada visión de la sociedad, impulsa a sectores socio-económicos específicos, adquiere una conducta y un paradigma en relación a los recursos naturales. En consecuencia, la Provincia ha ido avanzando poco a poco en la modernización de los procesos de contratación, generando herramientas que importan modificaciones al sistema vigente para mejorar la gestión de la relación con los proveedores y facilitar su participación en los procesos de contratación, e introduciendo elementos de sustentabilidad como parte de los criterios de selección de ofertas con el objetivo de generar compromisos a largo plazo.

En ese marco conceptual, las compras públicas deben asegurar que los productos y servicios adquiridos por el Gobierno generen el menor impacto

negativo socio-ambiental, alcanzando la máxima eficacia económica y técnica y aumentando los niveles de eficiencia en la gestión pública, generando incentivos competitivos a las empresas para que desarrollen sus propias políticas en la materia. Es por ello que desde el Estado provincial se ha resuelto poner en marcha una serie de herramientas útiles que permiten a los servicios administrativos contribuir al desarrollo continuo y evolutivo de las compras públicas.

Del mismo modo, a nivel nacional también se han puesto en marcha diversos mecanismos e iniciativas que apuntan a una modernización de los procesos de compras, incorporando gradualmente prácticas en la gestión de recursos que contienen componentes ambientales, sociales y económicos en las contrataciones del Estado.

Una política de compras sustentables implica la evaluación de la compra o adquisición de los bienes y servicios que realizan los organismos del Estado a partir de los impactos ambientales, sociales y/o éticos que generan. La política de sustentabilidad que sostiene la Nación implica en esencia la consideración de criterios ambientales (los cuales deben tener en cuenta el análisis del impacto producido en todas las etapas del ciclo de vida del producto), y criterios éticos y sociales (los que establecen el cumplimiento de estándares óptimos sobre las condiciones de trabajo del personal de la empresa proveedora, respeto de los derechos humanos y condiciones laborales, entre otros).

El papel que cumple el Estado es clave en el desarrollo de prácticas RSO. “El Estado es un consumidor de gran envergadura con un importante poder de compra que puede traccionar sobre los proveedores hacia cambios en los patrones de producción y consumo, de manera de orientar a los proveedores a la provisión de bienes y servicios que favorezcan el desarrollo sustentable, promoviendo así un consumo más responsable, actuando sobre la esencia de la cuestión: la relación entre el consumo y la producción. Corresponde destacar que el Estado tiene una doble responsabilidad en este tema, es decir por un lado debe promover políticas de desarrollo sustentable (donde el crecimiento económico sea compatible con la protección ambiental y la equidad social) y al mismo tiempo debe adoptar esas políticas en su propio funcionamiento, tanto como consumidor como productor. Dado que sus actividades son financiadas por los contribuyentes a los que él mismo regula, las buenas prácticas, políticas y recomendaciones también deben ser aplicadas al sector público” señalan los expertos de la Dirección de Elaboración e Interpretación Normativa de la ONC.

A continuación procuraremos exponer el análisis de las diversas acciones de RSO identificadas en la Provincia de Córdoba y en la Nación, considerando y distinguiendo especialmente aquellos criterios de RSO aplicados a: productos/servicios, proveedores, ofertas, certificaciones y reportes de sustentabilidad, espacios de diálogo y comunicación con responsabilidad social, transparencia y acceso a la información.

A fin de reunir los datos objeto de análisis de la presente sección, además del necesario estudio de los documentos secundarios pertinentes, se realizaron entrevistas en profundidad y semi-dirigidas a referentes y expertos claves, fundamentalmente responsables del área de compras y contrataciones del gobierno nacional (Oficina Nacional de Contrataciones de la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización de la Nación) y del gobierno provincial (Dirección General de Compras y Contrataciones de la Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba). En cada caso se tomó contacto personal, y en general se mantuvo una comunicación regular a fin de completar, aclarar y precisar la información. La excelente predisposición de cada uno de los expertos entrevistados es sin duda lo más destacable, y la información brindada y aportada (en forma de opiniones, informes, datos de diversa naturaleza) ha sido determinante para el buen desarrollo del presente informe.

2. RSO EN EL RÉGIMEN DE COMPRAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

La política de sustentabilidad que lleva adelante la Provincia parte de considerar los impactos económicos, sociales y ambientales que la actividad del Estado produce en los diferentes públicos de interés que se relacionan con él, entre ellos sin dudas, los Proveedores (servicios financieros y no financieros, bienes y servicios). En este sentido, los enfoques estratégicos que atraviesan las tareas diarias de la institución y afectan el proceso de toma de decisiones, conforme lo expresado en el último Reporte de Sustentabilidad elaborado por el Ministerio de Finanzas (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015) son:

- Enfoque económico: Procurar la solvencia fiscal y la sustentabilidad del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Garantizar que el Estado cuente con los recursos necesarios para afrontar cualquier contingencia económica y financiera a nivel local, nacional e internacional.
- Enfoque social: Brindar un servicio de calidad que contemple la accesibilidad del ciudadano, la seguridad jurídica y la disposición clara y precisa de información relativa a los servicios y requisitos. Impulsar el desarrollo profesional del capital humano de la organización, fomentando la empleabilidad, el respeto por la salud y la seguridad laboral, la equidad de género, la familia y la inclusión e integración de personas con discapacidad. Promover el diálogo y la creación de alianzas estratégicas con los distintos públicos de interés.
- Enfoque ambiental: Promover prácticas que permitan minimizar el impacto de las operaciones y servicios de la organización en el medio ambiente y contribuir así, al equilibrio ecológico.

En los procesos de compras públicas es posible reconocer tres instancias en las que se puede incluir criterios sustentables:

1. Especificaciones técnicas del producto/servicio a contratar
2. Definición de requisitos que debe cumplir el proveedor
3. Definición de criterios de selección de ofertas

Además, las etapas de un proceso de contratación sustentable incluyen:

1. Identificar, evaluar y definir la necesidad
2. Realizar consultas de mercado
3. Definir los criterios que debe cumplir el proveedor para que su oferta sea válida
4. Incluir las especificaciones técnicas del producto/servicio a contratar
5. Evaluación de ofertas y adjudicación de contratos
6. Ejecución, monitoreo y evaluación

En relación a las entrevistas que se realizaron en el marco del trabajo de campo de la investigación con la Dirección General de Compras y Contrataciones de la Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas de la Provincia, los expertos entrevistados destacaron la normativa vigente en la provincia y la innovación que representa en cuanto a modernización del Estado (destacándose a su vez la Resolución N° 50/2015 que propone una serie de

criterios sustentables para las compras públicas, elaborada en base a un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo). Se conversó además sobre la política de sustentabilidad que sostiene la Provincia y sobre los principios básicos y los criterios que pueden ser incorporados en un procedimiento de compras.

Ahora procuraremos exponer el análisis de las diversas acciones de RSO identificadas en la Provincia de Córdoba, considerando y distinguiendo especialmente aquellos criterios de RSO aplicados a productos/servicios, proveedores, ofertas, certificaciones y reportes de sustentabilidad, espacios de diálogo y comunicación con responsabilidad social, transparencia y acceso a la información. Las principales acciones que se identifican, en vinculación con cada uno de los criterios señalados son:

1) Productos/Servicios

Criterios opcionales de especificaciones técnicas del producto o servicio a contratar (conf. Resolución N° 50/2015): La reglamentación establece una serie de criterios opcionales para los organismos contratantes, que pueden adoptados para la compra de determinados productos. Se considera que la implementación de estos criterios debe ser progresiva, a medida que se avanza en el desarrollo de las compras públicas sustentables. Luego podrán incluirse requisitos obligatorios.

En el Anexo I de la Resolución mencionada se detallan nueve ítems (productos/servicios) con diferentes criterios en atención a los parámetros de compras públicas sustentables. En relación a cada uno de ellos, se observa que los criterios presentados se encuentran fragmentados en dos grupos, a saber:

- Criterios opcionales Nivel 1: representan una primera instancia en la aplicación de criterios sustentables en las Compras Públicas.
- Criterios opcionales Nivel2: representan una superación en la aplicación de los criterios opcionales Nivel1.

Los bienes/servicios que se encuentran detallados son:

- Iluminación de interior
- Alumbrado exterior: instalaciones fijas de iluminación funcional
- Papel

- Equipos tecnológicos para oficina (TIC)
- Aire Acondicionado
- Muebles
- Vehículos de pasajeros y comerciales livianos
- Vestimenta
- Construcción de edificios

En relación a la ponderación de los criterios sustentables, se deberá ajustar a lo establecido por la legislación vigente, correspondiente en este caso al 20%. (La valoración asignada al precio no podrá ser inferior al 80% (Resolución N°50/2015, Anexo I)

Uso racional y responsable de recursos (Papel, tonner, combustible):

La Provincia trabaja intensamente en relación al consumo responsable de recursos y por ello ha implementado un conjunto de acciones. Por ejemplo, se ha realizado un relevamiento del consumo de papel. Se fomenta la conservación de la información en formato digital y se recicla el papel sin utilidad. Se eliminó la compra de diarios y publicaciones cuyo formato pueda ser consultado a través de Internet. En los últimos años (de 2010 a 2014) se ha logrado reducir el consumo de papel en más de un 50%, lo que demuestra una acción eficiente en relación al consumo responsable de recursos (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015, pág. 118). Por otra parte, en los últimos años se dio continuidad a la práctica de medir el consumo de combustible, iniciativa tomada en el año 2011 consistente en extender el uso de GNC en los vehículos oficiales, lo que implicó la compra de nuevas unidades adecuadas para este combustible, en reemplazo de nafta / diesel.

2) Proveedores

Al consultar con los expertos sobre este punto, se destacó especialmente la utilidad del Portal de Compras Públicas como mecanismo de acceso a la información. Además se refirieron al Registro de Proveedores, destacando las ventajas en relación a la simplificación y normalización de procesos y a las características de los trámites que pueden realizarse (Registro e Inscripción). Se destaca también la encuesta de proveedores que permite conocer más sobre los

proveedores y sus expectativas. Además, se diseñó un simulador de subasta electrónica que le permite al proveedor familiarizarse con la técnica del procedimiento. Se consultó luego sobre el Portal de Pago a Proveedores, a lo que los expertos señalaron que, en lo que se refiere a pagos, la Dirección de Compras y Contrataciones no tiene injerencia ya que lo hace cada servicio administrativo en coordinación con Tesorería. Por último, los entrevistados señalaron que se está trabajando en organizar capacitaciones para Proveedores, a partir del año próximo.

Encuesta a Proveedores: En 2014, desde el Sector Compras y Contrataciones, se elaboró por primera vez una encuesta a fin de conocer más sobre los proveedores de la Provincia y sus expectativas en torno a la relación con la organización. En la misma, se les consultó qué aspectos consideraban positivos y/o negativos de la relación; si utilizaban herramientas provistas por la institución; y cuestiones tales como la composición del personal según género, edad, antigüedad, sueldo promedio, entre otros. Por ser la primera vez que se instrumentaba una encuesta de estas características, se decidió hacer la consulta a un universo acotado de proveedores y con quienes había una relación más asidua. En este sentido, al tratarse de una práctica nueva y voluntaria para estos últimos, resultó muy difícil obtener un número razonable de respuestas por lo que el Área de Compras continúa trabajando en la comunicación con este público. La encuesta se viene realizando anualmente.

Registro de Proveedores (ROPyCE): El Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado, es un registro centralizado de proveedores cuya administración y gestión está a cargo de la Dirección General de Compras y Contrataciones, dependiente del Ministerio de Finanzas. La inscripción en el ROPyCE permite a todos aquellos interesados en ser proveedores de la Provincia participar de todos los procedimientos de selección del Gobierno de la Provincia de Córdoba y recibir novedades vinculadas a las compras y contrataciones del Estado Provincial. Además, al tratarse de un registro centralizado con una base unificada de datos, permite ahorrar tiempo en la realización de los trámites al momento de participar en un procedimiento de selección.

Con el fin de facilitar y transparentar la participación de proveedores en los procedimientos de compras se desarrolló un proceso de registro que implica un trámite simplificado y habilita a los interesados que lo cumplimenten a participar de las nuevas modalidades de contratación electrónica. Existen dos tipos de inscripción: Registro (Es un trámite simplificado. Exige como único requisito

acreditar la identidad del interesado y su representación, en caso de corresponder. Habilita a participar de procedimientos electrónicos y no tiene vencimiento ni debe ser renovado); e Inscripción (Es un trámite que requiere presentar más documentación. Se exige el cumplimiento de mayores requisitos a los fines de otorgar mayor seguridad jurídica para las contrataciones públicas más importantes. Es de carácter obligatorio para ser adjudicatario de una licitación pública y tiene un plazo de duración, vencido el cual debe ser renovado para tener validez).

Portal de compras vía web: Luego de la reglamentación de la Ley 10.155, el Ministerio de Gestión Pública lanzó el Portal de Compras Públicas¹³. Se trata de un espacio que permite que proveedores actuales y potenciales, organismos contratantes y la comunidad en general puedan acceder a información detallada de las compras y contrataciones (tanto activas como finalizadas) de distintos Ministerios del Gobierno Provincial. Constituye un importante paso para dar transparencia a la relación con los proveedores del Estado Provincial. Mediante este Portal, los proveedores pueden informarse de las licitaciones, subastas electrónicas y compulsas abreviadas activas. En la práctica, la implementación vino acompañada de distintas dificultades (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015, pág. 67):

- En primer lugar, por la necesidad de adaptación de los sectores correspondientes a un mecanismo de nuevo.
- En segundo lugar, ante un contexto inflacionario, el establecimiento de un monto máximo para las subastas y compulsas obstaculizó la oferta de proveedores.
- En tercer lugar, los proveedores también debían acostumbrarse a los nuevos mecanismos y ver los beneficios que estos acarrear.

Frente a ello, el sector de Compras y Contrataciones del Ministerio trabajó intensamente para fortalecer los mecanismos de comunicación con los proveedores y convencerlos sobre los beneficios de registrarse en el Portal y participar de las subastas y compulsas vigentes.

Portal de Pago a Proveedores: Durante el año 2013 se creó una nueva herramienta digital destinada a mejorar el vínculo con los proveedores: el Portal de Pago a Proveedores, accesible a través del Portal de Transparencia¹⁴. Allí los proveedores pueden consultar los pagos autorizados e imprimir las constancias de

¹³ compraspublicas.cba.gov.ar

¹⁴ transparencia.cba.gov.ar

retenciones impositivas. Gracias a esta herramienta, el proveedor no necesita trasladarse para obtener la constancia de pago y además, se ahorran horas de atención telefónica y presencial.

Evaluación de proveedores – conforme medición GRI G4: Según lo reportado por el Ministerio de Finanzas (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015, pág. 136), en 2013-2014 la totalidad de los nuevos proveedores en dos rubros específicos (Servicios de Limpieza y Construcción-Obras) que representan casi el 50% de la masa total, son examinados de acuerdo a ciertos criterios legalmente establecidos respecto de los Derechos Humanos. Por ley se les solicita nomina, edad, afiliación a obra social, ART y otros datos concretos del personal que será contratado. Y de esa manera se asegura que los proveedores cumplan al menos con algunos requisitos en materia de respeto de los derechos humanos. De aquí en adelante, se prevé profundizar al análisis de los proveedores, de manera no invasiva, con la intención de obtener mayores detalles e información al respecto.

3) Ofertas

En el marco de las entrevistas a los responsables de la Dirección General de Compras y Contrataciones, se hace referencia nuevamente a la Ley N° 10.155 y la consideración de criterios opcionales en la contratación. Asimismo, en este punto los expertos se refirieron a los Convenios Marco (sobre determinado bienes como vehículos, computadoras, impresoras y resmas de papel) lo que implica una simplificación y una mejor economía administrativa en los procedimientos de contratación.

Contratación sustentable: Las compras y contrataciones que se realizan en el Ministerio se rigen por la Ley 10.155, “Régimen de Compras y Contrataciones de la Administraciones Pública Provincial”, reglamentada en el año 2014. En su articulado, dicha ley aborda la temática de la contratación sustentable, planteando claramente el objetivo de “propiciar la incorporación de criterios de sustentabilidad que permitan mejorar la eficiencia económica y ambiental del gasto público, y promover en los proveedores del Estado Provincial cambios hacia patrones de consumo y producción socialmente responsables” (Artículo 5). Según

dicha norma, los principios generales a los que deben ajustarse todos los procedimientos de las contrataciones hasta la finalización de su ejecución son:

- Oposición y libre concurrencia en los procedimientos de selección
- Igualdad de posibilidades para interesados y potenciales oferentes
- Transparencia basada en la publicidad y difusión de las actuaciones relativas a las contrataciones y en la utilización de las tecnologías informáticas
- Eficiencia y economicidad en la aplicación de los recursos públicos
- Consideración de los criterios de sustentabilidad en las contrataciones
- Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones

Además, al referirse al criterio de selección de las ofertas, la norma establece que “La adjudicación debe realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante” (Artículo 22 de la Ley N° 10.155). La noción de “oferta más conveniente” implica una valoración más integral de la oferta que no se limita únicamente a la valoración del “precio más bajo”.

Convenios Marco: La Provincia viene trabajando desde hace un par de años en la elaboración de acuerdos marco. Un convenio marco es un compromiso entre el Estado Provincial y uno o más proveedores, seleccionados a través de un procedimiento de licitación pública, por medio del cual los proveedores se comprometen a brindar determinados bienes y/o servicios por un lapso de tiempo preestablecido. El Estado, por su parte, se compromete a adquirir dichos bienes o servicios a los proveedores suscriptores. De esta forma se logra, de alguna manera, centralizar el procedimiento de selección ya que se realiza un único procedimiento de Licitación Pública para dicho convenio, y a la vez una descentralización de la adjudicación, debido a que cada servicio administrativo deberá realizar la etapa de la adjudicación de ese procedimiento; con el beneficio que esto conlleva en la reducción de tiempos y costos administrativos. Pueden ser motivados a requerimiento de los servicios administrativos o iniciados de oficio por el Órgano Rector.

En el año 2014 se elaboraron dos acuerdos marco, para adquisición de computadoras (CM N° 25/2014) y para adquisición de automóviles (CM N° 26/2014). Los mismos no se encuentran vigentes. En este momento se están tramitando tres nuevos convenios marco: uno para la adquisición de impresoras,

otro para la adquisición de resmas de papel y otro para la adquisición de computadoras.

4) Certificaciones y Reportes de Sustentabilidad

Respecto a este punto, los expertos se refirieron especialmente a la validación de las normas ISO 9001 (validación de calidad del Registro de Proveedores) y se señaló también que la Secretaría de Administración Financiera estaría validando calidad en el año 2017. Además desde el Ministerio de Finanzas se continúa trabajando en los Reportes de Sustentabilidad conforme los parámetros de GRI.

Gestión de la Calidad – ISO 9001: En el año 2009, el Ministro de Finanzas instruyó por Resolución Ministerial N° 71 a todas las dependencias de la organización a implementar el Sistema de Gestión de la Calidad, basado en la norma internacional ISO 9001. En la actualidad gran parte de la institución se encuentra certificada por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) y por International Certification Network (IQNET).

El Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado (**ROPyCE**) perteneciente a la Dirección General de Compras y Contrataciones recibió en noviembre de 2015 del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) el Certificado de Sistemas de Gestión que establece que posee un Sistema de Gestión de la Calidad que cumple con los requisitos de la Norma IRAM-ISO 9001:2008, y cuyo alcance es: Servicios de Registro en Compras Públicas, Inscripción y/o Renovación en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado, de los interesados en participar en los procedimientos de selección que realice la Provincia de Córdoba, en el marco de la Ley Provincial N°10.155 y su Decreto Reglamentario N°305/2014 y demás normas complementarias.

Normas Internacionales de Contabilidad en el Sector Público (NICSP): Durante los años 2013 y 2014, se realizó un análisis de las Normas Internacionales de Contabilidad en el Sector Público (NICSP) a fin de incorporarlas para mejorar los estados financieros del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Actualmente, se está trabajando para implementar los estándares internacionales de dichas normas a nivel local. En este marco, en el año 2013, mediante la

Resolución del Ministerio de Finanzas 220/2013, se emitieron las Normas Provinciales de Contabilidad del Sector Público en donde se contemplan los principios contables generales y particulares que deben ser considerados al momento de emitir los estados contables.

Reporte de Sustentabilidad y Balance de Responsabilidad Social Gubernamental: En el mes de mayo del 2012, el Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba presentó su Reporte de Sustentabilidad 2010, convirtiéndose así en el primer organismo público en Argentina en aplicar los parámetros GRI (Global Reporting Initiative). Posteriormente fueron presentados los reportes correspondientes a los períodos 2011-2012 y 2013-2014, y se encuentra en desarrollo el reporte correspondiente al período 2015-2016. Además, en el ámbito del Ministerio de Administración y Gestión Pública de la Provincia de Córdoba fue presentado también en el año 2012 el primer Balance de Responsabilidad Social Gubernamental.

5) Espacios de diálogo y comunicación con responsabilidad social

Desde la Dirección General de Compras y Contrataciones se organizan mesas de trabajo periódicamente con los diferentes servicios administrativos. Además, se difunde información y novedades regularmente vía correo electrónico. Se trabaja en conjunto con las demás provincias, con la Nación y con el BID a través de la Red Federal de Contratación Gubernamental (modalidad de mesas de diálogo, tres veces al año) con el fin de prestar cooperación en temas de interés común. Otras comunicaciones y espacios de diálogo se llevan a cabo a nivel de Gobierno (participación en jornadas intergubernamentales, jornadas académicas, etc.).

Diálogo con integrantes de la organización: Desde el Sector Calidad del Ministerio de Finanzas de la Provincia, desde hace varios años, se viene elaborando una encuesta que permite conocer las percepciones de los colaboradores de la institución respecto al clima laboral, las temáticas de capacitaciones abordadas y aquellas que esperan a futuro, el conocimiento de la visión estratégica del Ministerio, entre otros.

Diálogo con Municipios y Comunas del Interior Provincial. Durante el año 2014, se llevaron adelante acciones en diferentes localidades de la Provincia de Córdoba para difundir herramientas de recaudación y adhesión al Código

Tributario Municipal Unificado (CTMU). A través de encuentros con agentes de entes recaudadores de municipios y comunas, se logró dialogar acerca de sus problemáticas e intereses. A su vez, se dictó un Curso de Administración Financiera para Municipios y servicios administrativos del Estado provincial, en donde se abordaron distintas temáticas, destinando un capítulo especial al paradigma de responsabilidad social.

Participación en Jornadas Académicas, Intergubernamentales y otras:

Mandos altos y medios participan de jornadas que funcionan como instancias de diálogo en las que públicos diversos (académicos, ciudadanos, medios de comunicación), pueden realizar consultas sobre sus inquietudes cotidianas o aquellas generadas a partir de las exposiciones. Así, el Ministerio de Finanzas participa como expositor en variados encuentros organizados por distintas instituciones (universidades, cámaras empresarias, consejos profesionales, etc.).

“Por otra parte, siendo el Ministerio de Finanzas uno de los organismos pioneros en el sector público en aplicar el paradigma de la responsabilidad social, se reciben permanentemente consultas desde otras organizaciones del Estado y con estrecha vinculación a fin de imitar buenas prácticas. Por caso, a partir de estas consultas, se brindó una charla a empleados de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC) junto al Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria (IARSE)” (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015, pág. 18).

Red Federal de Contrataciones Gubernamentales: La Provincia, y especialmente la Dirección de Compras y Contrataciones, participa activamente en los encuentros de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, que funciona como un espacio de diálogo y cooperación entre las Provincias y la Nación y donde se trabaja en modalidad de talleres sobre diferentes temáticas relacionados con la contratación pública sustentable, y se exponen, por ejemplo, los criterios a tener en cuenta y las etapas de la contratación en las que se podrían introducir los mismos, qué requisitos incluir y cómo evaluarlos.

Diálogo con las generaciones futuras: Se recibe regularmente la visita de alumnos de diferentes universidades quienes tienen la posibilidad de realizar visitas guiadas a los organismos de Rentas, Policía Fiscal y Kolektor. En dichas visitas no sólo se muestra a los estudiantes las tareas cotidianas de las reparticiones sino que además se ofrece una presentación de la visión del Ministerio de Finanzas en materia de Responsabilidad Social. Al cierre de las visitas realizadas, se entregaron encuestas a los alumnos con preguntas abiertas que permitieron conocer los intereses de los jóvenes. “En general, los resultados

fueron altamente satisfactorios y los estudiantes se mostraron sorprendidos por lo avanzado en la organización en materia de responsabilidad social ya que en la mayoría de los casos, los desconocían. Además, luego de evaluar las opiniones de los jóvenes, se hicieron algunos cambios en la organización de la visita y en el material de exposición” (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015, pág. 18).

6) Transparencia y acceso a la información

Es una política del Gobierno de la Provincia, y en ese marco se han multiplicado las herramientas utilizadas para incrementar cada año la información que se pone a disposición de la ciudadanía. Se publica información detallada, *on line*, para los proveedores y para la ciudadanía en general. Los expertos señalan en este punto la posibilidad de seguir las subastas electrónicas “en vivo”. En este sentido los procedimientos electrónicos procuran dotar de mayor transparencia a los procedimientos de selección.

+ Transparencia: El Gobierno de la Provincia de Córdoba ha desarrollado una política de transparencia que favorece y fortalece por un lado, el proceso de rendición de cuentas inherente al Estado y por el otro, el control social como mecanismo para la prevención de la corrupción. En el marco de dicha política, se han multiplicado las herramientas utilizadas. Cada año, se trabaja en incrementar la información que se pone a disposición de la ciudadanía. A través de distintas herramientas, se publica información detallada que supera lo requerido por la normativa provincial y nacional. Por ejemplo, la información que la Ley de Responsabilidad Fiscal nacional dispone publicar trimestralmente, no sólo es publicada por Córdoba de manera mensual sino que se exponen datos adicionales que se considera oportuno hacer público (Coparticipación a Municipios y Comunas, Ayudas No Reintegrables, Sueldo bruto del Personal Superior, Pago y registro de Proveedores, Pasajes, viáticos y movilidad).

Índice de transparencia presupuestaria provincial (ITPP): Los resultados de las mediciones realizadas por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) durante los últimos años muestran el liderazgo de la Provincia de Córdoba en materia de transparencia. El ITPP 2015 coloca a Córdoba en el primer lugar. “La provincia con mayor

transparencia en la edición del ITPP 2015 es Córdoba, al igual que en 2014. En este caso no solo alcanzó su puntaje máximo histórico sino que también estuvo a solo 5 centésimas de alcanzar los 10 puntos (valor máximo que puede obtener en el ITPP). El único ítem que Córdoba no cumple es la publicación del gasto por ubicación geográfica. Esta clasificación permite identificar el lugar geográfico (departamento o municipio) donde habitan las personas a quienes el sector público provincial beneficia con sus erogaciones. Esta clasificación del gasto solo es presentada por la provincia de Santa Fe. En los restantes ítems relevados, la provincia de Córdoba publica toda la información requerida con el máximo nivel de detalle y actualización previstos y continúa siendo la única de las 24 jurisdicciones que produce y publica un presupuesto ciudadano” (Agosto, 2015, pág. 3).

Índice de Visibilidad Fiscal (IARAF): En esta misma línea, el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) posicionó a Córdoba en primer lugar en su Índice de Visibilidad Fiscal para los años 2011, 2012 y 2013. Para el año 2013, el índice correspondiente a la Provincia de Córdoba fue de 0,9 /1, cuando la media de todo el país fue de 0, 53 puntos (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015, pág. 53).

Transparencia en la deuda pública: En octubre del año 2014 la Provincia de Córdoba, a través del Ministerio de Finanzas, contrató al estudio internacional de auditoría Grant-Thornton Argentina, con el objetivo de emitir un informe profesional independiente sobre el saldo de la deuda del Sector Público No Financiero, administrada tanto por la Agencia Córdoba Inversión y Financiamiento (ACIF) como por la Administración General, al 30 de septiembre de 2014. Se trata de la tercera revisión de los saldos y procesos de esta naturaleza realizada, siendo las anteriores llevadas a cabo en los años 2008 y 2012.

Presupuesto Ciudadano: El Presupuesto Ciudadano es una iniciativa que surge a principios del año 2013, al detectarse las dificultades que experimentaba la ciudadanía para comprender el Presupuesto. Teniendo en cuenta que este último se publica cada año empleando lenguaje técnico, la organización se planteó el desafío de crear un Presupuesto Ciudadano, impulsando la transparencia presupuestaria para fortalecer la cultura ciudadana respecto de las finanzas públicas y calidad del gasto, mostrando una versión resumida y simplificada de aquel. Así, por medio de un lenguaje sencillo, la ciudadanía puede conocer en mayor detalle cómo están compuestos los ingresos provinciales y la deuda pública, de qué vías obtiene ingresos la Provincia, qué plazos tiene la Provincia para cumplimentar con la deuda pública, para qué y en qué se gasta.

Guía Tributaria Ciudadana: A partir de la experiencia con el Presupuesto Ciudadano, la organización se planteó el desafío de desarrollar una herramienta similar pero con los aspectos tributarios. Así es como surge TributCor, un sitio web que invita a la ciudadanía cordobesa, principalmente a los jóvenes, a conocer qué son los tributos, cómo se clasifican, cuáles recauda la provincia y por qué, entre otras cuestiones.

Geoportal: La Dirección de Estadística y Censos de la provincia creó el Geoportal Estadístico, una herramienta que permite acceder a información, mapas y cartografías elaboradas por el organismo provincial. Es una aplicación que permite visualizar datos censales sobre población, economía y actividad agropecuaria, entre otros. También posibilita el acceso a encuestas y otras fuentes de información elaboradas y georeferenciadas. La herramienta pone a disposición unos 1.200 mapas de los censos.

Portal de Transparencia: El Portal de Transparencia¹⁵ es un instrumento que cumple la función de reunir en un mismo sitio toda la información útil y relevante para el ciudadano, municipios, comunas y proveedores del Estado provincial. Dentro del mismo, se puede acceder al Portal de Coparticipación, al sector de Pago de Proveedores, Presupuesto Ciudadano, Sistema de Atención al Ciudadano “E-Tramites”, Consulta Ciudadana, entre otras.

Lucha contra la corrupción: Asumiendo un fuerte compromiso ético, la Provincia tiene como objetivo una política de lucha contra actos irregulares en general y de corrupción en particular, en los que puedan participar funcionarios o agentes públicos. En dicho marco es que, ante la detección de lo que podría ser un hecho irregular, la organización asume una actitud activa a fin de acceder a la verdad de lo sucedido, realizando las investigaciones y sumarios administrativos correspondientes con el objeto de verificar las responsabilidades que pudieran tener agentes públicos y aplicando oportunamente las sanciones, como también realizando las denuncias penales si correspondiera. Con respecto a las políticas y procedimientos de comunicación y capacitación sobre lucha contra la corrupción, se dictan cursos de capacitación especiales relacionados con los procedimientos anticorrupción (en el marco de los parámetros de GRI).

¹⁵ transparencia.cba.gov.ar

3. RSO EN EL RÉGIMEN DE COMPRAS DEL ESTADO NACIONAL

Por su parte, el gobierno nacional elaboró en el año 2001 un anteproyecto de ley (Anteproyecto de Ley de Contrataciones versión Febrero 2001) que resultó finalmente en el Decreto N° 1023/01, el cual constituye el marco legal que dispone el régimen general para la contratación de bienes y servicios de la Administración Pública Nacional. En el Capítulo 4 del presente informe nos hemos referido al marco regulatorio y hemos señalado especialmente aquellas referencias en materia de RSO, destacando la mención a los criterios de selección de ofertas y la noción de “oferta más conveniente” (Artículo 15 del Decreto N° 1023/01), lo que habilita la valoración de criterios de sustentabilidad / responsabilidad social.

Casi once años después es aprobado el Decreto N° 893/2012 que reglamenta el Decreto 1023/01, y que se refería en su Título VI a las compras públicas sustentables específicamente.

Recientemente, en el mes de Septiembre de 2016, se modifica la normativa con la aprobación del Decreto N° 1030/2016 que deroga el Decreto N° 893/2012, estableciendo una nueva reglamentación al régimen vigente: habilita a la Oficina Nacional de Contrataciones, órgano rector del sistema de contrataciones de la Administración Pública Nacional (ONC)¹⁶ a incorporar cláusulas con criterios de sustentabilidad en los pliegos de bases y condiciones (Artículo 36 y 37), como así también se refiere a la apreciación de los criterios de sustentabilidad por parte de las comisiones evaluadoras de las ofertas (Artículo 62) y otorga amplias facultades a la ONC para desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas (Artículo 115).

Las compras públicas sustentables en la Argentina “se enmarcan en las políticas de inclusión social del Gobierno nacional, que buscan insertar a los sectores más carenciados de nuestra población en el mercado laboral activo, recuperar el trabajo y, a través de éste, la dignidad” (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011, pág. 3). Lo que demuestra y pone de relevancia un enfoque social importante dentro de la política de sustentabilidad.

¹⁶ El Sistema Nacional de Contrataciones y la ONC fueron creados por Decreto N° 1545 el 31 de agosto de 1994. El Sistema se rige por el principio de centralización normativa y descentralización operativa. La ONC es responsable de establecer las normas, sistemas y procedimientos que rigen las contrataciones, mientras que la gestión de compras es realizada por los Organismos de la Administración Pública Nacional.

Anterior a la primera reglamentación del Decreto N°1023/01, en el mes de Noviembre del año 2011, la Oficina Nacional de Contrataciones, había lanzado un manual de compras sustentables en el marco de la realización de acciones concretas y comprometidas con la política de inclusión social. El manual en cuestión se denominó “Guía de Compras Sustentables”. Así, desde la ONC, y alineados con esta política de Estado de incluir socialmente, “nos abrimos hacia otras entidades y organizaciones para hacerlo posible, desarrollando capacidades de manera conjunta con los diversos actores de cada una de ellas. En nuestro ámbito, en lo que concierne a formación y capacitación, dictamos cursos de compras públicas sustentables destinados a los responsables y el personal técnico de las unidades operativas de compras, como también a proveedores. Asimismo, elaboramos material técnico con especificaciones para ser incorporadas en los pliegos en la compra de bienes” (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011, pág. 3).

La Guía que fuera presentada en el año 2011 tenía por objetivo brindar orientación a las áreas de compras de los diferentes organismos públicos ante el concepto y la implementación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas. Se precisa que existen prácticas que mejoran la eficiencia en el uso de productos y recursos, reducen el impacto sobre el ambiente, promueven la igualdad social y la reducción de la pobreza, estimulan nuevos mercados y recompensan la innovación tecnológica; sin embargo, raramente son priorizadas por el sector público. Las compras públicas sustentables son iniciativas que se encuadran en estas acciones. Además, “el poder de compra de los gobiernos puede influir sobre los mercados de manera de orientarlos hacia la provisión de bienes y servicios que favorezcan el desarrollo sustentable, promoviendo así un consumo más responsable y actuando directamente sobre la esencia de la cuestión: la relación entre el consumo y la producción” (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011, pág. 4).

La Guía buscó especialmente motivar a los proveedores del Estado a explorar nuevos nichos de mercado en el mundo de los negocios sustentables, comprendiendo que se requería fundamentalmente la decisión política de ser ambiental y socialmente más responsables como agentes públicos.

La altísima responsabilidad que tiene el Estado en cuanto a la manera en que se destina el dinero de los contribuyentes, según la Oficina Nacional de Contrataciones (2011), se traduce esencialmente en tres principios generales:

- La mejor relación calidad-precio: El Estado debe garantizar a sus ciudadanos la eficiencia en el gasto de sus recursos financieros, obteniendo el máximo rendimiento del dinero de los contribuyentes en todas sus contrataciones. La mejor relación calidad-precio no implica necesariamente la elección de la oferta de menor precio, sino la obtención del mejor acuerdo dentro de los parámetros que se hayan establecido, entre los que se contemplan criterios de calidad como los ambientales.
- Contratación justa y no discriminatoria: Una contratación justa implica igualdad de trato; esto significa que todos los competidores deben tener las mismas oportunidades para competir por el contrato y el mismo acceso a la información.
- Transparencia: Las compras públicas deben seguir procedimientos de contratación y adquisición transparentes, con objetivos claros y debidamente justificados, y las actuaciones deben ser de acceso público.

En la búsqueda de mejorar y modernizar los procedimientos de compras, la ONC trabaja desde el año 2010 para incorporar características sustentables a los distintos bienes y servicios que adquiere el Estado, los que conforman el catálogo de bienes y servicios contratados por la Administración Pública Nacional. En este sentido, en el año 2013 se presentó el Manual de Procedimiento Único de Catalogación y Sustentabilidad, con un capítulo especial (Capítulo VIII) dedicado a la sustentabilidad. En este capítulo, además de información general sobre las compras públicas sustentables podemos ver cómo se incorporan características sustentables en la definición de ciertos bienes y servicios.

En cuanto al concepto de compras públicas sustentables¹⁷ que sostiene la Nación, en términos generales, implica la evaluación de la compra o adquisición de los bienes y servicios que realizan los organismos del Estado a partir de los impactos ambientales, sociales y/o éticos que generan. Desde la Dirección de Elaboración e Interpretación Normativa de la ONC se señala que “la contratación pública sustentable es el proceso en el cual las organizaciones públicas realizan sus contrataciones tomando en cuenta, además de aspectos económicos y monetarios –como precio, calidad, disponibilidad, funcionalidad, etc.- los impactos sobre el medio ambiente que el producto y/o el servicio tienen en todo su ciclo de

¹⁷ “compras sustentables” y “compras responsables” son sinónimos. Según la ONC, el concepto de compras sustentables “también se conoce como compras verdes, compras ambientales o compras responsables”

vida, y los aspectos sociales como efectos sobre la erradicación de la pobreza, equidad, condiciones laborales, derechos humanos”.

Según la ONC, “cada vez más gobiernos, nacionales, provinciales y locales, están abandonando la mentalidad de “el precio más bajo, la mejor oferta, siempre gana”, a favor del enfoque más flexible de “mejor valor”. Y este concepto puede encuadrarse en el de “la oferta más conveniente” que establece el marco normativo para las compras de la Administración Pública Nacional” (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011, pág. 8).

Para poder aplicar los criterios sustentables al procedimiento de compras se debe actuar en diferentes etapas de la misma, comenzando con la determinación del bien o servicios a contratar con propiedades técnicas necesarias para diferenciar un requerimiento sustentable de uno que no lo es. Además se debe capacitar al comprador en la selección de productos y proveedores, para poder aplicar los criterios sustentables o sostenibles óptimos en la comparación de las ofertas realizadas. Por último se debe verificar al momento de la entrega que las condiciones solicitadas y ofertadas sean las mismas que las entregadas por el proveedor adjudicado (Oficina Nacional de Contrataciones, 2013, pág. 239).

- Criterios Ambientales: Estos deben tener en cuenta el análisis del impacto producido en todas las etapas del ciclo de vida del producto, entre las que podemos mencionar, el análisis de materias primas, del proceso de fabricación, uso, distribución y fin del ciclo de vida.
- Criterios Éticos y Sociales: Estos criterios establecen el cumplimiento de estándares óptimos sobre las condiciones de trabajo del personal de la empresa proveedora, la cual debe asegurar por distintos medios que en sus instalaciones se respetan los derechos y condiciones laborales requeridas por las normas vigentes.

Para poder incorporar los criterios ambientales, éticos, sociales y económicos desde se realizan las siguientes acciones:

- Relevamiento de productos y servicios sustentables en el mercado.
- Identificación y caracterización de los productos y servicios sustentables a través de la elección de las propiedades técnicas necesarias.
- Reuniones con organismos de la Administración Pública Nacional involucrados en los distintos temas como por ejemplo la Secretaría de Energía, Secretaría de Medio Ambiente, INTI y OAA.
- Reuniones con los distintos distritos o entes que adhieren al SIByS.

- Reuniones con organizaciones de proveedores como la Unión Argentina de Proveedores del Estado, la Cámara Argentina de Industrias Electrónicas Electromecánicas y Luminotécnicas y la Cámara Argentina de Industrias de Refrigeración y Aire Acondicionado.
- Modificación y/o eliminación de las clases o ítems y propiedades que no se adapten a las nuevas estructuras sustentables.
- Altas de las clases, ítems y propiedades de las nuevas estructuras sustentables.

A partir de las entrevistas que se realizaron en el marco del trabajo de campo de la investigación con los expertos de la Oficina Nacional de Contrataciones de la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización de la Nación, se destacó el marco normativo que habilita precisamente la incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras que realiza la Administración Pública Nacional. Se conversó sobre la reciente modificación introducida por el Decreto N° 1030/2016 (sobre el cual nos hemos referido en el Capítulo 4) y se destacaron los importantes avances en materia de implementación de criterios sustentables (en especial en relación a las especificaciones técnicas de productos y servicios) gracias a la catalogación de bienes y servicios que incluyen especificaciones en este sentido; como así también las ventajas que representan en materia de sustentabilidad la elaboración e implementación de los Acuerdos Marcos.

A continuación procuraremos exponer el análisis de las diversas acciones de RSO identificadas en la Nación, considerando y distinguiendo especialmente aquellos criterios de RSO aplicados a productos/servicios, proveedores, ofertas, certificaciones y reportes de sustentabilidad, espacios de diálogo y comunicación con responsabilidad social, transparencia y acceso a la información. Las principales acciones que se identifican, en vinculación con cada uno de los criterios señalados son:

1) Productos/servicios

Los expertos entrevistados destacan que la Oficina Nacional de Contrataciones (en particular el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios - SIByS), trabaja desde el año 2010 para incorporar características sustentables a los distintos

bienes y servicios del Catálogo de Bienes y Servicios. Estas características forman parte de la descripción de los bienes y servicios, de sus especificaciones técnicas. Luego, al momento de realizarse la compra de un producto del catálogo, con esas especificaciones, funciona como una suerte de “barrera a la entrada”, es decir si el producto no cumple con todas las especificaciones técnicas, incluidas las sustentables, no podrá competir en la contratación.

En octubre de 2013 se presentó el Manual de Procedimiento Único de Catalogación y Sustentabilidad, con un capítulo especial dedicado a la sustentabilidad. En este capítulo, además de información general sobre las compras públicas sustentables podemos ver cómo se incorporan en la definición de algunos bienes y servicios, características sustentables. Entre los criterios sustentables aplicados en el SIByS es posible encontrar criterios de eficiencia energética, seguridad eléctrica, gestión forestal sostenible, etc. Además la ONC proporciona una serie de recomendaciones generales para la compra de determinados productos.

Recomendaciones generales sugeridas para la compra sustentable de productos: La Oficina Nacional de Contrataciones recomienda y difunde los criterios de sustentabilidad por producto, y sugiere a las unidades operativas de contrataciones su incorporación en los procedimientos de selección a llevarse a cabo. Se trata, en suma, de recomendaciones generales sugeridas para la compra sustentable de:

- Papel reciclado para uso general de oficina (impresión copias y escritura)
- Guantes para uso sanitario
- Productos de limpieza
- Servicios de catering para eventos
- Servicios de limpieza
- Equipos de aire acondicionado
- Tubos fluorescentes
- Artículos plásticos
- Balastos electromagnéticos y electrónicos para tubos fluorescentes

Manual de Procedimiento Único de Catalogación y Sustentabilidad: El área del Servicio de identificación de bienes y servicios (SIByS) de la Oficina Nacional de Contrataciones, trabaja desde el año 2010 para incorporar características sustentables a los distintos bienes y servicios del Catálogo. En

octubre de 2013 se presentó el Manual de Procedimiento Único de Catalogación y Sustentabilidad, con un capítulo especial dedicado a la sustentabilidad. En este capítulo, además de información general sobre las compras públicas sustentables podemos ver cómo se incorporan en la definición de algunos bienes y servicios, características sustentables. El objetivo del SIByS es continuar el trabajo para, de forma progresiva, incorporar criterios de sustentabilidad en todos los bienes y servicios catalogados. Entre los criterios sustentables aplicados en el SIByS actualmente encontramos los siguientes:

- Criterio de eficiencia energética.
- Criterio de seguridad eléctrica.
- Criterio de gestión forestal sostenible.
- Criterio de reutilización y reciclaje de envases.
- Criterio de reutilización y reciclaje de elementos de transporte.
- Relevamiento de los materiales de envases contratados.
- Criterio de alimentos libres de gluten.
- Criterio de emisión en los automotores.
- Criterio social compartido (INTI) en la confección de textiles.
- Criterio de reducción de compuestos volátiles en pinturas.
- Criterio de reutilización en cartuchos de tóner y tintas.
- Criterio de utilización de baterías recargables.
- Criterio de servicio de reciclaje de papel y cartón.

Además:

- Diseño de pliegos para bienes o servicios específicos con criterios de sustentabilidad: La ONC elabora modelos de pliegos particulares para determinados bienes o servicios específicos indicando los criterios de sustentabilidad que deberán cumplir, los que serán de utilización obligatoria para las jurisdicciones y entidades contratantes.
- Programa Compromiso Social Compartido: El desarrollo sustentable o sostenible revaloriza conceptos como la conducta ética, la transparencia y la participación activa de todos los actores sociales en las contrataciones públicas incluyendo a las empresas que generan estrategias y contribuyen al desarrollo en tal sentido. Los criterios incorporados son de tipo social, laboral, ambiental y de derechos humanos, a ser incluidos en el SIByS a través de la certificación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) denominada “Compromiso social compartido”. El programa tiene como fin promover y certificar, de manera independiente, el cumplimiento

de los requisitos del compromiso social compartido para las empresas de indumentaria, demostrado que las actividades que se desarrollan en ese ámbito, se realizan en condiciones humanas, éticas, y sanitarias, cumpliendo con normas elementales en materia laboral como la prohibición de utilizar trabajo infantil, y generar condiciones dignas de trabajo, entre otras.

2) Proveedores

Portal web de compras públicas: El portal Compras Públicas de la República Argentina (COMPR.AR) es el sistema electrónico de contrataciones a través del cual, los Organismos de la Administración Pública Nacional, publican y gestionan los procesos de contratación electrónica de bienes y servicios. A través del mismo, es posible realizar diferentes gestiones y obtener información detallada sobre los procedimientos de compras del Estado: En esta sección los ciudadanos podrán Inscribirse como proveedores del Estado Nacional; informarse sobre Compras Electrónicas; conocer que son los Acuerdo Marco; e ingresar al sistema *e-Prov* para consulta y seguimiento de pagos. En el marco del gobierno electrónico, el *e-Prov* tiene por objetivo simplificar a los proveedores del Estado, la consulta y el seguimiento de sus pagos. Para ello, el sistema les ofrece búsquedas de interés predefinidas que incluyen sus órdenes de pago pendientes, los pagos realizados en el día y las retenciones practicadas en los últimos 30 días.

Sistema de Información de Proveedores (SIPRO): Para ser proveedor de la Administración Pública Nacional, se requiere la inscripción en el SIPRO. El sistema brinda información relativa de todos los oferentes y adjudicatarios de las contrataciones que realiza la Administración Pública Nacional. A través de esta página, la ciudadanía en general puede conocer quiénes son los proveedores que abastecen a la Administración Pública Nacional, sus datos básicos, su condición de habilitación y sus antecedentes¹⁸. Asimismo, los interesados en participar en las contrataciones de la Administración Pública Nacional pueden preinscribirse como Proveedores. Para la ciudadanía en general, es importante poder informarse de la base de Proveedores con la que cuenta el Estado para sus contrataciones, y para los potenciales Proveedores es importante conocer que incorporarse al

¹⁸ Accesible a través del portal COMPR.AR <https://comprar.gob.ar>

sistema les abrirá las puertas a nuevas oportunidades de negocios, al poder participar activamente de las contrataciones de la Administración Pública Nacional.

Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (SECOP): El SECOP es una herramienta tecnológica de avanzada, que permite efectuar la gestión de las contrataciones públicas a través de Internet, tanto para los organismos contratantes como para los proveedores. A través del SECOP, se podrá obtener información sobre la totalidad de las contrataciones electrónicas que realicen los organismos de la Administración Pública Nacional. Mediante el Decreto N° 1818/2006, el Poder Ejecutivo Nacional reglamentó el uso obligatorio del SECOP para los procedimientos de "Contratación Directa por Trámite Simplificado", que lleven a cabo los organismos de la Administración Pública Nacional. De todos modos, según lo establece el mencionado decreto, la implementación del Sistema se hará de forma progresiva en los diferentes organismos de la Administración Pública Nacional.

Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social: El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social fue creado por el Decreto N° 189/2004, en el que se establece que en el mismo podrán inscribirse aquellas personas físicas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada mediante informe técnico social suscripto por profesional competente, o que se encuentren en situación de desempleo, o que resulten real o potenciales beneficiarias de programas sociales o de ingreso, sean éstas argentinas o extranjeras residentes. Pueden inscribirse en el citado registro, aquellas personas jurídicas cuyos integrantes reúnan las condiciones precedentemente descriptas o aquellas que pudieran ser destinatarias de programas sociales o de ingreso.

“La contratación con efectores de desarrollo local y economía social se constituye como un criterio de sustentabilidad fundamental para seguir avanzando en la efectiva implementación de las compras sustentables por parte de los organismos públicos y contribuir a la profundización del modelo de justicia social” según afirma la Dirección de Elaboración e Interpretación Normativa de la ONC.

Personas con capacidades diferentes: Existe una obligación de los proveedores de emplear personas con capacidades diferentes. Mediante el Decreto N° 312/2010 se estableció la obligación de las áreas de contrataciones, para los casos de tercerización de servicios, de agregar una cláusula particular en los pliegos de bases y condiciones particulares por la que se dispone que el proponente deberá contemplar en su oferta la ocupación, en la prestación de que se trate, de personas con capacidades diferentes, en una proporción no inferior al

cuatro por ciento (4%) de la totalidad del personal afectado a la misma (Conf. Disposición ONC N° 21/2015).

3) Ofertas

Contratación sustentable: Conforme lo establece el Decreto N° 1023/01 en relación al criterio de selección, la adjudicación deberá realizarse en favor de la “oferta más conveniente” para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta. La nueva reglamentación, Decreto N° 1030/2016, habilita a la ONC a incorporar cláusulas con criterios de sustentabilidad en los pliegos de bases y condiciones (Artículo 36 y 37) y otorga amplias facultades a la ONC para desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas (Artículo 115).

Según lo establece el Decreto N° 1023/01 (Artículo 3), los principios generales a los que deberá ajustarse la gestión de las contrataciones, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de ellas, serán: Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado; Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes; Transparencia en los procedimientos; Publicidad y difusión de las actuaciones; Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones; e Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

Acuerdos Marco: La ONC se encuentra trabajando en la implementación de la modalidad “Acuerdos Marco”. La gestión del procedimiento es centralizada y los acuerdos son suscriptos por la oficina nacional de contrataciones de oficio o a pedido de los organismos, a través de un procedimiento licitatorio que prevea dicha modalidad. Existiendo un Acuerdo Marco vigente las unidades operativas de contrataciones deberán contratar a través del mismo. El Órgano Rector podrá suspender o eliminar algún producto o servicio de un adjudicatario en un Acuerdo Marco por razones debidamente fundadas. Asimismo, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, podrá eliminar algún producto o servicio incluido en el Acuerdo Marco, y podrá incorporar nuevos productos mediante la realización de un nuevo llamado (conf. Artículo 25 inciso f, Decreto N° 1030/2016).

Se encuentran vigentes los siguientes convenios marco: Para servicios de telefonía celular móvil, radio y transferencia de datos (Licitación pública 1/2016), y para adquisición de dispositivos criptográficos para firma digital (Licitación Pública 2/2016).

Se encuentran en trámite además:

- Adquisición de computadoras y notebooks (Licitación Pública 3/2016).
- Adquisición de Escáners (Licitación Pública 4/2016).
- Digitalización.
- Consultoría SARAH.
- Papel
- Artículos e insumos informáticos
- Otros.

4) Certificaciones y reportes de sustentabilidad

Compras Públicas Sostenibles y Eco-etiquetado (SPPEL): La Oficina Nacional de Contrataciones participa junto a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Proyecto Global sobre Compras Públicas Sostenibles y Eco-etiquetado (SPPEL, por sus siglas en inglés), que, realizado por el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), tiene como objetivo promover la implementación integrada de las compras públicas sostenibles y el eco-etiquetado. El Proyecto cuenta con tres componentes: a) Un componente de cooperación regional para los países del Cono Sur; b) Un componente de implementación a nivel nacional en varios países de América Latina; y, c) un componente enfocado en la difusión global de las herramientas técnicas desarrolladas sobre la materia.

5) Espacios de diálogo y comunicación con responsabilidad social

Jornadas de sustentabilidad y responsabilidad social: Se trata de espacios de diálogo en donde participan representantes de distintos ámbitos de la Administración Pública, el sector empresarial y otras organizaciones interesadas en la sustentabilidad. El objetivo es precisamente propiciar el diálogo e informar

acerca de la incorporación de la Sustentabilidad y la Responsabilidad Social en las contrataciones de la Administración Pública Nacional, así como difundir el trabajo realizado con diversas instituciones en la promoción de la sustentabilidad.

Otras acciones de difusión y comunicación incluyen la realización de seminarios internacionales y regionales sobre Compras Públicas Sustentables, como así también cursos de capacitación en distintas regiones del país, con el objeto de concientizar, brindar herramientas y conocimientos básicos sobre la importancia de las compras públicas sustentables a los responsables y personal de las unidades operativas de contrataciones de los organismos nacionales.

Mesas de diálogo de Gobierno Abierto: Los avances tecnológicos permitieron el desarrollo de una nueva forma de relación entre los organismos públicos y la sociedad. El incentivo de la opinión pública y la apertura de datos le dieron un nuevo valor a la palabra del ciudadano, obteniendo como resultado la co-creación de políticas públicas innovadoras y el libre acceso a la información. Como parte del Plan de Modernización del Estado, impulsado por el Ministerio de Modernización de la Nación, se diseñaron mesas de diálogo convocando a todos los ciudadanos a participar del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, en sus siglas en inglés), es una iniciativa para que el Estado y la Sociedad Civil trabajen juntos por objetivos comunes, fomentando la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, las nuevas tecnologías y la innovación pública. Argentina se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto en el año 2012 presentando su Primer Plan de Acción Nacional para el bienio 2013-2015. En el 2015 presentó el Segundo Plan de Acción Nacional para desarrollar durante el periodo 2015-2017 con seis (6) compromisos, en donde uno de ellos propone generar nuevos Compromisos de medio término que deberán cumplirse antes de junio de 2017.

Consulta Pública: Es un nuevo canal de diálogo y debate que permite la interacción entre el gobierno y la comunidad promoviendo la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia. La Plataforma de Consulta Pública es un desarrollo basado en la tecnología de DemocracyOS coordinada por la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto. DemocracyOS es una plataforma online de código abierto especialmente diseñada para informar, debatir y votar propuestas públicas. El acceso al Sitio Web es libre y gratuito, sólo requiere inscripción previa a través de un formulario que deberá ser completado por el Usuario. De esta forma todos los ciudadanos pueden inscribirse y crear una contraseña que les permitirá acceder a la plataforma, formular preguntas, hacer comentarios, participar en debates, etc.

Ecosistema de ciudades: Es una iniciativa impulsada por el Ministerio de Modernización de la Nación que busca capacitar equipos de gobierno, fomentar la colaboración y el trabajo en red para promover la innovación pública y abierta en las ciudades argentinas. La iniciativa tiene como objetivo conformar una comunidad donde líderes de innovación gubernamental de 36 ciudades encuentren un espacio integrador para compartir experiencias e intercambiar aprendizajes. De esta manera, se creará una comunidad de intercambio entre líderes de gobierno en innovación pública para impulsar el desarrollo de capacidades y promover la resolución colaborativa de desafíos comunes en las ciudades argentinas.

Red Federal de Contrataciones Gubernamentales: La Nación, y puntualmente la Oficina Nacional de Contrataciones, participa también en los encuentros de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, que funciona como un espacio de diálogo y cooperación entre las Provincias y la Nación y donde se trabaja en modalidad de talleres sobre diferentes temáticas relacionadas con la contratación pública sustentable, y se exponen, por ejemplo, los criterios a tener en cuenta y las etapas de la contratación en las que se podrían introducir los mismos, qué requisitos incluir y cómo evaluarlos.

6) Transparencia y acceso a la información

Datos Abiertos: Es una iniciativa global, ligada a las políticas de Gobierno Abierto, que tiene como objetivo que los datos y la información se pongan al alcance de todos y se publiquen en formatos digitales para ser reutilizados y redistribuidos por la ciudadanía. Los datos abiertos no tienen restricciones de acceso, derechos de autor, patentes u otros mecanismos de control. El gobierno argentino ha implementado recientemente el Portal de Datos Abiertos *datos.gob.ar* con el convencimiento que constituye un paso fundamental en el camino hacia un Estado transparente y una sociedad en condiciones más adecuadas para participar, de forma informada, en la elaboración de políticas públicas. El Plan Nacional de Apertura de Datos fue reglamentado por el Decreto N° 117/2016, el cual regula plazos tanto para la publicación de los primeros *datasets*¹⁹ en el Portal

¹⁹ Los *datasets* (también denominados “conjuntos de datos”) son la pieza principal en todo el catálogo de datos. Estos agrupan uno o más recursos de datos y son el eje sobre la cual se documenta la meta-data de la información.

de Datos como también para detallar los activos de datos de los distintos organismos de la Nación y su cronograma de publicación.

Lucha contra la corrupción: Las compras públicas deben seguir procedimientos de contratación y adquisición transparentes, con objetivos claros y debidamente justificados, y las actuaciones deben ser de acceso público. Por ello, el gobierno nacional trabaja intensamente para fortalecer la ética y la integridad en la administración pública nacional, a través de la prevención e investigación de la corrupción y la formulación de políticas de transparencia. En este aspecto la Oficina Anticorrupción elabora programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública, controla y publica las Declaraciones Juradas de los funcionarios obligados, y por iniciativa propia, ante denuncias o consultas (de funcionarios o sus superiores) analiza la configuración de conflictos de intereses u otras infracciones a la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, dictaminando, informando a los agentes las conductas que tienen vedadas o, en su caso, formulando recomendaciones preventivas y de transparencia.

Con la aprobación del nuevo Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional se propició dotar a las jurisdicciones y entidades contratantes, y a los organismos rectores, de mayores herramientas para avanzar en la implementación de las contrataciones públicas sustentables. De allí que en uno de los objetivos que se plantea el Sistema Nacional de Contrataciones es que los pliegos particulares, además de cumplir con las artículos específicos aplicables a la elaboración de dichos instrumentos y los principios generales receptados en el artículo 3° del Decreto Delegado N° 1023/01, contemplen gradualmente requisitos que permitan incorporar criterios de sustentabilidad en términos sociales, económicos, y ambientales. La aplicación integral de todo ello debe ser de manera armoniosa, permitiendo cumplir con el objetivo primario de todo procedimiento de contratación que es la satisfacción de las necesidades del organismo para el cumplimiento de su finalidad pública.

La evolución hacia una gestión más sustentable debe ser en forma gradual e inclusiva, contemplando las características propias del mercado interno argentino, y procurando que, con la incorporación de estos nuevos criterios de sustentabilidad, no se excluya a aquellos oferentes que por sus capacidades técnicas-financieras aun no puedan cumplir con dichos estándares, sino que se pretende que los mismos puedan con el tiempo modificar comportamientos y readaptar sus modos de producción.

4. SÍNTESIS

- 1) **ROL DEL ESTADO:** El Estado asume un rol clave en el desarrollo de conductas de RSO en la sociedad, sea por vía de reglas formales (normas, reglamentos, etc.) o sea por vía de estímulos e incentivos capaces de influenciar al conjunto de la sociedad y a las organizaciones en particular, de manera que éstas se vean atraídas a incorporar comportamientos, programas de acción y compromisos en sus decisiones estratégicas que sean en esencia socialmente responsables. Tanto en la Provincia de Córdoba como en la Nación, el rol que asume el Estado en pos del desarrollo sustentable es apreciado en este sentido, es fundamental para promover una determinada visión de la sociedad, para impulsar a sectores socio-económicos específicos, para adquirir un paradigma en relación a los recursos naturales. Más aún, el Estado es un consumidor de gran envergadura con un importante poder de compra que puede traccionar sobre los proveedores hacia cambios en los patrones de producción y consumo, de manera de orientar a los proveedores a la provisión de bienes y servicios que favorezcan el desarrollo sustentable, promoviendo así un consumo más responsable.
- 2) **POLÍTICA DE COMPRAS RESPONSABLES:** En este marco conceptual, las compras públicas deben asegurar que los productos y servicios adquiridos por el Gobierno generen el menor impacto negativo socio-ambiental, alcanzando la máxima eficacia económica y técnica y aumentando los niveles de eficiencia en la gestión pública, generando incentivos competitivos a las empresas para que desarrollen sus propias políticas en la materia. En consecuencia, la Provincia ha ido avanzando poco a poco en la modernización de los procesos de contratación, generando herramientas que permiten mejorar la gestión de la relación con los proveedores y facilitar su participación en los procesos de contratación, e introducir elementos de sustentabilidad como parte de los criterios de selección de ofertas con el objetivo de generar compromisos a largo plazo. Del mismo modo, a nivel Nación también se han puesto en marcha diversos mecanismos e iniciativas que apuntan a una modernización de los procesos de compras, incorporando gradualmente prácticas en la gestión de recursos que contienen componentes ambientales, sociales y económicos en las contrataciones del Estado. Una política de compras sustentables implica la evaluación de la compra o adquisición de los bienes y servicios que realizan

los organismos del Estado a partir de los impactos ambientales, sociales y/o éticos que generan.

- 3) IDENTIFICACIÓN DE CRITERIOS RSO: Respecto del análisis de las diversas acciones de RSO identificadas en la Provincia de Córdoba y en la Nación analizamos los aspectos que se sintetizan en la Tabla N° 5:

TABLA N° 5: RSO EN EL RÉGIMEN DE COMPRAS PÚBLICAS

Criterios RSO	Córdoba	Argentina
Productos / servicios	Criterios opcionales (conf. Res. N° 50/2015) Uso racional de recursos	Criterios opcionales (recomendaciones generales) Criterios obligatorios (conf. SIByS) incluido "Compromiso Social Compartido"
Proveedores	Registro (ROPyCE) Encuesta y Evaluación de Proveedores Portal compras públicas Portal de pagos Simulador de subastas electrónicas	Registro (SIPRO) Sistema electrónico (SECOP) Portal de compras públicas – Portal de pagos Inclusión de efectores sociales Inclusión personas con discapacidad
Ofertas	Contratación sustentable, "oferta más conveniente" Convenios Marco	Contratación sustentable, "oferta más conveniente" Convenios Marco
Certificaciones y reportes de sustentabilidad	ISO 9001 NICSP Reportes de Sustentabilidad	Eco-etiquetado (SPPEL)
Espacios de diálogo y comunicación	Jornadas Red Federal de Contrataciones Gubernamentales Diálogo con público interno	Jornadas Red Federal de Contrataciones Gubernamentales Mesas de diálogo Gobierno Abierto Ecosistema de ciudades Consulta Pública
Transparencia	Portal de transparencia Presupuesto ciudadano Guía tributaria ciudadana Geoportal Lucha contra la corrupción	Datos Abiertos Lucha contra la corrupción

Fuente: Elaboración propia

- 4) En relación a los criterios de RSO aplicados a **productos/servicios**: La Provincia de Córdoba ha establecido una serie de criterios opcionales de especificaciones técnicas del producto o servicio a contratar (conf. Resolución N° 50/2015, Anexo I). Se trata de criterios que son de uso facultativo, que pueden (o no) ser incorporados al momento de detallar las especificaciones técnicas del bien a contratar en un determinado procedimiento de contratación. Esto brinda orientación y promueve la incorporación gradual de criterios de sustentabilidad en las compras de la Provincia. Además, Córdoba trabaja en el uso racional y responsable de recursos (papel, tonner, combustible), con resultados muy positivos. En los últimos años (de 2010 a 2014) se ha logrado reducir el consumo de papel en más de un 50%, lo que demuestra una acción eficiente en relación al consumo responsable de recursos (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015, pág. 118). Por otra parte, en los últimos años se dio continuidad a la práctica de medir el consumo de combustible, iniciativa tomada en el año 2011 consistente en extender el uso de GNC en los vehículos oficiales, lo que implicó la compra de nuevas unidades adecuadas para este combustible, en reemplazo de nafta / diesel.
- 5) La Nación, por su parte, desde la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) y en particular, el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIByS), trabaja desde el año 2010 para incorporar características sustentables a los distintos bienes que integran el Catálogo de Bienes y Servicios. En octubre de 2013 se presentó el Manual de Procedimiento Único de Catalogación y Sustentabilidad, con un capítulo especial dedicado a la sustentabilidad. En este capítulo, además de información general sobre las compras públicas sustentables podemos ver cómo se incorporan en la definición de algunos bienes y servicios, características sustentables. Además, la ONC elabora modelos de pliegos particulares para determinados bienes o servicios específicos indicando los criterios de sustentabilidad que deberán cumplir, los que serán de utilización obligatoria para las jurisdicciones y entidades contratantes.
- 6) Adicionalmente, a través del Programa Compromiso Social Compartido se procura la incorporación de criterios de tipo social, laboral, ambiental y de derechos humanos, a ser incluidos en el SIByS a través de la certificación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). El programa tiene como fin promover y certificar, de manera independiente, el cumplimiento de los requisitos del compromiso social compartido para las empresas de

indumentaria, demostrado que las actividades que se desarrollan en ese ámbito, se realizan en condiciones humanas, éticas, y sanitarias, cumpliendo con normas elementales en materia laboral como la prohibición de utilizar trabajo infantil, y generar condiciones dignas de trabajo, entre otras.

- 7) La ONC proporciona también una serie de recomendaciones generales para la compra de determinados productos. La ONC recomienda y difunde los criterios de sustentabilidad por producto, y sugiere a las unidades operativas de contrataciones su incorporación en los procedimientos de selección a llevarse a cabo. Estos criterios son de uso opcional por parte de los organismos contratantes.
- 8) En relación a los criterios de RSO aplicados a **proveedores**: Córdoba ha implementado exitosamente un portal de Compras Públicas compraspublicas.cba.gov.ar, destacándose su utilidad en cuanto a mecanismo de acceso a la información. Es un espacio que permite que proveedores actuales y potenciales, organismos contratantes y la comunidad en general puedan acceder a información detallada de las compras y contrataciones (tanto activas como finalizadas) de distintos Ministerios del Gobierno Provincial. La Provincia también ha implementado un Registro de Proveedores que proporciona importantes ventajas en relación a la simplificación y normalización de procesos. El Registro de Proveedores (ROPyCE), es un registro centralizado de proveedores cuya administración y gestión está a cargo de la Dirección General de Compras y Contrataciones. Con el fin de facilitar y transparentar la participación de proveedores en los procedimientos de compras se desarrolló un proceso de registro que implica un trámite simplificado y habilita a los interesados que lo cumplimenten a participar de las nuevas modalidades de contratación electrónica.
- 9) Se destaca también la encuesta de proveedores que se realiza anualmente a fin de conocer más sobre los proveedores de la Provincia y sus expectativas en torno a la relación con la organización. En la misma, se les consulta sobre los aspectos positivos y/o negativos de la relación; si utilizan herramientas provistas por la institución; y cuestiones tales como la composición del personal según género, edad, antigüedad, sueldo promedio, entre otros. Por otra parte, se destaca la evaluación de los proveedores que realiza la Provincia, conforme medición GRI G4. Según lo reportado por el Ministerio de Finanzas (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015, pág. 136), en 2013-2014 la totalidad de los nuevos proveedores en dos rubros específicos (Servicios de Limpieza y

Construcción-Obras) que representan casi el 50% de la masa total, son examinados de acuerdo a ciertos criterios legalmente establecidos respecto de los Derechos Humanos. Por ley se les solicita nomina, edad, afiliación a obra social, ART y otros datos concretos del personal que será contratado. Y de esa manera se asegura que los proveedores cumplan al menos con ciertos requisitos en materia de respeto de los derechos humanos.

- 10) Durante el año 2013 se creó una nueva herramienta digital destinada a mejorar el vínculo con los proveedores: el Portal de Pago a Proveedores. A través de la misma, los proveedores pueden consultar los pagos autorizados e imprimir las constancias de retenciones impositivas. Gracias a esta herramienta, el proveedor no necesita trasladarse para obtener la constancia de pago y además, se ahorran horas de atención telefónica y presencial.
- 11) En el ámbito nacional, encontramos el portal Compras Públicas de la República Argentina (COMPR.AR) es el sistema electrónico de contrataciones a través del cual, los Organismos de la Administración Pública Nacional, publican y gestionan los procesos de contratación electrónica de bienes y servicios. A través del mismo, es posible realizar diferentes gestiones y obtener información detallada sobre los procedimientos de compras del Estado: En esta sección los ciudadanos podrán Inscribirse como proveedores del Estado Nacional; informarse sobre Compras Electrónicas; conocer que son los Acuerdo Marco; e ingresar al sistema e-Prov para consulta y seguimiento de pagos.
- 12) Para ser proveedor de la Administración Pública Nacional, se requiere la inscripción en el SIPRO. Este sistema brinda información relativa de todos los oferentes y adjudicatarios de las contrataciones que realiza la Administración Pública Nacional. A través de esta página, la ciudadanía en general puede conocer quiénes son los proveedores que abastecen a la Administración Pública Nacional, sus datos básicos, su condición de habilitación y sus antecedentes. Asimismo, los interesados en participar en las contrataciones de la Administración Pública Nacional pueden preinscribirse como Proveedores. Además, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (SECOP) permite efectuar la gestión de las contrataciones públicas a través de Internet, tanto para los organismos contratantes como para los proveedores. A través del SECOP, se podrá obtener información sobre la totalidad de las contrataciones electrónicas que realicen los organismos de la Administración Pública Nacional.
- 13) En tanto que el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social procura dar participación a aquellos actores más

vulnerables, de manera que también puedan contratar con el Estado, la contratación con efectores de desarrollo local y economía social se constituye como un criterio de sustentabilidad fundamental para seguir avanzando en la efectiva implementación de las compras sustentables por parte de los organismos públicos y contribuir a la profundización del modelo de justicia social. Como así también, existe una obligación de los proveedores de emplear personas con capacidades diferentes. Mediante el Decreto N° 312/2010 se estableció la obligación de las áreas de contrataciones, para los casos de tercerización de servicios, de agregar una cláusula particular en los pliegos de bases y condiciones particulares por la que se dispone que el proponente deberá contemplar en su oferta la ocupación, en la prestación de que se trate, de personas con capacidades diferentes, en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad del personal afectado a la misma.

- 14) En relación a los criterios de RSO aplicados a **ofertas**: El Régimen de Compras y Contrataciones de la Administraciones Pública de la Provincia de Córdoba propicia la incorporación de criterios de sustentabilidad que permitan mejorar la eficiencia económica y ambiental del gasto público, y promover en los proveedores del Estado Provincial cambios hacia patrones de consumo y producción socialmente responsables. Entre los principios generales a los que deben ajustarse todos los procedimientos de las contrataciones se destaca especialmente la “Consideración de los criterios de sustentabilidad en las contrataciones” (Ley N° 10.155, Artículo 3).
- 15) En tanto que la Nación, conforme lo establece el Decreto N° 1023/01 en relación al criterio de selección de ofertas, la adjudicación deberá realizarse en favor de la “oferta más conveniente” para el organismo contratante, lo que implica adoptar un enfoque de sostenibilidad. “Cada vez más gobiernos, nacionales, provinciales y locales, están abandonando la mentalidad de “el precio más bajo, la mejor oferta, siempre gana”, a favor del enfoque más flexible de “mejor valor”. Y este concepto puede encuadrarse en el de “la oferta más conveniente” que establece el marco normativo para las compras de la Administración Pública Nacional” (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011, pág. 8). A su vez, la reglamentación de la norma habilita a la ONC a incorporar cláusulas con criterios de sustentabilidad en los pliegos de bases y condiciones (Artículo 36 y 37) y otorga amplias facultades a la ONC para desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas (Artículo 115).

- 16) Además, en ambos casos (Provincia y Nación) se viene trabajando desde hace algunos años en la elaboración de Convenios Marco. En el caso de Córdoba, en el año 2014 se elaboraron dos acuerdos marco, para adquisición de computadoras (CM N° 25/2014) y para adquisición de automóviles (CM N° 26/2014). Los mismos no se encuentran vigentes, pero actualmente se están tramitando tres nuevos acuerdos marco: uno para la adquisición de impresoras, otro para la adquisición de resmas de papel y otro para la adquisición de computadoras. En el ámbito nacional, se encuentran vigentes los siguientes convenios marco: Para adquisición de dispositivos criptográficos para firma digital, para servicios de telefonía celular móvil, para servicio de consultoría para la implementación del sistema de recursos humanos SARHA y para servicio de digitalización y guarda de archivos.
- 17) En relación a los criterios de RSO aplicados a **certificaciones y reportes de sustentabilidad**: Respecto a este punto, Córdoba viene implementando desde el año 2009 el Sistema de Gestión de la Calidad, basado en la norma internacional ISO 9001. En la actualidad gran parte de la institución se encuentra certificada por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) y por International Certification Network (IQNET). En especial, el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado (ROPyCE) perteneciente a la Dirección General de Compras y Contrataciones recibió en noviembre de 2015 del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) el Certificado de Sistemas de Gestión que establece que posee un Sistema de Gestión de la Calidad que cumple con los requisitos de la Norma IRAM-ISO 9001:2008, y cuyo alcance es: Servicios de Registro en Compras Públicas, Inscripción y/o Renovación en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado, de los interesados en participar en los procedimientos de selección que realice la Provincia de Córdoba, en el marco de la Ley Provincial N°10.155 y su Decreto Reglamentario N°305/2014 y demás normas complementarias. Se trabaja además en la implementación de Normas Internacionales de Contabilidad en el Sector Público (NICSP) a fin de mejorar los estados financieros del Gobierno de la Provincia de Córdoba. En este marco, en el año 2013, mediante la Resolución del Ministerio de Finanzas N° 220/2013, se emitieron las Normas Provinciales de Contabilidad del Sector Público en donde se contemplan los principios contables generales y particulares que deben ser considerados al momento de emitir los estados contables. La Provincia continúa trabajando también en la elaboración del Reporte de Sustentabilidad (Recordamos que en el mes de mayo del 2012, el Ministerio

de Finanzas de la Provincia de Córdoba presentó su Reporte de Sustentabilidad 2010, convirtiéndose así en el primer organismo público en Argentina en aplicar los parámetros GRI (Global Reporting Initiative).

- 18) A nivel país, Argentina, y puntualmente la Oficina Nacional de Contrataciones junto a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, participa del Proyecto Global sobre Compras Públicas Sostenibles y Eco-etiquetado (SPPEL, por sus siglas en inglés), que, realizado por el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente). El proyecto tiene como objetivo promover la implementación integrada de las compras públicas sostenibles y el eco-etiquetado. El Proyecto cuenta con tres componentes: a) Un componente de cooperación regional para los países del Cono Sur; b) Un componente de implementación a nivel nacional en varios países de América Latina; y, c) un componente enfocado en la difusión global de las herramientas técnicas desarrolladas sobre la materia.
- 19) En relación a los criterios de RSO aplicados a **espacios de diálogo y comunicación con responsabilidad social**: En ambos casos, Provincia y Nación, participan con frecuencia en diversas Jornadas de sustentabilidad y responsabilidad social que funcionan como instancias de diálogo en las que públicos diversos pueden compartir inquietudes y experiencias, difundir el trabajo realizado, prestarse mutua colaboración. Ambas esferas de gobierno participan también en los encuentros de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, que funciona como un espacio de diálogo y cooperación entre las Provincias y la Nación y donde se trabaja en modalidad de talleres sobre diferentes temáticas relacionadas con la contratación pública sustentable, y se exponen, por ejemplo, los criterios a tener en cuenta y las etapas de la contratación en las que se podrían introducir los mismos, qué requisitos incluir y cómo evaluarlos. Otros espacios de diálogo y comunicación incluyen capacitaciones para el público interno del Estado, consultas públicas, mesa de diálogo de gobierno abierto y ecosistema de ciudades, entre otros.
- 20) Por último, en relación a los criterios de RSO aplicados a **transparencia y acceso a la información**: En los últimos tiempos los gobiernos han procurado establecer mecanismos de prevención de la corrupción y de promoción transparencia. Las compras públicas deben seguir procedimientos de contratación y adquisición transparentes, con objetivos claros y debidamente justificados, y las actuaciones deben ser de acceso público. Por ello, el gobierno nacional trabaja intensamente para fortalecer la ética y la integridad en la administración pública nacional, a través de la prevención e investigación de la corrupción y la formulación de políticas de

transparencia. En particular se destacan las políticas de Gobierno Abierto, y entre ellas, la iniciativa de Datos Abiertos que tiene como objetivo que los datos y la información se pongan al alcance de todos y se publiquen en formatos digitales para ser reutilizados y redistribuidos por la ciudadanía. Córdoba, por su parte, ha puesto en marcha el Portal de Transparencia, un instrumento que cumple la función de reunir en un mismo sitio toda la información útil y relevante para el ciudadano, municipios, comunas y proveedores del Estado provincial. Dentro del mismo, se puede acceder al Portal de Coparticipación, al sector de Pago de Proveedores, Presupuesto Ciudadano, Guía Tributaria Ciudadana, Sistema de Atención al Ciudadano “E-Tramites”, Consulta Ciudadana, entre otras.

CAPÍTULO 6: COMPRAS PÚBLICAS RESPONSABLES

Objetivo Específico N°5: Análisis de la política de compras públicas responsables en cada una de las unidades de análisis: Medición en base a indicadores de Compras Responsables (Buenas relaciones con los proveedores, Comunicaciones claras y dentro de plazos razonables, Precios y fijación de precios sostenibles, Plazos de producción y de pagos claros, Respeto por los Derechos Humanos en la cadena de valor, Sostenimiento de los pequeños productores).

1. INTRODUCCIÓN

En la Primera Parte de este informe hemos examinado los elementos básicos e indicadores que deberían ser considerados a fin de llevar adelante una política de compras responsables (Capítulo 2). Hemos desarrollado además algunas guías y estándares internacionales, entre los que se destaca la norma ISO 20400 cuyo objetivo es proporcionar orientación a las organizaciones públicas y privadas con respecto a cómo integrar la sustentabilidad a sus procesos de abastecimiento independientemente de sus respectivas actividades, tamaños y localizaciones, alineada con la ISO 26000 sobre Responsabilidad Social. La norma se encuentra en etapa de desarrollo (DIS – *Draft International Standard*) por lo que aún no están definidos los elementos básicos e indicadores que la integrarán.

Por el momento, algunas organizaciones han optado por utilizar también un conjunto de indicadores denominados Indicadores Clave de Rendimiento (KPI – *Key Performance Indicators*) para medir el nivel de desempeño de sus procesos, y aunque se trata de indicadores de gestión, bien se utilizan para medir de alguna manera la sostenibilidad de los mismos. Las grandes empresas de consultoría a nivel global – Deloitte, PwC, KPMG, EY – han lanzado recientemente servicios orientados a la responsabilidad social y sostenibilidad (*sustainability services*) y entre los indicadores sugeridos se encuentran los KPI.

Por otra parte, existen también ciertos indicadores de desempeño del sector público que incorporan diferentes dimensiones (economía, eficiencia, calidad, etc.) y miden el grado al cual una intervención pública o un actor del desarrollo opera de acuerdo a ciertos criterios/ estándares/ pautas de acción o logra resultados de acuerdo a los planes establecidos, aunque no se refieren específicamente a sostenibilidad (ILPES - CEPAL, 2005).

Verdaderamente existe una gran variedad de pautas y metodologías sugeridas en la literatura. A los fines del presente trabajo, hemos seleccionado un conjunto de indicadores conforme a determinados criterios de amplia aceptación referidos puntualmente a las Compras Responsables (Responsible Purchasing Network, 2006, pág. 8), los cuales pasaremos a analizar respecto de cada una de las unidades de análisis.

Considerando que ni la Provincia de Córdoba ni la Nación llevan estadísticas que respondan a cada uno de los indicadores retenidos, se procedió a realizar entrevistas a expertos clave para, por estos medios indirectos, obtener los elementos centrales de la información necesaria, que permitan alcanzar una visión si bien no siempre precisa, cuanto menos correcta de los criterios elementales frente a la ausencia de datos estadísticos elaborados por las administraciones.

Para la valoración de cada conjunto de indicadores, se realizaron consultas a los expertos de las áreas de compras de la Provincia de Córdoba (Dirección General de Compras y Contrataciones) y del Estado Nacional (Oficina Nacional de Contrataciones). En cada caso, se indagó respecto de los elementos básicos que importa la política de compras públicas con responsabilidad social y de los indicadores que se utilizan. Se consultó especialmente sobre el grado de prioridad e importancia que representan estos elementos para cada uno de los organismos entrevistados (a fin de mostrar el estado de situación se elaboró una tabla con la valoración de los elementos de compras responsables para cada unidad de análisis, en una escala numérica de 1 a 4, cuyas referencias se indicarán oportunamente, y que refleja de alguna manera la importancia acordada a cada uno de los criterios básicos en función de los elementos aportados por los expertos).

Procederemos entonces a examinar los elementos básicos que toda política de compras responsables debe considerar y el conjunto de indicadores asociados a cada uno, tal como se indican en la Tabla N° 6 que presentamos a continuación, para luego analizarlos en relación a cada una de las unidades de análisis: Provincia y Nación.

TABLA N° 6: Compras Responsables (CR) - Elementos básicos e indicadores asociados

Elementos básicos de CR	Indicadores
A. Buenas relaciones con los Proveedores	<ul style="list-style-type: none"> a. Criterios transparentes de selección b. Criterios geográficos c. Porcentaje de rotación anual
B. Comunicaciones claras y en plazos razonables	<ul style="list-style-type: none"> a. Información sobre distintos aspectos del producto b. Información sobre la política de intercambio
C. Precios y fijación de precios sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> a. Mecanismos de contacto cuando los costos no son sostenibles b. Mecanismos que permitan ajustar los precios en relación a la variación de costos
D. Plazos de producción y de pago claros	<ul style="list-style-type: none"> a. Porcentaje de pagos realizados en fecha o antes b. Cantidad de días entre que se realizan los últimos cambios o modificaciones en la orden de compra y la fecha de envío c. Frecuencia en que se presentan modificaciones y su costo respecto del volumen o del precio luego de realizada una orden de compra
E. Respeto por los DDHH en la cadena de valor	<ul style="list-style-type: none"> a. Sistemas para ayudar a los proveedores a cumplir con las condiciones mínimas de trabajo b. Porcentaje de compradores entrenados para entender sobre las normas mínimas (derechos humanos, condiciones laborales) c. mejora de los derechos humanos en la cadena de suministro como parte de la descripción del proveedor a contratar
F. Sostenimiento de los pequeños productores	<ul style="list-style-type: none"> a. Mecanismos de reconocimiento b. Mecanismos de seguimiento c. Mecanismos de asistencia

Fuente: Elaboración propia en base a Responsible Purchasing Network (2006)

A. Buenas relaciones con los proveedores:

Los proveedores tienen interés en establecer una relación comercial perdurable, confiable y que permita compartir con el comprador los riesgos asociados a la operación. Una relación estable y mutuamente beneficiosa para las partes permite alcanzar mejoras continuas en términos de eficacia y de innovación de los productos objeto de las compras.

Ha sido señalado en la literatura (Responsible Purchasing Network, 2006) que, con frecuencia, las empresas toman decisiones que implican el menor riesgo por temor a no seguir operando más allá del contrato vigente, lo cual se traduce en que las empresas contraten empleados bajo modalidades de trabajo temporario y retarden sus inversiones (por ejemplo, en formación y capacitación o en nuevas tecnologías). Entonces, el Estado debe establecer mecanismos que permitan al proveedor seguir siendo competitivo más allá del contrato público en desarrollo y que le permita realizar una planificación estratégica de su organización (financiera, económica, etc.) de manera que pueda acceder a nuevas oportunidades de negocios y eventuales contratos públicos.

Por eso es importante poder construir relaciones saludables, controladas y previsibles con los proveedores a fin de alcanzar el óptimo de beneficios para las partes en la contratación y para el sistema: las comunidades locales también se benefician por el efecto multiplicador de la inversión de los proveedores y de la creación de nuevos empleos.

Los indicadores que se sugieren se vinculan a los siguientes aspectos: Criterios transparentes de selección de proveedores, criterios geográficos, diferencial en el valor de compra por proveedor de un año a otro y porcentaje anual de rotación de proveedores.

B. Comunicaciones claras y dentro de plazos razonables:

Es importante también que los proveedores conozcan los términos comerciales que rigen la relación, que reciban comunicaciones claras respecto de las expectativas del organismo comprador y que tengan la capacidad de expresar sus propias necesidades en el marco de una relación fluida. Una mala comunicación podría poner en peligro el correcto aprovisionamiento y la calidad de los productos adquiridos. Los proveedores que se encuentran bien informados invertirán en la mejora de la relación y de los productos y podrán además conducir una mejor planificación.

Es necesario entonces que el Estado sea capaz de comunicar correctamente sobre los requisitos, procedimientos, formalidades, características de la contratación en cada una de las etapas de la misma, y que se brinde la mayor precisión en los detalles e instrucciones en relación los distintos aspectos de los bienes a adquirir y a la política de intercambio. En este punto, la transparencia y el acceso a la información son cuestiones claves.

Los indicadores a considerar se vinculan especialmente con el intercambio de información: sobre distintos aspectos del producto (incluidas las mejoras sociales o ambientales en el lugar de producción) e información sobre la política de intercambio (cantidad de órdenes de compra, productos de mala calidad, promociones).

C. Precios y fijación de precios sostenibles:

Ambas partes deben beneficiarse de los precios que se pagan, como así también beneficiar a todos aquellos que intervienen en los distintos niveles de la cadena de valor, con un precio que cubra de manera adecuada sus gastos de subsistencia y sus costos de producción. A veces, la presión sobre los costos, por ejemplo, conduce a las empresas a recortar en materia de higiene y seguridad y a caer en prácticas de contratación de empleo informal, lo cual sin dudas impacta también en la calidad del producto y supone un riesgo para la reputación de la empresa. Por eso el precio debe ser sostenible en relación a los costos.

A veces suelen utilizarse mecanismos de redeterminación de precios, o políticas especiales para ciertos sectores industriales sobre fijación de precios mínimos o políticas de comercio justo. Estos elementos deben ser evaluados.

Los indicadores sugeridos se relacionan fundamentalmente con: Mecanismos que permitan a los proveedores y a sus contratistas contactar al comprador si los costos no son sostenibles, y procedimientos para ajustar los precios en relación a la variación de los costos.

D. Plazos de producción y de pagos claros:

Los proveedores deberían contar con términos de pagos claros, regulares y transparentes, y con un calendario de órdenes de compra detallada. Plazos de producción demasiado cortos suponen un riesgo para la calidad producto,

mientras que los retardos en los pagos ponen en riesgo el negocio del proveedor en su conjunto, poniendo así también en peligro el suministro del bien o servicio que se trate.

Los plazos de producción demasiado cortos y las órdenes de compra imprecisas tienen un impacto directo en la capacidad del proveedor para gestionar, por ejemplo, su fuerza laboral de manera segura y regular. Las demoras en realizar los pagos, en tiempo y forma previstos, también puede desestabilizar los productores menos capitalizados y se verán en situación de retrasar a su vez los compromisos asumidos con sus proveedores, sus contratistas, sus empleados, etc.

Los indicadores a considerar en este punto son: Porcentaje de los pagos realizados en la fecha estipulada o antes; Cantidad de días entre que se realizan los últimos cambios o modificaciones en la orden de compra y la fecha de envío; Frecuencia en que se presentan modificaciones y su costo respecto del volumen o del precio luego de realizada una orden de compra.

E. Respeto por los derechos humanos en la cadena de valor:

Se refiere al esfuerzo por establecer normas básicas, en materia de derechos humanos y, de condiciones de trabajo; priorizar a aquellos proveedores que demuestran una mejora continua en sus condiciones sociales y ambientales, y establecer mecanismos de ayuda para los proveedores de manera que puedan contribuir al desarrollo de la cadena de valor.

Aquellos proveedores cuya práctica social está en proceso de mejora (mejoras orientadas a la sostenibilidad), con frecuencia tienen una alta productividad, pueden producir productos de mejor calidad y presentan un riesgo mucho menor en relación a la reputación de la empresa. Los estándares mínimos en materia de derechos humanos no son respetados en la mayor parte de las cadenas de suministro globalizadas. Por lo tanto, se alienta a los responsables de compras de las organizaciones (centrales de compras, servicios administrativos, etc.) a trabajar con sus proveedores y asistirlos para mejorar las condiciones, en lugar de poner fin a la relación comercial, lo que puede conducir a un perjuicio para los trabajadores.

Indicadores relacionados: Sistemas para ayudar a los proveedores a cumplir con las condiciones mínimas de trabajo, porcentaje de compradores entrenados para entender sobre las normas mínimas (derechos humanos,

condiciones laborales), mejora de los derechos humanos en la cadena de suministro como parte de la descripción del proveedor a contratar (inclusión de los aspectos de derechos humanos en los criterios de selección de los proveedores, sea como condición o como preferencia).

F. Sostenimiento de los pequeños productores:

El porcentaje de productos comprados a los pequeños productores, a las cooperativas y a las regiones más desfavorecidas sólo se modifica por medio de acciones voluntarias y dirigidas. Los pequeños productores contribuyen de manera vital en las comunidades locales en las que se encuentran, aunque sean poco visibles en las cadenas logísticas globales.

Es fundamental para el crecimiento de los pequeños productores que el Estado lleve adelante una política de sostenimiento. Los indicadores relacionados son los siguientes: Mecanismos de reconocimiento, mecanismos de seguimiento y mecanismos de asistencia.

A continuación, abordaremos el análisis de la política de compras públicas de la Provincia de Córdoba y de la Nación teniendo en cuenta el conjunto de indicadores de compras responsables que venimos de exponer.

2. COMPRAS PÚBLICAS RESPONSABLES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Tal como lo señaláramos al inicio del presente capítulo, debido a la ausencia de datos estadísticos disponibles que permitan responder de manera precisa a cada uno de los indicadores sugeridos, hemos procedido a recuperar la información pertinente a través de entrevistas realizadas a expertos clave. Analizaremos en primer lugar el caso de la Provincia de Córdoba, tomando en cuenta particularmente los datos y opiniones aportados por la Dirección General de Compras y Contrataciones.

Hemos señalado que el Estado, en el proceso de compras públicas actuando como prescriptor en materia de RSO, es capaz de generar externalidades positivas en el seno de las empresas del sector privado que contratan con él, que se traducen en el desarrollo de estructuras de creencias e ideologías en el interior de estas empresas, las cuales favorecen la puesta en práctica de conductas de RSO. Córdoba ha apostado por una nueva forma de realizar sus compras incorporando paulatinamente criterios de sustentabilidad, que luego parecen replicarse en otras empresas y organizaciones: “la incorporación de estos nuevos criterios dentro de los procesos de selección de proveedores, genera incentivos competitivos en las empresas interesadas para que desarrollen sus propias políticas de sustentabilidad, a la vez que fomenta la elaboración y comercialización de productos y servicios sustentables por parte de sus proveedores” (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015).

A. Buenas relaciones con los proveedores:

En relación a los criterios de selección de proveedores, los mismos son establecidos por normas generales (Ley N° 10.155, su decreto reglamentario y resoluciones vinculadas). La Provincia trabaja en el desarrollo de procesos que faciliten y den mayor transparencia a la participación de los proveedores en los procedimientos de compras, como es el caso del Registro de Proveedores (ROPyCE). La implementación del portal de compras vía web ha significado un avance muy importante en este sentido también, y se continúa trabajando en este aspecto para fortalecer los mecanismos de comunicación.

La labor realizada en los últimos años en materia de transparencia ha colocado a la Provincia en una posición de liderazgo, ya que se expone con el máximo nivel de detalle la información pertinente (conforme lo analizado en el Capítulo 5). La prioridad en estos momentos para la Provincia es atraer a los proveedores para que se registren en el Registro de Proveedores, un procedimiento muy simple de registración que luego permitirá acceder a quienes se encuentren inscriptos a los procedimientos de compras con el Estado provincial.

En cuanto a los criterios geográficos, se señala en este punto la vigencia de la Ley N° 9331 “Compre Córdoba”, la cual otorga preferencias a las empresas locales para que se constituyan en proveedores de la Provincia. En la práctica, se indica que la ley tiene escasa aplicabilidad debido en gran parte a que las empresas no se inscriben en el Registro correspondiente (el que establece la Ley “Compre Córdoba”).

Respecto de los indicadores de rotación anual, se señala que se trabaja con indicadores de uso interno, y que, año a año, se incorporan nuevos proveedores en parte también por esta política de atraer a las empresas para que se registren.

B. Comunicaciones claras y dentro de plazos razonables:

La transparencia y el acceso a la información, como acabamos de señalar, se constituyen como uno de los ejes centrales de gestión del gobierno de la Provincia. En los últimos años, se viene intensificando la labor del gobierno en introducir mejoras en la relación con sus proveedores, incluido los mecanismos de intercambio de información. Se ha dispuesto poner en el portal de compras públicas toda la información relativa a los procedimientos de compras y contrataciones: normativa vigente, información útil y oportunidades para proveedores, subastas electrónicas, novedades, preguntas frecuentes, etc. Esto permite a los proveedores contar con la mayor información posible (que es de acceso público y gratuito) para la mejor toma de decisiones y planificación.

En lo cotidiano, la eficiencia de este mecanismo se traduce, por ejemplo, en una reducción significativa de consultas y reclamaciones ante la Dirección General de Compras y Contrataciones, como así también ante los diferentes servicios administrativos que realizan las operaciones de compra.

C. Precios y fijación de precios sostenibles:

Conforme el Artículo 6 del Decreto N° 305/14 y el Anexo I del mismo, los precios correspondientes a la adjudicación serán invariables cualquiera fuere la causa que modifique la ecuación economía del contrato; excepcionalmente, podrá admitirse la redeterminación de precios por reconocimiento de variación de costos, en las contrataciones de servicios y/o provisión de bienes de ejecución diferida y continuada. Se podrá aplicar el mecanismo de redeterminación de precio por reconocimiento de variación de costos cuando en los pliegos de bases y condiciones o en las condiciones de contratación se encuentre expresamente prevista la posibilidad de redeterminar, previéndose necesariamente: a. Una estructura de costos preestablecida, con la descripción de los componentes de costos que la conforman y participación ponderada de cada uno de ellos. b. Las variables y/o índices que se compararán en un intervalo de tiempo, para el cálculo de la variación de cada componente de costo. c. La fuente de información que se tomará para cada una de las variables y/o índices. En todos los casos un diez por

ciento (10%) del último monto contractual aprobado se mantendrá fijo e inamovible durante la vigencia del mismo. Entendiéndose por monto contractual aprobado el monto inicial fijado en la contratación o el último monto redeterminado según corresponda.

El régimen de redeterminación de precios por reconocimiento de variación de costos que se encuentra vigente (Decreto N°1160/16), permite resolver los efectos que provocan las fluctuaciones de precios que impactan en los costos de la provisión de bienes y prestación de servicios. El sistema tiene por objeto mantener el equilibrio de la ecuación económico-financiera de los contratos ante las fluctuaciones de precios que impactan en sus costos.

Los precios de las contrataciones de provisión de bienes y/o prestación de servicios podrán ser redeterminados en cualquier etapa de su ejecución, cuando se verifique, en los precios ponderados de sus factores de costos, una variación de referencia, ya sea positiva o negativa, superior al cinco por ciento (5%), respecto de sus precios vigentes.

D. Plazos de producción y de pagos claros:

La consideración de los plazos de producción y de pagos es un aspecto de importancia. Con la implementación del Portal de Pago a Proveedores, se habilitó el seguimiento de los pagos y se logró agilizar trámites que se realizaban de manera presencial. El ROPyCE no tiene responsabilidad sobre la gestión de pagos. Recordemos que la gestión de pagos es de injerencia de otra área (Tesorería), y no de la Dirección General de Compras y Contrataciones.

Del mismo modo, en lo que respecta a las órdenes de compra, según el procedimiento de selección que se trate pueden presentarse algunas variantes (por ejemplo, si existe o no un convenio marco aplicable), pero en general es conducido por el organismo comprador (cada uno de los diferentes servicios administrativos) y no por el órgano rector (Dirección de Compras y Contrataciones).

E. Respeto por los DDHH en la cadena de valor:

Se señala en este punto, que se está trabajando fuertemente en materia de respeto de las normas mínimas internacionales de condiciones laborales y

derechos humanos (normas de la OIT fundamentalmente). A tal fin se solicita a los proveedores la presentación de declaraciones juradas que den cuenta de su trabajo en este aspecto. De esta manera el Estado procura cuidar y asegurar el respeto por los derechos humanos en toda la cadena de valor.

F. Sostenimiento de los pequeños productores:

Se considera un aspecto muy importante, vinculado a la cuestión de la selección de proveedores (“Compre Córdoba”). Es fundamental acompañar a las pequeñas y medianas empresas y promover su desarrollo, competitividad e innovación, especialmente de aquellas que se encuentren radicadas o se radiquen en la Provincia de Córdoba. La Ley N° 9727 de Promoción y Desarrollo Industrial para Pymes apunta precisamente a este objetivo, y otorga mayores beneficios para las empresas que lo hagan en el Noroeste Provincial.

En general, los elementos básicos de una política de compras responsables, son evaluados e incorporados por la administración provincial. En casi todos los casos, a excepción del punto referido a pagos a proveedores (porque no es competencia de la Dirección General de Compras y Contrataciones), ha sido manifestado un interés muy alto por parte de los expertos de la Dirección y existen evidencias concretas de la implementación de cada uno. Si bien no hay mediciones precisas disponibles (por medio de los indicadores sugeridos u otros), bien puede ser un elemento a incorporar, según ha sido expresado por los propios expertos. Sería interesante medir además, por ejemplo, la cantidad de contratos que incorporan cláusulas sociales o cláusulas ambientales, sea en la descripción de especificaciones técnicas o en las condiciones de ejecución del contrato, para poder seguir una evolución.

3. COMPRAS PÚBLICAS RESPONSABLES EN ARGENTINA

En el caso de la Nación, también se procedió a recuperar la información correspondiente, fundamentalmente mediante entrevistas realizadas a la Oficina Nacional de Contrataciones:

A. Buenas relaciones con los proveedores:

En relación a los criterios de selección de proveedores, se procura asegurar la mayor transparencia de los mismos y la mayor simplificación posible. El portal Compras Públicas de la República Argentina (COMPR.AR) facilita en gran medida la gestión de los procesos de contratación electrónica de bienes y servicios. Al mismo tiempo que permite obtener información detallada sobre los procedimientos de compras del Estado: los ciudadanos podrán Inscribirse como proveedores del Estado Nacional, informarse sobre Compras Electrónicas, conocer los Acuerdo Marco, realizar consultas y seguimiento de pagos. Además, el SIPRO brinda información relativa de todos los oferentes y adjudicatarios de las contrataciones que realiza la Administración Pública Nacional, mientras que el SECOP permite efectuar la gestión de las contrataciones públicas a través de Internet y obtener información sobre la totalidad de las contrataciones electrónicas que realicen los organismos de la Administración Pública Nacional.

En cuanto a los criterios geográficos, la Ley de “Compre Nacional” (Ley N° 25.551), similar al “Compre Córdoba” implementada por la Provincia, otorga preferencias a las empresas argentinas para que se constituyan en proveedores de la Nación. Según dispone el Artículo 3 de la norma, la administración pública deberá dar prioridad en sus compras a los bienes nacionales por sobre los importados ante una oferta de igual precio o de hasta un siete por ciento (7%) más, cuando dichas ofertas sean realizadas para sociedades calificadas como pymes, y del cinco por ciento (5%) para las realizadas por otras empresas.

La ley establece que para que un producto califique como de industria nacional, debe tener como mínimo el 60% de integración, nacional. Así se promueven sólo productos que tengan alto valor agregado nacional, y no simples ensambles de partes importadas. Por su filosofía, el “Compre Nacional” constituye una herramienta para impulsar la reindustrialización del país.

Respecto de los indicadores de rotación anual, no se obtuvieron datos pero se destacó que la Oficina Nacional de Contrataciones tiene como uno de sus objetivos, incorporar nuevos proveedores al sistema de contrataciones públicas, para lograr esta adhesión realiza presentaciones de los sistemas de contrataciones a las Asociaciones y Cámaras empresarias que lo soliciten para hacer conocer entre sus asociados, las ventajas de venderle al Estado.

B. Comunicaciones claras y dentro de plazos razonables:

Es necesario que el Estado sea capaz de comunicar correctamente sobre los requisitos, procedimientos, formalidades, características de la contratación en cada una de las etapas de la misma, y que se brinde la mayor precisión en los detalles e instrucciones en relación los distintos aspectos de los bienes a adquirir y a la política de intercambio. En este sentido, la Nación se ha focalizado en el desarrollo de la herramienta del portal de compras que permite acceder a toda la información necesaria, de manera rápida, simple y libre. De esta forma se pueden consultar las normas vigentes, guías prácticas, estadísticas, precios de referencia, contrataciones vigentes, contrataciones históricas, planes de inversión, novedades y preguntas frecuentes, entre otros.

C. Precios y fijación de precios sostenibles:

Los expertos han señalado que en materia de contrataciones de bienes y servicios a nivel nacional están vedados, en principio, los mecanismos de redeterminación de precios. Ahora bien, sin perjuicio de la inviabilidad jurídica de prever dichos mecanismos, sí resulta de aplicación la denominada Teoría de la imprevisión, a fin de poder renegociar los contratos cuando circunstancias sobrevinientes, ajenas a las partes, hubiesen provocado una ruptura de la ecuación económico financiera del contrato. Frente a determinadas circunstancias, asiste al co-contratante del Estado el derecho esencial al mantenimiento de la ecuación económico-financiera del contrato.

La ONC ha advertido en numerosos precedentes sobre la imposibilidad jurídica de incluir en los pliegos de bases y condiciones particulares cláusulas que permitan la actualización de precios en forma periódica, impedimento que no viene dado por las normas vigentes que regulan el régimen de contrataciones públicas, sino por las normas que se han dictado en materia de emergencia pública y reforma del régimen cambiario, específicamente por lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley Nº 25.561, modificatorio de los artículos 7º y 10 de la Ley Nº 23.928 y lo previsto en el artículo 5º del Decreto Nº 214/02 (Conf. Dictámenes ONC Nº 531/09, Nº 552/10, Nº 996/12, Nº 1048/2012, Nº 1049/12, Nº 1050/12, Nº 1051/12, Nº 176/13 y Nº 205/13, entre otros). En sentido concordante, la Procuración del Tesoro DE LA NACIÓN, en su Dictamen Nº 134 de fecha 18 de agosto de 2011, indicó: "...tales mecanismos se encuentran específicamente vedados, de

conformidad con lo normado por los artículos 7º y 10 de la ley N° 23.928, el artículo 4º de la Ley N° 25.561 y el artículo 5º del Decreto N° 214/02”. Así, mediante la mencionada Ley N° 23.928 de “Convertibilidad” se prohibió toda forma de indexación, variación o cualquier tipo de repotenciación de deudas.

De tal manera, la inclusión de mecanismos de esa naturaleza en los pliegos de bases y condiciones particulares no resulta compatible con la normativa vigente, a la que el régimen de contrataciones del sector público necesariamente debe adecuarse (Conf. Dictámenes PTN 278:133).

En relación a la mencionada Teoría de la imprevisión, la regulación normativa se encuentra contemplada en el Artículo 13, inciso a) del Decreto N° 1023/01: “El derecho a la recomposición del contrato, cuando acontecimientos extraordinarios o imprevisibles de origen natural, tornen excesivamente onerosas las prestaciones a su cargo”, y el Artículo 96 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16: “En los contratos de suministros de cumplimiento sucesivo o de prestación de servicios se podrá solicitar la renegociación de los precios adjudicados cuando circunstancias externas y sobrevinientes afecten de modo decisivo el equilibrio contractual”.

D. Plazos de producción y de pagos claros:

En relación a los plazos de producción, no se obtuvieron datos suficientes. En cambio, respecto de las cuestiones vinculadas a los pagos, los expertos destacaron especialmente las herramientas implementadas a fin de agilizar las consultas y facilitar el contacto de los proveedores a través del portal eProv, el cual permite realizar diferentes búsquedas predefinidas, consultas, sugerencias, guías de uso y preguntas frecuentes.

E. Respeto por los DDHH en la cadena de valor:

Además de criterios los criterios ambientales, el gobierno puede considerar aspectos éticos relativos al cumplimiento de convenciones internacionales y estándares sobre condiciones laborales dignas, salarios mínimos, derechos de los trabajadores y lucha contra el trabajo infantil, entre otros. Las instituciones públicas y otras entidades privadas pueden exigir en sus compras que los proveedores y productos cumplan esos criterios y apostar además por estándares más exigentes, como los del comercio justo (garantizar a los trabajadores salarios

y condiciones laborales justas, asegurar que no existe explotación infantil, que las organizaciones productoras deben destinar una parte de sus beneficios a las necesidades básicas de su comunidad, etc.). Estas cuestiones podrán introducirse en los pliegos de contratación de algunos productos. Una forma, quizás la más pragmática, de incluir este tipo de criterios al proceso de compra es exigir a los oferentes una declaración o certificación de que cumplen con las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que especifique el órgano de contratación; caso contrario, quedarán excluidos por incumplimiento de las especificaciones contractuales.

F. Sostenimiento de los pequeños productores:

En relación a los pequeños productores, se ha trabajado intensamente en promover la contratación con efectores de desarrollo local y economía social, la cual se constituye como un criterio de sustentabilidad fundamental para seguir avanzando en la efectiva implementación de las compras sustentables por parte de los organismos públicos. El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social fue creado por el Decreto N° 189/2004, en el que se establece que en el mismo podrán inscribirse aquellas personas físicas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada mediante informe técnico social suscripto por profesional competente, o que se encuentren en situación de desempleo, o que resulten real o potenciales beneficiarias de programas sociales o de ingreso, sean éstas argentinas o extranjeras residentes.

Además, en este punto se hace referencia también a la Ley de Compra Nacional que procura revitalizar la industrialización de las Pymes.

En suma, la Nación sigue trabajando y desarrollando diferentes instrumentos y criterios para hacer de los contratos públicos una herramienta de promoción y orientación para el desarrollo sustentable. La apreciación que se hace sobre los diferentes elementos básicos que sostiene la administración nacional es, en general, de gran interés e importancia.

En ambos casos, Provincia y Nación, se recuperó información suficiente que nos permite hacer la siguiente valoración respecto de los elementos analizados y que se presenta en la Tabla N° 7. En atención al grado de importancia que es acordado a cada categoría de elementos se asigna un puntaje de 1 a 4, donde: 1= muy poco; 2= poco; 3= suficiente; y 4= mucho.

**TABLA N° 7: COMPRAS PÚBLICAS RESPONSABLES:
COMPARATIVO PROVINCIA - NACIÓN**

Indicador	Córdoba	Argentina
A - Buenas relaciones con los Proveedores	4	4
B - Comunicaciones claras y en plazos razonables	4	4
C - Precios y fijación de precios sostenibles	4	2
D - Plazos de producción y de pago claros	N/A	3
E - Respeto por los DDHH en la cadena de valor	4	4
F - Sostenimiento de los pequeños productores	4	4

Fuente: Elaboración propia

Respecto de los puntos A,B,E y F, es posible observar niveles de compromiso y puesta en marcha de acciones conducentes a la implementación de los objetivos que cada uno de ellos representa de similar envergadura e importancia, en ambas unidades de análisis, con las particularidades y características propias de cada administración. En el caso del punto C, observamos una visión diametralmente opuesta en lo que hace a los mecanismos de redeterminación de precios. Sin redundar en los argumentos que asisten a cada uno, diremos simplemente que la Provincia, con un régimen vigente que habilita la redeterminación de precios, demuestra mayor compromiso y otorga mayor prioridad a este elemento. En tanto que la Nación, con la prohibición expresa de implementar un mecanismo similar (sólo vía la teoría de la imprevisión), deja mucho más expuestos a los proveedores y se obstaculiza el logro del equilibrio deseado, especialmente en un contexto inflacionario como el actual. Mientras que en lo que respecta al ítem D, el abordaje del mismo en el enfoque de los órganos rectores es, de alguna manera, ajeno o no tan prioritario como se muestra en los demás casos.

4. SÍNTESIS

- 1) A fin de analizar los elementos básicos (y el conjunto de indicadores asociados) que debería contemplar toda política de compras responsable, hemos optado por abordar el análisis a partir de determinados criterios de amplia aceptación referidos a las Compras Responsables (Responsible Purchasing Network, 2006, pág. 8), los cuales son analizados respecto de cada una de las unidades de análisis, a saber: Buenas relaciones con los proveedores, Comunicaciones claras y dentro de plazos razonables, Precios y fijación de precios sostenibles, Plazos de producción y de pagos claros, Respeto por los Derechos Humanos en la cadena de valor, Sostenimiento de los pequeños productores).
- 2) Considerando que ni la Provincia de Córdoba ni la Nación llevan estadísticas que respondan a cada uno de los indicadores retenidos, se procedió a realizar entrevistas a expertos clave para, por estos medios indirectos, obtener los elementos centrales de la información necesaria, que permitan alcanzar una visión si bien no siempre precisa, cuanto menos correcta de los criterios elementales frente a la ausencia de datos estadísticos elaborados por las administraciones.
- 3) Para la valoración de cada conjunto de indicadores, se realizaron consultas a los expertos de las áreas de compras de la Provincia de Córdoba (Dirección General de Compras y Contrataciones) y del Estado Nacional (Oficina Nacional de Contrataciones). Se consultó especialmente sobre el grado de prioridad e importancia que representan estos elementos para cada uno de los organismos entrevistados (a fin de mostrar el estado de situación se elaboró una tabla con la valoración de los elementos de compras responsables para cada unidad de análisis, en una escala numérica de 1 a 4, cuyas referencias presentamos a continuación, y que refleja de alguna manera la importancia acordada a cada uno de los criterios básicos en función de los elementos aportados). En atención al grado de importancia las referencias son las siguientes: 1= muy poco; 2= poco; 3= suficiente; y 4= mucho.

**TABLA N° 7: COMPRAS PÚBLICAS RESPONSABLES:
COMPARATIVO PROVINCIA - NACIÓN**

Indicador	Córdoba	Argentina
A - Buenas relaciones con los Proveedores	4	4
B - Comunicaciones claras y en plazos razonables	4	4
C - Precios y fijación de precios sostenibles	4	2
D - Plazos de producción y de pago claros	N/A	3
E - Respeto por los DDHH en la cadena de valor	4	4
F - Sostenimiento de los pequeños productores	4	4

Fuente: Elaboración propia

- 4) Respecto de los puntos A,B,E y F, es posible observar niveles de compromiso y puesta en marcha de acciones conducentes a la implementación de los objetivos que cada uno de ellos representa de similar envergadura e importancia, en ambas unidades de análisis, con las particularidades y características propias de cada administración. En el caso del punto C, observamos una visión diametralmente opuesta en lo que hace a los mecanismos de redeterminación de precios. Sin redundar en los argumentos que asisten a cada uno, diremos simplemente que la Provincia, con un régimen vigente que habilita la redeterminación de precios, demuestra mayor compromiso y otorga mayor prioridad a este elemento. En tanto que la Nación, con la prohibición expresa de implementar un mecanismo similar (sólo vía la teoría de la imprevisión), deja mucho más expuestos a los proveedores y se obstaculiza el logro del equilibrio deseado, especialmente en un contexto inflacionario como el actual. Mientras que en lo que respecta al ítem D, el abordaje del mismo en el enfoque de los órganos rectores es, de alguna manera, ajeno o no tan prioritario como se muestra en los demás casos.

- 5) En relación a cada uno de los elementos básicos, se pueden extraer las siguientes apreciaciones. Respecto de las **Buenas relaciones con los proveedores**, ambas órbitas (Provincia y Nación), consideran que es un aspecto de gran importancia y prioridad. Para eso, y de modo similar, han implementado mecanismos que apuntan a establecer una relación comercial perdurable, confiable y mutuamente beneficiosa para alcanzar mejoras continuas en términos de eficacia y de innovación de los productos objeto de las compras. En el caso de Córdoba, en este aspecto, se destaca la implementación del portal de compras vía web, como plataforma de información y de transparencia. En cuanto a los criterios geográficos, se señala la importancia de la Ley N° 9331 “Compre Córdoba”, la cual otorga preferencias a las empresas locales para que se constituyan en proveedores de la Provincia; y respecto de los indicadores de rotación anual, se señala que se trabaja con indicadores de uso interno, y que, año a año, se incorporan nuevos proveedores por una política de atraer a las empresas para que se registren
- 6) Argentina, En relación a los criterios de selección de proveedores, procura asegurar la mayor transparencia de los mismos y la mayor simplificación posible. El portal Compras Públicas de la República Argentina (COMPR.AR) facilita en gran medida la gestión de los procesos de contratación electrónica de bienes y servicios. Al mismo tiempo que permite obtener información detallada sobre los procedimientos de compras del Estado. En cuanto a los criterios geográficos, la Ley de “Compre Nacional” (Ley N° 25.551), similar al “Compre Córdoba” implementada por la Provincia, otorga preferencias a las empresas argentinas para que se constituyan en proveedores de la Nación. Por su filosofía, el “Compre Nacional” constituye una herramienta para impulsar la reindustrialización del país. Respecto de los indicadores de rotación anual, no se obtuvieron datos pero se destacó que la Oficina Nacional de Contrataciones tiene como uno de sus objetivos, incorporar nuevos proveedores al sistema de contrataciones públicas, al igual que la Provincia.
- 7) En relación a las **Comunicaciones claras y dentro de plazos razonables**, es importante también que los proveedores conozcan los términos comerciales que rigen la relación, que reciban comunicaciones claras respecto de las expectativas del organismo comprador y que tengan la capacidad de expresar sus propias necesidades en el marco de una relación fluida. Es necesario entonces que el Estado sea capaz de comunicar correctamente sobre los requisitos, procedimientos, formalidades, características de la contratación en cada una de las etapas

de la misma, y que se brinde la mayor precisión en los detalles e instrucciones en relación los distintos aspectos de los bienes a adquirir y a la política de intercambio. En este punto, tanto la Provincia como la Nación han destacado la importancia de vigilar la transparencia y la simplificación de los mecanismos de intercambio de información. En los últimos años, la Provincia de Córdoba viene intensificando la labor en introducir mejoras en la relación con sus proveedores, incluido los mecanismos de intercambio de información. Se ha dispuesto poner en el portal de compras públicas toda la información relativa a los procedimientos de compras y contrataciones: normativa vigente, información útil y oportunidades para proveedores, subastas electrónicas, novedades, preguntas frecuentes, etc. En lo cotidiano, la eficiencia de este mecanismo se traduce, por ejemplo, en una reducción significativa de consultas y reclamaciones ante la Dirección General de Compras y Contrataciones, como así también ante los diferentes servicios administrativos que realizan las operaciones de compra.

- 8) La Nación, por su parte, se ha focalizado en el desarrollo de la herramienta del portal de compras que permite acceder a toda la información necesaria, de manera rápida, simple y libre. De esta forma se pueden consultar las normas vigentes, guías prácticas, estadísticas, precios de referencia, contrataciones vigentes, contrataciones históricas, planes de inversión, novedades y preguntas frecuentes, entre otros.
- 9) Respecto de los **Precios y fijación de precios sostenibles**: Comprador y proveedor deberían beneficiarse de los precios que se pagan, como así también beneficiar a todos aquellos que intervienen en los distintos niveles de la cadena de valor, con un precio que cubra de manera adecuada sus gastos de subsistencia y sus costos de producción. Córdoba cuenta con un régimen de redeterminación de precios por reconocimiento de variación de costos (conforme Decreto N°1160/16) que permite resolver los efectos que provocan las fluctuaciones de precios que impactan en los costos de la provisión de bienes y prestación de servicios. El sistema tiene por objeto mantener el equilibrio de la ecuación económico-financiera de los contratos ante las fluctuaciones de precios que impactan en sus costos.
- 10) A nivel nacional, por el contrario, está vedada la incorporación de mecanismos de redeterminación de precios. Ahora bien, sin perjuicio de la inviabilidad jurídica de prever dichos mecanismos, sí resulta de aplicación la denominada “teoría de la imprevisión” a fin de poder renegociar los contratos cuando circunstancias sobrevinientes, ajenas a las partes, hubiesen provocado una ruptura de la ecuación económico financiera del contrato. Frente a determinadas circunstancias, asiste al co-contratante del

Estado el derecho esencial al mantenimiento de la ecuación económico-financiera del contrato (Artículo 13, inciso a del Decreto N° 1023/01 y Artículo 96 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16).

- 11)Respecto de los **Plazos de producción y de pagos claros**: Los proveedores deberían contar con términos de pagos claros, regulares y transparentes, y con un calendario de órdenes de compra detallada. Para la Dirección General de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba, la consideración de los plazos de producción y de pagos es un aspecto de importancia, pero en este caso no tiene injerencia. Debemos destacar sin embargo, que con la implementación del Portal de Pago a Proveedores, se habilitó el seguimiento de los pagos y se logró agilizar trámites que se realizaban de manera presencial. Del mismo modo, en lo que respecta a las órdenes de compra, según el procedimiento de selección que se trate pueden presentarse algunas variantes (por ejemplo, si existe o no un convenio marco aplicable), pero en general es conducido por el organismo comprador (cada uno de los diferentes servicios administrativos) y no por el órgano rector (Dirección de Compras y Contrataciones).
- 12)En tanto, a nivel nacional, en relación a los plazos de producción, no se obtuvieron datos suficientes. En cambio, respecto de las cuestiones vinculadas a los pagos, los expertos destacaron especialmente las herramientas implementadas a fin de agilizar las consultas y facilitar el contacto de los proveedores a través del portal eProv, el cual permite realizar diferentes búsquedas predefinidas, consultas, sugerencias, guías de uso y preguntas frecuentes.
- 13)Otro importante aspecto a considerar es el **Respeto por los derechos humanos en la cadena de valor**. Se refiere al esfuerzo por establecer normas básicas, en materia de derechos humanos y, de condiciones de trabajo; priorizar a aquellos proveedores que demuestran una mejora continua en sus condiciones sociales y ambientales, y establecer mecanismos de ayuda para los proveedores de manera que puedan contribuir al desarrollo de la cadena de valor. Córdoba, al igual que Argentina, trabajan fuertemente en materia de respeto de las normas mínimas internacionales de condiciones laborales y derechos humanos (normas de la OIT fundamentalmente). Las instituciones públicas y otras entidades privadas pueden exigir en sus compras que los proveedores y productos cumplan esos criterios y apostar además por estándares más exigentes, como los del comercio justo (garantizar a los trabajadores salarios y condiciones laborales justas, asegurar que no existe explotación infantil, que las organizaciones productoras deben destinar una parte de

sus beneficios a las necesidades básicas de su comunidad, etc.). Estas cuestiones podrán introducirse en los pliegos de contratación de algunos productos. Desde la Nación se propone incluir este tipo de criterios al proceso de compra al exigir a los oferentes una declaración o certificación de que cumplen con las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que especifique el órgano de contratación; caso contrario, quedarán excluidos por incumplimiento de las especificaciones contractuales. La Provincia de Córdoba prevé la solicitud de una Declaración Jurada a sus proveedores, en este sentido.

- 14) Por último, respecto del **Sostenimiento de los pequeños productores**: El porcentaje de productos comprados a los pequeños productores, a las cooperativas y a las regiones más desfavorecidas sólo se modifica por medio de acciones voluntarias y dirigidas. Los pequeños productores contribuyen de manera vital en las comunidades locales en las que se encuentran, aunque sean poco visibles en las cadenas logísticas globales, y es fundamental para el crecimiento de los pequeños productores que el Estado lleve adelante una política de sostenimiento (reconocimiento, seguimiento y asistencia). La Provincia lo considera un aspecto muy importante, vinculado a la cuestión de la selección de proveedores (“Compre Córdoba”). Es fundamental acompañar a las pequeñas y medianas empresas y promover su desarrollo, competitividad e innovación, especialmente de aquellas que se encuentren radicadas o se radiquen en la Provincia de Córdoba. La Ley N° 9727 de Promoción y Desarrollo Industrial para Pymes apunta precisamente a este objetivo, y otorga mayores beneficios para las empresas que lo hagan en el Noroeste Provincial.
- 15) La Nación ha trabajado intensamente en promover la contratación con efectores de desarrollo local y economía social, la cual se constituye como un criterio de sustentabilidad fundamental para seguir avanzando en la efectiva implementación de las compras sustentables por parte de los organismos públicos. El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social fue creado por el Decreto N° 189/2004, en el que se establece que en el mismo podrán inscribirse aquellas personas físicas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada mediante informe técnico social suscripto por profesional competente, o que se encuentren en situación de desempleo, o que resulten real o potenciales beneficiarias de programas sociales o de ingreso, sean éstas argentinas o extranjeras residentes. Además, en este punto se hace referencia también a la Ley de Compre Nacional que procura revitalizar la industrialización de las Pymes.

- 16) En general, los elementos básicos de una política de compras responsables, son evaluados e incorporados por la administración provincial. En casi todos los casos, a excepción del punto referido a pagos a proveedores (porque no es competencia de la Dirección General de Compras y Contrataciones), ha sido manifestado un interés muy alto por parte de los expertos de la Dirección y existen evidencias concretas de la implementación de cada uno. Si bien no hay mediciones precisas disponibles (por medio de los indicadores sugeridos u otros), bien puede ser un elemento a incorporar, según ha sido expresado por los propios expertos. Sería interesante medir además, por ejemplo, la cantidad de contratos que incorporan cláusulas sociales o cláusulas ambientales, sea en la descripción de especificaciones técnicas o en las condiciones de ejecución del contrato, para poder seguir una evolución.
- 17) La Nación, por su parte, sigue trabajando y desarrollando diferentes instrumentos y criterios para hacer de los contratos públicos una herramienta de promoción y orientación para el desarrollo sustentable. La apreciación que se hace sobre los diferentes elementos básicos que sostiene la administración nacional es, en general, de gran interés e importancia. Los puntos menos fuertes en materia de compras responsables son los vinculados a los elementos precios y pagos.

TERCERA PARTE



CAPÍTULO 7: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

Objetivo Específico N°6: Análisis de las tendencias a nivel internacional y consideraciones a futuro en temas de Compras Públicas con responsabilidad social.

1. EMPRESAS Y RSO

Nos encontramos ante un nuevo escenario con nuevos modelos de gestión que son en esencia colaborativos, integrados y transparentes. La tendencia en las empresas apunta hacia una preocupación creciente por su impacto en la sociedad actual y futuro, tanto positivo como negativo. Pero, según el experto Antonio Vives²⁰, el motor de la gestión es y seguirá siendo la obtención de beneficios financieros para poder, en mayor o menor medida, generar beneficios sociales. Al tiempo que los gobiernos están evolucionando de ser meros gestores de la administración pública a preocuparse por la eficiencia en la administración de los recursos que la sociedad le ha confiado, complementando el modelo burocrático de prestación de servicios al público con ministerios y agencias que potencian alianzas con el sector privado e instituciones de la sociedad civil. La escasez de recursos los está forzando a ser más eficientes y efectivos en su gestión. Por su parte, las instituciones de la sociedad civil, muchas de las cuales surgen para cubrir carencias en la actuación de los gobiernos, también se enfrentan a demandas de mayor eficiencia y efectividad en la gestión de los escasos recursos públicos y privados. Poco a poco deben demostrar que no solamente han gastado los recursos en lo que se les ha asignado sino que esos recursos han cambiado positivamente y de manera sostenible los grupos objetivo. Ello también está llevándolas a hacer alianzas tanto con el sector público como privado para que cada uno logre mejor sus objetivos, aprovechando las ventajas comparativas de cada uno (Vives, 2016).

La articulación entre las empresas y el Estado es indispensable. Hoy las empresas necesitan de un Estado presente y viceversa para contribuir a erradicar las problemáticas sociales, preservando el rol que le compete a cada uno. En este sentido, la perspectiva es optimista: Las tendencias indican que el gobierno será cada vez más abierto y transparente como también deben serlo las empresas. Esta alianza es fundamental para generar mayor impacto y crear más y mejores soluciones.

En Latinoamérica y en nuestro país en particular, donde aún hay niveles inadmisibles de pobreza y marginación social, la solución de estos problemas atañe a la sociedad de manera integral y, en este sentido, la articulación de la gestión pública y la privada puede conducir a un mejor y más eficiente medio para la promoción del desarrollo social, la redistribución de riquezas y la creación de trabajo.

²⁰ Profesor Consultor, Stanford University en EEUU. Coordinador del Consejo Asesor en Sostenibilidad de CEMEX, ex miembro del Comité Asesor en infraestructura del estado de California. Ex-Gerente de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ph.D. en Finanzas y Mercados de capitales de Carnegie Mellon University en EEUU.

Hoy en día es difícil encontrar un gobierno, empresa, organismo internacional u organización social que no vehicule sus estrategias de actuación a través de la gestión de “alianzas” como eje central. Algunos de los beneficios destacados que las alianzas intersectoriales han logrado son los siguientes (Casado Cañeque, 2016):

- Mejorar el impacto y la sostenibilidad de los programas a través del refuerzo de la participación de los principales actores y beneficiarios;
- Aumentar la diversificación y la movilización de recursos a través de nuevos fondos y mecanismos (tanto tradicionales como no tradicionales);
- Crear y fortalecer entre los socios una cultura orientada a resultados, la generación del conocimiento, así como a compartir nuevas maneras de innovar y comunicar; y
- Consolidar el posicionamiento y la visibilidad de las organizaciones.

Desde el lado del Estado, es clave que los gobiernos puedan avanzar en materia de gobernanza, políticas públicas y reglamentaciones que permitan contextualizar los procesos de articulación público-privada, haciendo más fáciles y llevaderos los mismos e inclusive fomentándolos.

Es clave la articulación público-privada en materia de construcción de las economías regionales para la gestión de ingresos y generación de capital a través del empleo formal, el asociativismo y el mutualismo. Esto implica reforzar las políticas de empleabilidad generando contextos ideales para la conformación de nuevos negocios. La lucha contra el trabajo no registrado y el trabajo infantil, en donde la articulación con el Estado, por ejemplo, permite trasladar buenas prácticas a toda la cadena de valor, y el desafío de la innovación conjunta, propiciando la generación de polos científicos y tecnológicos que garanticen un contexto de incremento de la productividad de las industrias, tecnificación, con nuevos negocios de base tecnológica, con impactos positivos en la sociedad, el ambiente y las economías. La agenda global está marcando el rumbo para encontrar soluciones a las problemáticas sociales en un contexto innovador y articulado.

Desde la Subsecretaría de Responsabilidad Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha sido reconocido el valor de las articulaciones público-privadas para alcanzar soluciones reales, concretas y sostenibles para nuestro país. “Está en la esencia de esta Subsecretaría. Apuntamos a propiciar espacios de trabajo conjunto entre los diferentes actores sociales comprometidos con la Responsabilidad Social para el desarrollo sostenible. Creemos en un

Estado que acompaña iniciativas, un Estado que difunda aquellas experiencias exitosas y reconozca sus buenas prácticas en materia de sustentabilidad” (Morales Gorleri, 2016, pág. 38).

En el mes de julio de 2016 fue lanzado el Foro Nacional de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible, presentado por la ministra de Desarrollo Social de Argentina, Carolina Stanley, el cual tiene por objetivo buscar y encontrar respuestas a problemáticas referidas a lo social, ambiental y económico. La idea es acompañar el trabajo que vienen haciendo las empresas y las organizaciones de la sociedad civil desde sus áreas de Responsabilidad Social, y potenciarlo de manera conjunta para que este trabajo se multiplique y llegue a más argentinos.

El Foro es una instancia público-privada conformada por organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el Estado. Es un espacio de encuentro donde se proponen nuevas iniciativas, se promueve el intercambio de buenas prácticas y se potencian y replican aquellas acciones exitosas que vienen desarrollándose por parte de los distintos actores.

Un nuevo rumbo

Para las organizaciones de todo el mundo, y en especial para las empresas (sector privado), los últimos años han sido particularmente destacables en términos de desarrollo sostenible, lo que ha modificado el eje de los debates en relación a la responsabilidad social y la sostenibilidad. A partir de la adopción de la Agenda para el Desarrollo Sostenible (y los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS) en el marco de las Naciones Unidas, el Acuerdo de París dentro de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas, y la encíclica *Laudato si*, entre otros, se ha trazado un rumbo nuevo y definitivo, ya que estos hitos tienen una incidencia directa en la agenda de las organizaciones de manera que en adelante las discusiones se concentren en cómo y cuán rápido se pueden alcanzar esos objetivos a nivel global.

Teniendo en cuenta que se ha logrado un acuerdo sobre la dirección de las acciones, es decir, el qué hacer ya no es un interrogante, el reto está en el cómo lograr responder a los desafíos en el menor tiempo posible. Discutiremos entonces ya no contenidos sino métodos para alcanzar esos objetivos. Por este motivo, se ha convertido en una de las tendencias más importantes (y en un enorme desafío) trabajar en pos del desarrollo de indicadores que midan el impacto de los proyectos respecto de su incidencia en materia de sostenibilidad.

“En ese contexto, las empresas serán actores claves, y estarán cada vez más sometidas a tensiones y definiciones en temas que hasta no hace mucho tiempo no los sentían de su incumbencia: desde la internalización de la mirada de impacto amplio de sus productos y servicios en todas sus líneas, hasta su participación en los ámbitos de discusión sobre la aplicación de modelos innovadores de economía circular y sus efectos sobre patrones de usos de recursos, producción y consumo. Otro elemento de creciente influencia es el que proviene del rol de los gobiernos, y en especial de las grandes ciudades, cuyas sociedades y gobiernos están incorporando innovaciones tanto tecnológicas como organizativas en su gestión, economías de escala asociadas a nuevos sistemas de financiamiento, modelos de movilidad urbanos centrados en la minimización de consumos y maximización de tiempo de calidad para los ciudadanos y sostenibilidad ambiental” (PwC, 2016, pág. 3).

Debemos tener en cuenta que para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME) la implementación de acciones de RSO constituye un desafío especialmente difícil. Hablar de responsabilidad social en un segmento empresarial que tiene muchísimas dificultades y restricciones de recursos financieros y humanos suena con frecuencia bastante lejano. Pese a esto, existen empresas pequeñas que han visto en este desafío una oportunidad y se están sumando a esta tendencia.

Según una encuesta publicada en 2016 por la consultora PwC (PwC, 2016), para los ejecutivos de empresas en América Latina²¹, las tres tendencias en materia de sostenibilidad más relevantes para los próximos cinco años son:

- 1) Sostenibilidad en la cadena de valor (59%)
- 2) Innovación y desarrollo de nuevos modelos de negocio, productos y/o servicios a través de la sostenibilidad (56%)
- 3) Consumo responsable y productos más sostenibles (41%)

Como se puede apreciar, la preocupación por establecer políticas de aprovisionamiento responsables es un tema prioritario para las empresas encuestadas, y el 42% de ellas señaló que las mismas están contempladas en sus agendas y que cuentan con acciones concretas en la actualidad.

La encuesta muestra que un 72% de los ejecutivos cuenta con iniciativas de sostenibilidad en su cadena de valor. De este total, la necesidad de construir relaciones a largo plazo que contribuyan con un contexto favorable para el

²¹ En la encuesta participaron 451 líderes de empresas, de 18 países (CEOs, VPs, directores y gerentes de sustentabilidad).

desarrollo de los negocios fue la respuesta más votada por los encuestados (61%). En segundo lugar, a una distancia considerable, los riesgos legales y operacionales que implica la no gestión de estos aspectos y los riesgos reputacionales (28%). En tercer lugar se encuentra el mantenimiento de la licencia social para operar frente a la comunidad y otros grupos de interés (26%).

En relación a los procesos de selección de proveedores, los aspectos más evaluados están constituidos en primer lugar por los atributos relacionados con las obligaciones de las empresas: cumplimiento del marco legal (93%), la gestión de calidad (81%) y la gestión de salud y seguridad de los trabajadores (71%).

La misma encuesta indica que los países reconocidos como líderes en la región en temas de sostenibilidad son Chile (70%), Brasil (52%) y Costa Rica (45%), mientras que Argentina ocupa el quinto lugar con el 30%.

Es de destacar también que el 43% de las empresas que participó de la encuesta posee un reporte de sustentabilidad, y del 52% que indicó no contar con estos informes, un 34% mencionó que tiene previsto contar con uno próximamente. De acuerdo a KPMG, otra de las grandes consultoras a nivel global, en una encuesta realizada en el año 2015 (*Survey of Corporate Responsibility 2015*), el 74% de las empresas más grandes del mundo (G250) usan la metodología de GRI para reportar e impactan con ello en su cadena de valor en más de 90 países. Los reportes han sido y son vistos como un excelente instrumento de comunicación con los *stakeholders*. Pero deben ser considerados como una herramienta sobre todo de gestión.

La transparencia y los negocios transparentes es otro de los grandes focos de atención que interesa a las empresas: la lucha contra la corrupción ya no es sólo un problema moral sino también una cuestión económica y de competitividad. En los países europeos o en Estados Unidos, las prácticas corruptas como el pago de sobornos, es penalizado y provoca la pérdida de oportunidades de negocios. En cambio, las empresas que respetan las leyes y tienen programas de *compliance*, son premiadas con mayores negocios. En este aspecto, las agencias de control del Estado (la SEC en Estados Unidos, o la CNMV en España) desempeñan un rol fundamental. Es cierto que una empresa debe ganar dinero para resultar sustentable, “sin embargo, una actitud prescindente con las prácticas transparentes genera un contexto de negocios en el cual se produce una espiral ascendente de prácticas ilegales que puede terminar con la propia empresa: por ejemplo, recientes casos de automotrices que habrían falseado el impacto real de sus vehículos en el medio ambiente, conmociona a Europa” (Wortman Jofre, 2016).

Por otra parte, y en relación a las compras responsables específicamente, las empresas están atentas al lanzamiento de la norma ISO 20400 (Guía de Compras Sustentables, a la cual hicimos referencia en el Capítulo 2 del presente informe). Este documento, que aún se encuentra en etapa de borrador, marcará una tendencia mundial al proporcionar los fundamentos, elementos de política y estrategia, y consideraciones en el proceso de compra que una organización (pública o privada, grande o pequeña) debería implementar si desea que sus compras sean sustentables. Recordemos brevemente, en principio, la nueva norma ISO 20400 sería publicada en el año 2017 y tendría una estructura en torno a cuatro secciones principales:

- Contratación sostenible, poniendo énfasis en los temas sociales y de derechos humanos.
- Integración de la sostenibilidad en la política de contratación de una organización.
- Identificación de grupos de interés, el establecimiento de prioridades y la mejora del rendimiento.
- Integración de la sostenibilidad en la contratación – e incluye conceptos tales como el análisis del ciclo de vida, la debida diligencia y el coste global.

Algunos de los desafíos más importantes que se identifican en torno a la implementación de una política de compras responsables en las empresas, se relacionan con los precios sostenibles y con los pagos a proveedores. En relación a los precios de los productos, muchas veces se encuentra dificultad para establecer precios sostenibles. En algunos casos se supera la dificultad mediante la incorporación de un criterio de valor mínimo y máximo de adquisición de productos y servicios por parte de la compañía. En relación a los pagos a proveedores y optimización de los procesos, es fundamental contar con un plan de acompañamiento a las organizaciones candidatas a ser proveedoras de la empresa, como así también de otras compañías para que puedan abrir su cartera de clientes (Raviolo, 2016).

A la hora de trabajar en la gestión de compras responsables en el marco de un modelo de empresa socialmente responsable deben considerarse los siguientes aspectos: Involucrar a todo el *staff* que participa en el proceso de compra, pago a proveedores y al cliente interno de los mismos; generar encuentros con todos los actores antes de dar un alta de proveedor; brindar seguimiento y certificar procesos de manera continua; diseñar procesos especiales y adaptados para las compras a empresas sociales.

En relación a la selección de proveedores, las empresas valoran especialmente a aquellos que han obtenido algún tipo de certificación o estén en proceso de obtención de alguna de las certificaciones en materia de calidad, gestión ambiental, relaciones laborales, prevención de riesgos laborales, responsabilidad social corporativa, entre otras. Las normas ISO 9001 y 14001, OHSAS 18001 o SA 8000 son algunas de las certificaciones reconocidas oficialmente y que presentan la gestión de la organización en torno a la sustentabilidad. Asimismo, se valoran otras medidas o prácticas que el proveedor tenga instituido con carácter interno. Y en relación a las normas en sostenibilidad, suele exigirse que los proveedores involucrados firmen una declaración jurada donde se comprometen a respetar los principios relativos a los derechos humanos, las normas laborales y la protección del medio ambiente. El proveedor recibe el puntaje máximo si está adherido y elabora y publica el informe anual de progreso, conforme establece el Pacto Mundial; o si es una empresa con cotización en índices de sostenibilidad tales como el Dow Jones Sustainability Index o el FTSE4Good (Marignan, 2016).

Empresas B

En los últimos años viene creciendo en Argentina una nueva tendencia que se vincula a la gestión responsable pero se aparta del modelo tradicional de RSO: el concepto de Empresas B (o, por su denominación original *B Corporations*) o Sociedades de Beneficio e Interés Colectivo (BIC). Se trata de las empresas que nacen con la misión de solucionar problemas sociales y ambientales, desde los productos y servicios que comercializan. Para diferenciarlas existe una certificación, extendida por la organización sin fines de lucro "B Lab", que les otorga la certificación de Empresa B. Es una iniciativa que surgió en California, Estados Unidos, en 2006, y se fue expandiendo por el mundo. En nuestro país está presente desde hace cuatro años la ONG "Sistema B", que representa a "B Lab" en América del Sur.

En la actualidad hay cerca de dos mil Empresas B que operan en alrededor de 50 países, y en Argentina son 47 empresas, de las cuales tres son cordobesas: Ondulé, Porta Hnos. y Aero Studiodesign (Dávila, 2016).

En el mes de agosto de 2016 fue anunciado por el presidente de Argentina, el proyecto de ley para la creación de las Sociedades de Beneficio e Interés Colectivo (BIC), proyecto que fue redactado por un grupo de abogados, pertenecientes a la Comunidad de Abogados B, y coordinado por Sistema B.

“Desde Sistema B promovemos, por un lado, la creación de empresas con propósito social y ambiental y, por otro, un ecosistema favorable que las fortalezca. En este sentido, creemos que es fundamental la existencia de marcos legales que den mayor certeza jurídica a las empresas que buscan triple impacto: social, ambiental y económico”, indicó Florencia Güenzani, coordinadora de Sistema B (ComunicaRSE, 2016).

Los expertos señalan que esta nueva ley será bien acogida por muchísimos sectores (emprendedores sociales, empresas familiares, sociedades y organizaciones en general) y que es un medio de introducir la sustentabilidad en el derecho comercial. Además, con las Sociedades de Beneficio e Interés Colectivo, Argentina está siendo pionera, al ser el primer país de Latinoamérica que avanza con una normativa específica para dar una figura jurídica que tanto está reclamando esta nueva clase de emprendimientos, que no solo tienen en cuenta el beneficio económico sino también el impacto social y ambiental.

Luis Ulla, director de Investigación y Desarrollo del Instituto Argentino de Responsabilidad Empresaria (IARSE) advierte que más allá del formato jurídico que se adopte, lo importante son los criterios: “Hay muy buenos ejemplos de empresas con esquemas de gestión sustentable. Lo básico es la ética y los valores de los dueños de una empresa, que se trasladan a toda la organización. Lo vital es la autorregulación” (Redacción LA VOZ, 2016).

Ignacio Gregorini, director de Innovación Social Secretaría de Emprendedores y PyMEs del Ministerio de Producción, precisó que “teniendo en cuenta la visión del gobierno abierto, es muy importante que las políticas públicas puedan articular con la sociedad civil, las empresas y las universidades, para diseñarlas, validarlas e implementarlas, lo que a su vez da mayor calidad y validez política. Las organizaciones sociales son las que en muchos casos mejor entienden y acompañan las necesidades concretas, en este caso de los emprendedores y las empresas de triple impacto, y es por esto que es muy importante que el sector público pueda acompañar esas propuestas, darles un marco institucional y político, con el fin de darles escala” (ComunicaRSE, 2016).

Gestión RSO es Gestión

Una tendencia en nuestro país a la cual debemos estar particularmente atentos y vigilar con actitud crítica es la que pretende identificar la “gestión RSO” con la “comunicación RSO”. Esta tendencia que busca instalarse, y en algunos

casos lo ha logrado exitosamente, viene dada desde algunos sectores profesionales vinculados fundamentalmente a los departamentos de comunicación/ comercialización, autodenominados a veces departamentos de “sustentabilidad/ responsabilidad social / desarrollo sostenible” de las empresas, y que pretende identificar la gestión sustentable con algo que no lo es: En este sentido suele asimilarse gestión con comunicación (dichos “RSO” o “responsable” o “sustentable”). Aclarémoslo ahora: gestión y comunicación no son términos intercambiables. **Gestión RSO es Gestión.** Implica una integración auténtica, real y transversal de los valores de la responsabilidad en toda la organización. Planificada, ejecutada, medida y comunicada conforme parámetros de RSO. La “comunicación sustentable” es una acción que implica necesariamente una acción precedente, esto es una gestión RSO. Sin gestión RSO no existe comunicación RSO posible.

Hacer responsabilidad social sólo mediante acciones de comunicación, no es hacer responsabilidad social. La responsabilidad social “cosmética” que sólo se sustenta en comunicaciones parciales y simbólicas no es RSO. Porque no es significativa, no es real, no tiene sustancia. Una publicidad “sustentable” (porque incluye un relato sobre el cuidado de los recursos naturales, por ejemplo) no es comunicación sustentable, y mucho menos gestión sustentable. Responsabilidad Social es primero gestión y luego comunicación.

Podemos acordar que la comunicación sustentable es importantísima ya que es esencial que las empresas comuniquen a sus grupos de interés, informen y den cuenta de su gestión. Pero es importante estar atentos: la comunicación sustentable no es publicidad. La comunicación sustentable es el reporte de sustentabilidad, es la comunicación por medio del balance social, es la comunicación de resultados en base a indicadores de responsabilidad social.

La publicidad de una marca, sea institucional o de un producto, que refiera a valores como el medio ambiente, el respeto a la diversidad, la inclusión social u otros valores, puede ser más o menos apreciado por el público/consumidor y más o menos identificado como una comunicación de valor significativo, pero de ninguna manera es RSO, ni RSE, ni sustentabilidad ni comunicación sustentable.

2. LA RSO EN EL MUNDO

La RSO como fenómeno se presenta de manera bastante heterogénea en cada rincón del planeta, debido fundamentalmente a ciertas diferencias en relación a la definición misma del concepto y a las dimensiones que son tomadas en cuenta en cada sociedad, en cada cultura. Con el fin de mostrar algunas tendencias a nivel global, pasaremos a exponer algunos casos exitosos en el mundo, sin que esto implique necesariamente un modelo a imitar por parte nuestra provincia. El hecho de que una institución funcione para una determinada nación no significa que funcione igualmente bien en otras: “No resulta suficiente trasplantar instituciones para suscitar un desarrollo político y económico. De hecho, si dichas instituciones son establecidas sobre las sociedades por una presión internacional o nacional sin ser compatibles con las creencias establecidas respecto a los sistemas político, económico, social y cultural, ellas funcionarán necesariamente menos bien que las instituciones a las cuales vienen a reemplazar. Peor aún, si estas instituciones hacen caer los acuerdos políticos que aseguran la estabilidad política, ellas corren el riesgo de provocar desórdenes y agravar aún más la situación” (North, Wallis, & Weingast, 2010, pág. 401).

No obstante, los casos que presentaremos dan cuenta de lo valioso y beneficioso que puede resultar para el Estado y sus grupos de interés la incorporación de la RSO en el sistema de compras públicas, y probablemente servirán de ejemplo e inspiración. Estos casos muestran que es posible hacer RSO desde el Estado, que se puede gestionar de manera responsable y sustentable, que sí, es posible un Estado socialmente responsable.

A continuación nos referiremos a los siguientes casos:

- **Francia:** Pionero en materia de responsabilidad social, líder y referente a nivel global. De tradición europea en cuanto a la concepción de la RSO y altamente impositivo en cuanto a su modelo normativo.
- **Estados Unidos:** Exponente principal del modelo de RSO americano, derivado de la ética en los negocios.
- **Chile:** Principal referente en la región (Latinoamérica) en materia RSO, en especial en relación a las compras públicas con responsabilidad social.

Francia:

En relación a su régimen normativo, son especialmente interesantes: la ley de Nuevas Regulaciones Económicas (Ley 2001-420 de NRE que modifica el Código de Comercio francés Art. L-225) y la ley de Contratación Pública (*Code des Marchés Publics*). Nos interesa destacar dos cosas: 1) La exigencia en materia de reporte no financiero y 2) La perspectiva en relación a la contratación pública responsable: Francia ha implementado exitosamente disposiciones vinculadas a la sustentabilidad en su régimen normativo y ha logrado trazar su evolución, mediante un buen diseño de indicadores.

La ley francesa exige a las empresas que cotizan en Francia la emisión de información de carácter social y ambiental, en sus informes anuales de gestión. Con la sanción de las leyes de Grenelle (2009 y 2010) se extiende el mandato a las empresas no cotizadas con un número de empleados o niveles de ventas o activos superiores a los umbrales establecidos por Decreto en el Consejo de Estado. Francia ha sido pionero en materia de reporting no financiero. En Europa, Dinamarca y Francia son los únicos países que han hecho objeto de reglamentación a la responsabilidad social de las empresas, apartándose de esta manera de la *soft law* a la cual pertenece casi generalmente (Prados, Díaz, & Ingaramo, 2014). Así, el artículo 116 (que se incorpora en el Código de Comercio) de la ley sobre las Nuevas Regulaciones Económicas (NRE) aprobada en 2001 establece que las sociedades que cotizan en bolsa deben indicar en sus balances la información relativa a las consecuencias sociales y ambientales de sus actividades (*Triple bottom line*).

La responsabilidad social ha sido objeto de debate en la mesa redonda de Grenelle del Medio Ambiente. Un comité operativo trabajó en el tema “Empresas y RSE” durante el año 2008. Las propuestas y el programa de acción se reflejan en la Programación del Foro Ambiental Grenelle, que incluye²²:

- Desarrollar la información social y ambiental proporcionada por las empresas para la atención de sus grupos de interés
- Involucrar a los órganos de representación del personal de las empresas en los debates sobre temas de desarrollo sostenible relacionados con la actividad empresarial,
- Desarrollar normas de referencia de desarrollo sostenible por sector de actividad,

²² Conf. Ministère de L'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie del gobierno de Francia

- Apoyar el desarrollo de las “etiquetas” para dar reconocimiento a las buenas prácticas sociales y ambientales de las empresas,
- Asegurar la promoción de la inversión socialmente responsable (ISR),
- Intervenir a nivel europeo en favor del desarrollo de normas comunes sobre los indicadores sociales y ambientales.

La Ley del 12 de julio de 2010, sobre el compromiso nacional con el medio ambiente introdujo dos artículos, el artículo 225 sobre la responsabilidad social de las empresas (RSE) y el 224 sobre la inversión socialmente responsable (IRS). Estas normas se completan, respectivamente, por el Decreto del 24 de abril de 2012, sobre los requisitos de transparencia de las empresas y el Decreto del 30 de enero de 2012 relativo a la información sobre los criterios sociales, ambientales y de calidad tenidos en cuenta en su política de inversión de las sociedades de gestión de portafolio. La responsabilidad social de las empresas (RSE) también está presente en la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 2010-2013 del gobierno francés. Los principales ejes de acción son:

- Promover instancias de publicación de su desempeño ambiental y social (inversión socialmente responsable, la adhesión a las normas europeas de certificación, reporting no financiero...)
- La apertura de instancias de representación del personal (empleados) en el desarrollo de estrategias para el desarrollo sostenible de la empresa y del reporte ambiental y social
- La participación de los proveedores de servicios (contadores, auditores)
- La adaptación a las herramientas de la pequeña empresa para el desarrollo sostenible (desarrollo de normas / etiquetas individuales eco-responsables y adaptadas a las PYMEs)
- Desarrollo de las etiquetas ecológicas (medio ambiente NF y la etiqueta ecológica europea).

En relación a la contratación pública, Francia contempla expresamente los aspectos sociales y medioambientales en su legislación y cuenta con un plan de acción nacional para la contratación pública sustentable 2015-2020. Conforme la legislación del país galo (*Code des Marchés Publics*):

Un contrato público tiene una **previsión medioambiental** si:

- El **objeto del contrato** (artículo 5) tiene una dimensión ambiental, como por ejemplo “prestación de servicios de catering con productos de la

agricultura orgánica”, este objeto da lugar a la apertura de al menos una cláusula contractual en el mercado .

- la dimensión ambiental se tiene en cuenta en las **especificaciones técnicas** (artículo 6). Esto se puede hacer por la definición de exigencias equivalentes a las de las etiquetas ecológicas (por ejemplo, etiqueta ecológica europea), requisitos de desempeño o performance (por ejemplo, “vehículos que emiten menos de 110 g de CO₂/km”) o por los métodos y procesos de producción (por ejemplo, “la electricidad debe producirse a partir de fuentes de energía renovables”) .
- la dimensión ambiental se tiene en cuenta en las **condiciones de ejecución** del contrato (artículo 14), por ejemplo, “la recolección y el reciclado de residuos”.
- se toman en cuenta uno o más **criterios de adjudicación** relacionados con el desarrollo sostenible (artículo 53), acompañado de, al menos, una cláusula contractual asociado a uno o más criterios. Puede tratarse del rendimiento en términos de protección del medio ambiente, el desempeño en el desarrollo de la oferta directa de productos agrícolas, el costo total de utilización o el costo a lo largo de todo el ciclo de vida.

Un contrato público tiene **una previsión social** si:

- El **objeto del contrato** (artículo 5) tiene una dimensión social, como los “servicios reservados para las estructuras que emplean a personas con discapacidad”, este objeto da lugar a la apertura de al menos una cláusula contractual en el mercado.
- la dimensión social se tiene en cuenta en las **especificaciones técnicas** (artículo 6), por ejemplo: “el material debe ser adecuado para su uso por una persona con discapacidad”.
- la dimensión social se tiene en cuenta en términos de **ejecución del contrato** , que contienen al menos una cláusula social en virtud de la integración a través de la actividad económica (artículo 14) o bajo el uso de estructuras de empleo de la mayoría de los trabajadores con discapacidad (artículo 15).
- uno o más **criterios de adjudicación** de carácter social (artículo 53) se tienen en cuenta, acompañado de, al menos, una cláusula contractual asociado a uno o más criterios.

Por su parte, el Observatorio Económico de Compras Públicas (Observatoire Économique de l’Achat Public – OEAP) se basa en estas definiciones para identificar la progresión de la contratación sostenible (contratos con cláusulas ambientales y

sociales) en el orden público. **Los últimos datos, publicados en noviembre de 2013 para los contratos realizados en el año 2012, indica que el 5,4% de los contratos de 90.000 € o más, incluye una cláusula medioambiental y el 4,3 % tienen una cláusula social. Aunque estos porcentajes parecen bajos, no lo son en cuanto a progresión, ya que en 2009, llegaron a 2,6 % y 1,9 % respectivamente** (Observatoire Économic de l'Achat Public, 2015).

El plan de acción nacional para la de contratación pública sustentable viene de la voluntad de la Comisión Europea. Organiza las acciones por parte del Estado y las comunidades locales para desarrollar compras públicas sostenibles. El plan de acción no es legalmente vinculante, pero proporciona un impulso político a la puesta en marcha de una contratación pública más sostenible y a la sensibilización del público sobre el tema.

Estados Unidos:

Según la tradición americana, el concepto de Responsabilidad Social resulta de la ética en los negocios o ética empresarial (*business ethics*), es decir una de las formas de la ética aplicada que pone en cuestión los principios y los problemas morales que pueden desarrollarse en un ambiente de negocios. Para las organizaciones, es el ejercicio de la responsabilidad, reconocido de una manera comunitaria, lo que genera legitimidad. La existencia de una organización está determinada por la aceptación comunitaria de sus comportamientos y acciones. Esta es la base conceptual de la licencia para operar (*license to operate*).

La noción de *business ethics* implica que los negocios no sólo se deben realizar según ciertos estándares morales sino que también deben demostrar un determinado nivel de responsabilidad social y de rendición de cuentas hacia las Partes Interesadas (*stakeholders*), que incluye desde los empleados y clientes hasta los proveedores y la comunidad en general.

A nivel nacional existen diferentes agencias y departamentos gubernamentales que desarrollan actividades y programas federales en relación a estos temas. Entre los cuales podemos mencionar al organismo regulador bursátil, la Securities and Exchange Commission (SEC), que establece requisitos de reporte para empresas cotizadas, incluidos informes sociales y ambientales.

La información financiera de las empresas en los Estados Unidos se rige por un conjunto de normas contables conocidos como GAAP, por sus siglas en inglés. Estas normas están basadas en reglas y directrices emitidas por la Securities and

Exchange Commission (SEC) y por otras organizaciones de contabilidad, de carácter privado, sin fines de lucro: la Financial Accounting Standards Board (FASB), el American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) y la American Society for Testing and Materials (ASTM).

Según un estudio realizado en 2013 por The Sustainable Investments Institute y The Investor Responsibility Research Center Institute, 499 empresas del S&P 500 han realizado al menos un informe de sostenibilidad en el año 2012, pero sólo 7 empresas (1,4%) realizan un reporting integrado (financiero y no financiero). Las empresas estadounidenses no están obligadas a la elaboración de reportes de sostenibilidad; en cambio, sí es obligatorio proporcionar la información vinculada al buen gobierno (Ley Sarbanes Oxley - SOX). Esta norma nace en Estados Unidos con el fin de controlar a las empresas que cotizan en la bolsa de Nueva York, así como a sus filiales, evitando que las acciones de las mismas sean alteradas de manera dudosa. Su finalidad es evitar fraudes y riesgo de bancarrota, protegiendo al inversor. El texto de la ley abarca temas como el buen gobierno corporativo, la responsabilidad de los administradores, la labor de los auditores y la transparencia. Los aspectos más destacados de la Ley SOX son:

- La creación de la Public Company Accounting Oversight Board.
- El requerimiento de que las compañías que cotizan en bolsa garanticen la veracidad de las evaluaciones de sus controles internos en el informe financiero, así como que los auditores independientes de estas compañías constaten esta transparencia y veracidad.
- Certificación de los informes financieros, por parte del comité ejecutivo y financiero de la empresa.
- Independencia de la empresa auditora.
- El requerimiento de que las compañías que cotizan en bolsa tengan un comité de auditores completamente independientes, que supervisen la relación entre la compañía y su auditoría.
- Prohibición de préstamos personales a directores y ejecutivos.
- Transparencia de la información de acciones y opciones, de la compañía en cuestión, que puedan tener los directivos, ejecutivos y empleados claves de la compañía y consorcios, en el caso de que posean más de un 10 % de acciones de la compañía.
- Endurecimiento de la responsabilidad civil y penal ante el incumplimiento de la Ley. Se alargan las penas de prisión, así como las multas a los altos ejecutivos que incumplen y/o permiten el incumplimiento de las exigencias en lo referente al informe financiero.

- Protecciones a los empleados en el caso de fraude corporativo. La OSHA (Oficina de Empleo y Salud) se encargará en menos de 90 días de reinsertar al trabajador, se establece una indemnización por daños, la devolución del dinero defraudado, los gastos en pleitos legales y otros costes.

En relación a las políticas de sostenibilidad y transparencia en materia de compras públicas, debemos decir que la contratación pública sostenible en los Estados Unidos recibió un fuerte impulso en el año 2009 (5 de octubre de 2009) cuando el Presidente Obama firmó una orden ejecutiva que exigía que el **95% de todos los nuevos contratos de contratación pública cumplieran ciertos criterios "verdes"** – O.E. 13514, Sec. 2 (h). En respuesta, la Administración de Servicios Generales (GSA), agencia responsable de apoyar las operaciones del gobierno federal, lanzó un programa de trabajo para fortalecer la implementación de esta orden (GSA, 2016).

Al interior del país americano, el estado de **California** es particularmente sobresaliente en materia de sostenibilidad en la cadena de valor. La ley californiana sobre transparencia en las cadenas de suministro (Transparency in Supply Chains Act – SB 657) de 2010, utiliza la herramienta de la divulgación pública como mecanismo de responsabilidad social. El objetivo de esta ley es luchar contra las diferentes formas de trabajo forzado y tráfico de personas. Lo que esta ley exige a las empresas es que divulgue sus acciones en cinco categorías, y la información debe ser publicada en la web de la organización, de manera accesible y de fácil comprensión:

- 1) Verificar las cadenas de valor (o cadenas de suministros) a fin de evaluar y abordar los riesgos de trata de personas y esclavitud. Si la verificación no es realizada por un tercero (auditor externo), la organización debe aclararlo en su divulgación.
- 2) Auditar a los proveedores a fin de evaluar su cumplimiento respecto a los estándares de la organización para la trata de personas y la esclavitud. Si la verificación no es realizada por un tercero (auditor externo), la organización debe aclararlo en su divulgación.
- 3) Exigir a los proveedores directos la certificación de que los materiales que se utilizan en la elaboración del producto cumplen con las leyes relacionadas con la trata de personas y la esclavitud. Si la verificación no es realizada por un tercero (auditor externo), la organización debe aclararlo en su divulgación.

- 4) Mantener normas y procedimientos internos de rendición de cuentas para los empleados y contratistas que no cumplan con las normas de la organización en relación al tráfico de personas y la esclavitud.
- 5) Capacitar a los gerentes y empleados de la organización que tengan responsabilidad directa en la gestión de la cadena de valor respecto a trata de personas y esclavitud, en particular sobre la forma de mitigar los riesgos dentro de la cadena de valor.

Ámbito de aplicación: Los sujetos obligados son todos aquellos fabricantes o minoristas que realicen negocios en el Estado de California y cuyos ingresos brutos anuales superen los USD 100.000.000.

Chile:

El gobierno de Chile viene trabajando en una política de compras públicas sustentables desde el año 2007. “Con el transcurso del tiempo, el concepto se ha estado expandiendo y actualmente más que compras sustentables, estamos hablando de responsabilidad social en las compras públicas. Así, la responsabilidad social en las compras públicas se expresa en decisiones de compra que consideren no sólo el precio, sino también variables que tienen impacto en todo el entorno de la empresa” (ChileCompra, 2012).

Según Felipe Goya Goddard, ex Director de ChileCompra (2009-2012)²³, la contratación pública puede ser un importante motor para incorporar políticas complementarias al desarrollo económico dado el efecto ejemplificador que posee el Estado para otros ámbitos, sobre todo si se considera su gran capacidad de compra, que supera los US\$ 9.000 millones al año en el caso de Chile. En materia de contratación, el reglamento de compras públicas chileno (Decreto N° 250 del Ministerio de Hacienda), regulación complementaria de la Ley N° 19.886 de Contratación Pública, establece que en las licitaciones públicas es posible utilizar criterios de sustentabilidad para decidir entre las ofertas. A diciembre de 2010 el 5,2% de las compras que se realizan a través del mercado público chileno han incluido algún criterio de sustentabilidad, cuatro veces más que el 1,3% registrado en 2009. Esta cifra es mucho mayor si nos referimos únicamente a la tienda virtual de convenios marco ChileCompra Express, donde actualmente el 12,5% de las compras tienen criterios de sustentabilidad asociados (ChileCompra, 2011). **En el**

²³ Institución que administra el sistema de compras públicas de Chile.

año 2013, 43,3% de las órdenes de compra emitidas por 850 organismos públicos consideran criterios sustentables (ChileCompra, 2014).

Se han conseguido significativos avances a través de la modificación a la normativa de Compras Públicas que posibilitó que los compradores públicos consideraran aspectos de sustentabilidad como criterios de evaluación en sus licitaciones, y de la incorporación de sellos identificatorios a productos y proveedores del catálogo ChileCompra Express que cumplen con estos criterios.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, existen avances importantes, el gobierno chileno ha declarado su compromiso con el desarrollo responsable del país, cuidando el medioambiente, con respeto hacia los consumidores y trabajadores. Estas definiciones son relevantes puesto que generan el respaldo necesario para avanzar con medidas concretas en los distintos ámbitos del quehacer productivo nacional. Consistentemente con lo anterior, el marco regulatorio nacional se ha ido perfeccionando. En materia ambiental, por ejemplo, se ha puesto en marcha una nueva institución encabezada por el Ministerio del Medioambiente. En contratación pública, la ley de compra (19.886) y su reglamento (Decreto de Hacienda N° 250) incorporan criterios para que el Estado no efectúe sus compras y contrataciones a empresas que no cumplan con sus trabajadores o que incurran en delitos de cohecho o lavado de dinero entre otros. También permite incluir criterios de evaluación que favorezcan las decisiones de compra hacia empresas socialmente más responsables.

Este marco es el que permite avanzar con fuerza, pero no es suficiente. Se requiere también que proveedores y compradores incorporen estos conceptos en su trabajo y modelos de gestión. En las empresas, la responsabilidad social ha estado entrando lenta, pero constantemente. Cada día existen más instancias de discusión e intercambio de información sobre esta materia y también se ha ido precisando qué se entiende realmente por responsabilidad social. Ahora bien, desde el punto de vista de las empresas, es poco significativo aún el número que tiene políticas claras y alineadas con los estándares frente a las miles de empresas que existen en el país, especialmente cuando se trata de PyMEs (ChileCompra, 2012).

Del mismo modo, pero al otro lado, el perfil de los más de 13.000 compradores públicos es muy variado en sus habilidades y competencias. La gran mayoría trabaja con recursos también limitados, bajo presión y sin acceso permanente y fluido a espacios para aprehender nuevos conceptos. Aunque este grupo tiene información sobre las ventajas de avanzar en esta política, la materialización práctica presenta dificultades técnicas que deben ser trabajadas.

Además, en septiembre de 2016, ChileCompra ha presentado su Código de Ética con lineamientos de probidad y transparencia para sus funcionarios, iniciativa que se enmarca en las acciones de la Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios y la Política. Este lanzamiento de los Códigos de Ética de instituciones del Estado busca dar cumplimiento a las propuestas entregadas por la Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios y la Política, impulsada por la Presidenta de la República, y se basa en el Oficio Circular N°3 (febrero 2016) del Ministerio de Hacienda que instruyó a todos los ministerios y servicios públicos del Estado, intendencias, gobernaciones y municipalidades, el dictado de estos Códigos de Ética a más tardar en el mes de noviembre del presente año.

Por su parte la directora de ChileCompra, Trinidad Inostroza, manifestó que, “este hito es fruto de un trabajo participativo con todos los funcionarios de ChileCompra que finalmente fue construido por todos. Por lo tanto creemos que es una herramienta importante para dar cumplimiento a las exigencias que hoy en día tiene la ciudadanía respecto de los funcionarios en materia de probidad y transparencia” (ChileCompra, 2016).

La Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios y la Política, presentada por la Presidenta Michelle Bachelet en mayo de 2015, incluyó la creación y aplicación de Códigos de Ética en todas las instituciones públicas. Esta medida busca promover una cultura ética y proba, acorde a la misión y objetivos estratégicos institucionales, así como definir valores, derechos y obligaciones de todos los funcionarios para conocer y apoyar el cumplimiento de la normativa. Al final de este proceso, 256 instituciones públicas contarán con una nueva competencia al interior de su servicio. En el caso de Hacienda, la medida se concretó a través de una alianza estratégica entre el Ministerio, el Servicio Civil, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

A este esfuerzo se suma la implementación de otra medida que también es parte de la Agenda para la Transparencia y la Probidad, cual es el desarrollo de Sistemas Preventivos Antilavado de Dinero y Anticorrupción en el Sector Público, iniciativa pionera a nivel internacional, y que involucra a más de 300 servicios a lo largo de Chile. La medida, impulsada por el Ministerio y coordinada por la UAF, ha sido desarrollada con éxito por todos los servicios y superintendencias de Hacienda, quienes cuentan en la actualidad con Manuales de Prevención plenamente operativos, que permiten mitigar el riesgo de la comisión de lavado de

activos y de delitos funcionarios tales como el cohecho, la malversación de caudales públicos y la prevaricación, entre otros (ChileCompra, 2016).

3. COMPRAS PÚBLICAS CON RESPONSABILIDAD SOCIAL

Algunas tendencias que se presentan en torno a la temática de las compras públicas sustentables o sostenibles / compras públicas verdes / compras públicas con responsabilidad social, vienen dadas por las iniciativas y programas impulsados por referentes internacionales en materia de desarrollo sostenible, como es el caso del programa de Naciones Unidas sobre Compras Públicas Sostenibles (CPS), uno de los cinco programas iniciales del Marco Decenal de Programas de Producción y Consumo Sostenibles (10YFP), un marco global de acción adoptado por la Conferencia Rio + 20.

Hemos señalado ya que, al considerar la noción de desarrollo sostenible, el análisis del rol del Estado como agente del desarrollo y su intervención a través de las instituciones se hace imprescindible. Su protagonismo es evidente considerando que es responsable de una parte significativa del gasto nacional si se toma en cuenta el gasto público en relación al Producto Bruto Interno (PBI), y se torna ineludible entonces profundizar en el análisis de su rol como actor clave del desarrollo económico, en especial cuando se trata de desarrollo sostenible.

En este sentido, es creciente el interés, en todo el mundo, por las compras públicas con responsabilidad social, que es el núcleo de los procesos de cooperación internacional en materia de consumo y producción sostenibles. En efecto, el programa de Naciones Unidas sobre Compras Públicas Sostenibles (CPS) en el Marco Decenal de Programas de Producción y Consumo Sostenibles (10YFP), tiene por objetivo precisamente acelerar el cambio hacia el consumo sostenible en los países desarrollados y en desarrollo.

Si bien se ha trabajado mucho en los últimos años y hasta el momento centenar de países ya cuenta con instituciones públicas que han adoptado alguna política de compras responsables, existen cuestiones coyunturales críticas (condiciones económicas y políticas adversas) que pueden retrasar esta tendencia. Ciertas barreras, como la idea persistente de que los productos “sostenibles” son más caros, también pueden obstaculizar el progreso. Además, la

gran variedad de sistemas, criterios y enfoques puede llegar a confundir a los proveedores y compradores, lo que ralentiza aún más el desarrollo. Por lo tanto, es oportuno llevar adelante un análisis crítico del estado actual de situación de las compras públicas y poder alcanzar una comprensión acabada sobre cómo contribuyen éstas en la construcción de una economía fuerte y sostenible.

El enfoque del PNUMA

Según el enfoque del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “una buena compra es una compra sostenible” (PNUMA, 2012, pág. 8). Las compras públicas sostenibles incluyen los tres pilares del desarrollo sostenible: social, medioambiental y económico. Como sucede con cualquier buena compra, los elementos básicos deben incluir transparencia, imparcialidad, no discriminación, competencia, rendición de cuentas y verificabilidad, y deben tomar en consideración los impactos a escala local, nacional e internacional.

Los países que se comprometan a invertir su tiempo y recursos en la implementación de las compras públicas sostenibles tendrán la oportunidad de:

- Contribuir a cumplir una amplia gama de objetivos políticos nacionales
- Mejorar sus prácticas ambientales
- Obtener beneficios económicos
- Desarrollar mercados para productos y servicios más sostenibles

En relación al rol del Estado en la promoción de la responsabilidad social, hemos destacado el fuerte impacto que producen los gobiernos en la economía de un sistema. Son los mayores consumidores de sus países, ya que las compras públicas representan aproximadamente un 15% del PIB en los países de la OCDE y hasta un 30% en los países en desarrollo. Este poder adquisitivo significa que las compras públicas ofrecen una importante oportunidad para incentivar unos patrones de consumo y producción más sostenibles. Los gobiernos pueden “predicar con el ejemplo” a través de sus propias compras. Al hacerlo, pueden aumentar la demanda y ayudar a crear nuevos mercados para productos y servicios sostenibles y, a raíz de ello, ayudar a motivar un desarrollo sostenible (PNUMA, 2012).

Las compras sostenibles se aplican cada vez más como un instrumento político para respaldar políticas nacionales, regionales e internacionales y programas como la erradicación de la pobreza, la creación de riqueza, la estimulación de las economías locales y del empleo, las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y la innovación y el desarrollo de tecnologías ambientales.

A fin de orientar a los Estados en la implementación de compras públicas sostenibles, el PNUMA ha elaborado una guía de prácticas y directrices y ha generado una plataforma de intercambio de experiencias e información sobre consumo y producción sostenibles.

Siguiendo lo elaborado a partir del Grupo de Trabajo de Marrakech (GTM)²⁴, grupo que estuvo activo hasta la décimo novena sesión de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en 2011 y en el cual intervino PNUMA, entre 2009 y 2012, siete países pusieron a prueba el enfoque de las compras públicas sostenibles del GTM en el marco del proyecto de Fortalecimiento de Capacidades para las Compras Públicas Sostenibles del PNUMA, apoyado por la Comisión Europea, Suiza y la Organización de Países Francófonos. Estas directrices se han actualizado a partir de los resultados de esta prueba piloto. Los países que participaron de esta prueba son: Chile, Colombia, Costa Rica, Líbano, Mauricio, Túnez y Uruguay (PNUMA, 2013).

La metodología implica que, en primer lugar, el país piloto realice una evaluación de estado de sus compras públicas a través de un cuestionario en línea (evaluación de estado). Seguidamente, se realiza un estudio legal para determinar el marco jurídico de las compras públicas en el país y analizar las posibilidades de integrar criterios sociales y medioambientales en las actividades de adquisición. En tercer lugar, un análisis de mercado se lleva a cabo a fin de definir las capacidades productivas existentes para los productos y servicios sostenibles y la sensibilidad potencial del mercado a las ofertas de compras responsables. Después de completar con éxito estas tres acciones, el país piloto puede emprender el desarrollo de su política de compras públicas responsables y poner en marcha un programa de fortalecimiento de capacidades para los funcionarios de compras que contará con la asistencia y seguimiento de expertos del PNUMA.

En este sentido nuestro país viene acompañando la tendencia. La Oficina Nacional de Contrataciones, órgano rector de compras y contrataciones de la

²⁴ véase: <http://www.unep.fr/scp/marrakech>

Nación, ya se encuentra participando junto a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Proyecto Global sobre Compras Públicas Sostenibles y Eco-etiquetado (SPPEL, por sus siglas en inglés), realizado por el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), que tiene como objetivo promover la implementación integrada de las compras públicas sostenibles y el eco-etiquetado. El Proyecto cuenta con tres componentes: a) Un componente de cooperación regional para los países del Cono Sur; b) Un componente de implementación a nivel nacional en varios países de América Latina; y, c) un componente enfocado en la difusión global de las herramientas técnicas desarrolladas sobre la materia.

El esfuerzo que se está realizando por acompañar la implementación de programas y proyectos sobre compras públicas con responsabilidad social es significativo. Además de la enorme labor de Naciones Unidas, en particular el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Marco global para el consumo y la producción sostenibles (10YFP) al cual nos hemos referido en los párrafos precedentes, podemos mencionar también los siguientes programas internacionales (globales) que buscan apoyar esta tendencia. Entre ellos:

- El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, que ha apoyado a varios países en el diseño e implementación de políticas de compras públicas responsables, es el responsable del trabajo del Foro Global de Crecimiento Verde sobre Adquisiciones y Crecimiento Verde. El grupo de trabajo tiene como objetivo demostrar que el proceso de compras es capaz de desencadenar un crecimiento sostenible generalizado y apoya la adopción y aplicación de políticas y estrategias de compras responsables en las economías emergentes²⁵.
- La Red Internacional de Compras Verdes promueve las compras verdes en todo el mundo mediante la coordinación de los distintos grupos de interés que implementan las compras responsables hacia el consumo y la producción sostenibles. La misión de las organizaciones es: Promover en todo el mundo la difusión del desarrollo de productos y servicios respetuosos con el medio ambiente y las actividades de compras responsables; compartir internacionalmente información y conocimientos sobre compras responsables y productos y servicios respetuosos con el medio

²⁵ Para más información, consultar <https://www.iisd.org/>

ambiente; y armonizar los esfuerzos de compras responsables y el desarrollo de productos y servicios respetuosos con el medio ambiente desde un punto de vista global²⁶.

- Comercio Justo: certificación de internacional que promueve la creación de canales de comercialización innovadores a partir del desarrollo sostenible²⁷.
- Red Mundial de Etiquetado Ecológico – GEN (Global Ecolabelling Network): ONG fundada en 1994 que tiene por objetivo ayudar a proteger el medio ambiente mediante el eco-etiquetado de productos y servicios sostenibles²⁸.

4. SÍNTESIS

- 1) En la identificación de tendencias y perspectivas en temas de RSO hemos trabajado en torno a tres ejes principales: A) Empresas y RSO, B) Tendencias internacionales, y C) compras responsables.
- 2) EMPRESAS Y RSO. ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: Nos encontramos ante un nuevo escenario con nuevos modelos de gestión que son en esencia colaborativos, integrados y transparentes. La tendencia en las empresas apunta hacia una preocupación creciente por su impacto en la sociedad actual y futuro, tanto positivo como negativo, y la articulación entre empresas y Estado se presenta como una opción cada vez más indispensable. Esta alianza es fundamental para generar mayor impacto y crear más y mejores soluciones. Desde el lado del Estado, es clave que los gobiernos puedan avanzar en materia de gobernanza, políticas públicas y reglamentaciones que permitan contextualizar los procesos de articulación público-privada, haciendo más fáciles y llevaderos los mismos e inclusive fomentándolos.
- 3) La Subsecretaría de Responsabilidad Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se encuentra trabajando en las articulaciones público-privadas con el objetivo de alcanzar soluciones reales, concretas

²⁶ Para más información, consultar <http://igpn.org/>

²⁷ Para más información, consultar <http://www.fairtrade.net/es.html>

²⁸ Para más información, consultar <http://www.globalecolabelling.net/>

y sostenibles para nuestro país. En el mes de julio de 2016 fue lanzado el Foro Nacional de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible, el cual tiene por objetivo buscar y encontrar respuestas a problemáticas referidas a lo social, ambiental y económico. El Foro es una instancia público-privada conformada por organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el Estado.

- 4) EMPRESAS Y RSO. PERSPECTIVAS: Según una encuesta publicada en 2016 por la consultora PwC (PwC, 2016), para los ejecutivos de empresas en América Latina, las tres tendencias en materia de sostenibilidad más relevantes para los próximos cinco años son: Sostenibilidad en la cadena de valor (59%); Innovación y desarrollo de nuevos modelos de negocio, productos y/o servicios a través de la sostenibilidad (56%); y Consumo responsable y productos más sostenibles (41%). Como se puede apreciar, la preocupación por establecer políticas de aprovisionamiento responsables es un tema prioritario para las empresas encuestadas, y el 42% de ellas señaló que las mismas están contempladas en sus agendas y que cuentan con acciones concretas en la actualidad
- 5) EMPRESAS Y RSO. TRANSPARENCIA: La transparencia y los negocios transparentes es otro de los grandes focos de atención que interesa a las empresas: la lucha contra la corrupción ya no es sólo un problema moral sino también una cuestión económica y de competitividad.
- 6) EMPRESAS Y RSO. DESAFÍOS: Algunos de los desafíos más importantes que se identifican en torno a la implementación de una política de compras responsables en las empresas, se relacionan con los **precios sostenibles** y con los **pagos a proveedores**. En relación a los precios de los productos, muchas veces se encuentra dificultad para establecer precios sostenibles. En algunos casos se supera la dificultad mediante la incorporación de un criterio de valor mínimo y máximo de adquisición de productos y servicios por parte de la compañía. En relación a los pagos a proveedores y optimización de los procesos, es fundamental contar con un plan de acompañamiento a las organizaciones candidatas a ser proveedoras de la empresa, como así también de otras compañías para que puedan abrir su cartera de clientes (Raviolo, 2016).
- 7) Un importante punto a considerar es el que se refiere a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs). Estas presentan un desafío especialmente difícil. Hablar de responsabilidad social en un segmento

empresarial que ya tiene innumerables dificultades y restricciones de recursos financieros y humanos suena a veces lejano. Pese a esto, existen empresas pequeñas que han visto en este desafío una oportunidad y se están sumando a esta tendencia. Es fundamental el acompañamiento del Estado especialmente en este segmento.

- 8) EMPRESAS Y RSO: EMPRESAS B: En los últimos años viene creciendo en Argentina una nueva tendencia que se vincula a la gestión responsable pero se aparta del modelo tradicional de RSO: el concepto de Empresas B (o, por su denominación original B Corporations) o Sociedades de Beneficio e Interés Colectivo (BIC). Se trata de las empresas que nacen con la misión de solucionar problemas sociales y ambientales, desde los productos y servicios que comercializan. Para diferenciarlas existe una certificación, extendida por la organización sin fines de lucro “B Lab”, que les otorga la certificación de Empresa B.
- 9) LA RSO EN EL MUNDO: La RSO como fenómeno se presenta de manera bastante heterogénea en cada rincón del planeta, debido fundamentalmente a ciertas diferencias en relación a la definición misma del concepto y a las dimensiones que son tomadas en cuenta en cada sociedad, en cada cultura. Con el fin de mostrar algunas tendencias a nivel global, se exponen este informe algunos casos exitosos, que probablemente servirán de ejemplo e inspiración.
- 10) LA RSO EN EL MUNDO: FRANCIA: En relación a su régimen normativo, son especialmente interesantes: la ley de Nuevas Regulaciones Económicas (Ley 2001-420 de NRE que modifica el Código de Comercio francés Art. L-225) y la ley de Contratación Pública (*Code des Marchés Publics*). Francia contempla expresamente los aspectos sociales y medioambientales en su legislación y cuenta con un plan de acción nacional para la contratación pública sustentable 2015-2020. Se destaca además la exigencia en materia de reporte no financiero y la perspectiva en relación a la contratación pública responsable: Francia no sólo ha implementado exitosamente disposiciones vinculadas a la sustentabilidad en su régimen normativos sino que también ha logrado trazar su evolución, mediante un buen diseño de indicadores.
- 11) LA RSO EN EL MUNDO: ESTADOS UNIDOS: Según la tradición americana, el concepto de Responsabilidad Social resulta de la ética en los negocios o ética empresarial (*business ethics*). La noción de *business ethics* implica que los negocios no sólo se deben realizar según ciertos estándares morales sino que también deben demostrar un

determinado nivel de responsabilidad social y de rendición de cuentas hacia las Partes Interesadas (*stakeholders*), que incluye desde los empleados y clientes hasta los proveedores y la comunidad en general. A nivel nacional existen diferentes agencias y departamentos gubernamentales que desarrollan actividades y programas federales en relación a estos temas. Entre los cuales se encuentra el organismo regulador bursátil, Securities and Exchange Commission (SEC), que establece requisitos de reporte para empresas cotizadas, incluidos informes sociales y ambientales.

- 12) LA RSO EN EL MUNDO: CHILE: El gobierno de Chile viene trabajando en una política de compras públicas sustentables desde el año 2007. A diciembre de 2010 el 5,2% de las compras que se realizan a través del mercado público chileno han incluido algún criterio de sustentabilidad, cuatro veces más que el 1,3% registrado en 2009. Desde el punto de vista de las políticas públicas, existen avances importantes, el gobierno chileno ha declarado su compromiso con el desarrollo responsable del país, cuidando el medioambiente, con respeto hacia los consumidores y trabajadores. Estas definiciones son relevantes puesto que generan el respaldo necesario para avanzar con medidas concretas en los distintos ámbitos del quehacer productivo nacional.
- 13) Consistentemente con lo anterior, el marco regulatorio chileno se ha ido perfeccionando. En materia ambiental, por ejemplo, se ha puesto en marcha una nueva institución encabezada por el Ministerio del Medioambiente. En contratación pública, la reglamentación incorpora criterios para que el Estado no efectúe sus compras y contrataciones a empresas que no cumplan con sus trabajadores o que incurran en delitos de cohecho o lavado de dinero, entre otros. También permite incluir criterios de evaluación que favorezcan las decisiones de compra hacia empresas socialmente más responsables.
- 14) COMPRAS PÚBLICAS CON RESPONSABILIDAD SOCIAL: Según el enfoque del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “una buena compra es una compra sostenible” (PNUMA, 2012, pág. 8). Las compras sostenibles se aplican cada vez más como un instrumento político para respaldar políticas nacionales, regionales e internacionales y programas como la erradicación de la pobreza, la creación de riqueza, la estimulación de las economías locales y del empleo, las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y la innovación y el desarrollo de tecnologías ambientales. A fin de orientar a los Estados en la implementación de compras públicas sostenibles, el

PNUMA ha elaborado una guía de prácticas y directrices y ha generado una plataforma de intercambio de experiencias e información sobre consumo y producción sostenibles.

- 15) Nuestro país viene acompañando las tendencias. La Oficina Nacional de Contrataciones, órgano rector de compras y contrataciones de la Nación, ya se encuentra participando junto a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Proyecto Global sobre Compras Públicas Sostenibles y Eco-etiquetado (SPPEL, por sus siglas en inglés), realizado por el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), que tiene como objetivo promover la implementación integrada de las compras públicas sostenibles y el eco-etiquetado. El Proyecto cuenta con tres componentes: a) Un componente de cooperación regional para los países del Cono Sur; b) Un componente de implementación a nivel nacional en varios países de América Latina; y, c) un componente enfocado en la difusión global de las herramientas técnicas desarrolladas sobre la materia.
- 16) El esfuerzo que se está realizando por acompañar la implementación de programas y proyectos sobre compras públicas con responsabilidad social es significativo. Además de la enorme labor de Naciones Unidas, en particular el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Marco global para el consumo y la producción sostenibles (10YFP), podemos mencionar también los siguientes programas internacionales (globales) que buscan apoyar esta tendencia, como el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, la Red Internacional de Compras Verdes, Comercio Justo, GEN, entre otros.

CONCLUSIONES

Este informe sobre la política de compras públicas de la Provincia de Córdoba como motor de desarrollo de la Responsabilidad Social ofrece un marco de análisis sobre la temática de Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO), en especial en el ámbito de compras del Estado, y proporciona un esquema para analizar el papel de prescriptor que cumple el Estado en la construcción de la RSO al mismo tiempo que sus resultados contribuyen al debate de estos temas, los cuales se han constituido en los últimos años como una de las principales demandas de la sociedad civil.

Este estudio es el resultado de una investigación realizada en el año 2016 cuyo objetivo central es analizar comparativamente el rol que asume el Estado como prescriptor de Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) a través de la política de compras públicas, en Córdoba y en Argentina. Las unidades de análisis a considerar son dos niveles de gobierno (provincial y nacional) a fin de llevar adelante el análisis propuesto.

El Estado, en el proceso de compras públicas actuando como prescriptor en materia de RSO, es capaz de generar externalidades positivas en el seno de las empresas del sector privado que contratan con él, que se traducen en el desarrollo de estructuras de creencias e ideologías en el interior de estas empresas, las cuales favorecen la puesta en práctica de conductas de RSO. El enfoque de investigación se lleva adelante desde la óptica de la escuela del nuevo institucionalismo económico (Douglass North, Ronald Coase, Oliver Williamson), y desde ese lugar analizamos el rol del Estado especialmente en lo que se refiere a su capacidad de llevar adelante el cambio (en sentido de desarrollo) o transformación institucional.

A continuación, se dará cuenta de las principales observaciones alcanzadas:

En primer lugar, comenzaremos por indicar que la Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) es un fenómeno relativamente reciente que se ha presentado en distintas partes del mundo de manera muy heterogénea, y aunque esa heterogeneidad es producto de las dimensiones tomadas en cuenta en cada sociedad, en los últimos años ha obtenido un mayor protagonismo, y gracias a ciertos marcos internacionales de referencia va adquiriendo uniformidad, al menos en el aspecto teórico – conceptual, lo que permite avanzar en el desarrollo de estudios empíricos.

En el Capítulo 2 nos hemos referido a los aspectos básicos de la RSO, y en particular al marco teórico – conceptual que permite el análisis de una organización en términos de gestión RSO (Teoría de las Partes Interesadas). Hemos dado cuenta del conjunto de guías, directrices y estándares que promueven y orientan el proceso de implementación de la RSO, lo que constituye el marco internacional de referencia (Capítulo 2). En este sentido, se destacan principalmente las normas ISO 26.000 sobre responsabilidad social, ISO 19.600 sobre gestión de cumplimiento e ISO 20.400 sobre compras sustentables, de la Organización Internacional de Normalización (ISO); y la guía G4 sobre memorias o reportes de sustentabilidad, de la Iniciativa de Reporte Global (GRI).

Dentro del marco conceptual de la RSO, y considerando la relación entre una organización dada y sus grupos de interés, es posible identificar la relación “Organización – Proveedores”, donde adquiere particular interés la política de compras. Una política de compras con RSO o Compras Responsables (CR) es aquella que integra, en un sentido de equilibrio entre las partes interesadas (*stakeholders*), las necesidades, especificaciones y criterios en favor de la protección y mejora del medio ambiente, del progreso social y del desarrollo económico. Los elementos básicos que debe considerar toda política de CR han sido introducidos en el Capítulo 2 y profundizados luego en los Capítulos 5 y 6

En el ámbito público, se ha señalado la importancia de llevar adelante el análisis del Estado en tanto que gobierno y en un sentido administrativo de funcionamiento, como organización sujeto de RSO y su vínculo con las empresas proveedoras del Estado. El gasto público desempeña una función primordial en el fomento del crecimiento de la economía. El Estado tiene la capacidad de influir de manera sustancial en la adopción de mecanismos que atiendan a un crecimiento sustentable o responsable, mediante el fomento de la producción y comercialización de bienes que resulten más adecuados en términos sociales y ambientales.

En materia de compras públicas responsables, el panorama global indica claramente la necesidad de llevar adelante una modernización de los procesos de contratación pública, lo que se ha manifestado como una prioridad. Afortunadamente los gobiernos han asumido la importancia de dar un giro hacia una política de compras que incorpore criterios sociales y ambientales, tema que viene creciendo en interés y relevancia, especialmente en aquellos países en desarrollo.

En Argentina, se han puesto en marcha ciertos mecanismos que apuntan precisamente a la modernización de las compras públicas, en diferentes órbitas de

gobierno, entre los que se destacan las iniciativas llevadas a cabo por la Oficina Nacional de Contrataciones, órgano rector del régimen de compras y contrataciones de la Administración Pública Nacional. Mientras que en la Provincia de Córdoba, el caso más ejemplar en temas de RSO ha sido el del Ministerio de Finanzas de la Provincia, pionero en Argentina en la elaboración del Reporte de Sustentabilidad 2010, convirtiéndose así en el primer organismo público en Argentina en aplicar los parámetros GRI (*Global Reporting Initiative*). El órgano rector en materia de compras y contrataciones de la Administración Pública Provincial es la Dirección General de Compras y Contrataciones, dependiente del Ministerio de Finanzas.

En la Provincia de Córdoba se destaca especialmente la Ley de Modernización – Ley 10.155/2013 – sobre el Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial que incorpora la consideración de criterios de sustentabilidad en el proceso de compras. Gracias a la implementación de dicha normativa, ha sido posible la creación de “Compras Públicas”, un espacio y una herramienta para las compras y contrataciones provinciales que promueve la interacción entre el Gobierno de la Provincia de Córdoba, los proveedores y los ciudadanos en un marco de sustentabilidad.

Considerando que el Estado ha sido históricamente, y continúa siendo, el principal comprador medido desde la función compras del Estado/PBI, el Estado tiene la capacidad, a través del proceso de compras públicas y actuando como prescriptor en materia de RSO, de generar externalidades positivas en el seno de las empresas del sector privado que contratan con él, que se traducen en el desarrollo de estructuras de creencias e ideologías en el interior de estas empresas, las cuales favorecen la puesta en práctica de conductas de RSO. Por ello, la importancia del análisis de la relación entre el Estado (como Organización) y sus proveedores. Los principios y prácticas de responsabilidad social no serán desarrollados ni adoptados espontáneamente por las organizaciones sino en la medida de que las organizaciones dominantes del mercado (como en este caso, el Estado) encuentren interesante imponer su concepción particular sobre la calidad de la RSO. Así, el Estado tiene un efecto directo en sus grupos de interés y, por efecto “derrame”, las buenas prácticas se ampliarán hacia otras partes interesadas (el entorno de las organizaciones que conforman el grupo de interés del Estado), abarcando toda la cadena de valor (Capítulo 3).

El panorama que se presenta a nivel global indica claramente la necesidad de llevar adelante una modernización de los procesos de contratación pública, lo que se ha manifestado como una prioridad, suscitando un giro hacia una política

de compras que incorpore criterios sociales y ambientales. El desafío para el Estado es precisamente el diseño e implementación de prácticas innovadoras y sustentables que permitan a la vez crear valor económico, social, ambiental y ético en cada uno de los actores con los que se relaciona. Una política de compras públicas sustentables que permita asegurar que los productos y servicios adquiridos por los gobiernos sean lo más sostenibles posibles, tanto para generar el menor impacto ambiental, así como para también producir el mejor impacto social (Capítulo 4).

El régimen de compras y contrataciones de la Provincia de Córdoba se apoya fundamentalmente en la Ley 10.155 del año 2013 y su Decreto Reglamentario 305/2014, vigente desde el 1 de mayo de 2014, que tiene la virtud de incorporar criterios de sustentabilidad como variable para la consideración de las ofertas, lo cual representa la valoración no sólo de la oferta más conveniente en términos económicos sino además una valoración integral en términos sociales y ambientales (*triple bottom line*).

La ley 10.155 es una norma de aplicación obligatoria para toda la Administración General Centralizada, y para todo tipo de adquisiciones de bienes y servicios que procura simplificar las gestiones administrativas, reduciendo plazos, requisitos y etapas de los procedimientos como así también salvaguardando la transparencia y seguridad jurídica. Con esta norma se amplía la utilización de nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, modernizando los procedimientos vigentes, y proporcionando un mayor acceso a la información. Esta normativa procura incorporar criterios de responsabilidad social al momento de regular los procedimientos de compras y contrataciones para el desarrollo de un Estado Sustentable.

En su articulado, la Ley 10.155 aborda la temática de la contratación sustentable, planteando claramente el objetivo de “propiciar la incorporación de criterios de sustentabilidad que permitan mejorar la eficiencia económica y ambiental del gasto público, y promover en los proveedores del Estado Provincial cambios hacia patrones de consumo y producción socialmente responsables” (Art. 5). En su reglamentación, se indica que el órgano rector determinará los criterios de sustentabilidad que podrán ser considerados al momento de valoración de las proposiciones y determinación de la oferta más conveniente, estableciendo la obligatoriedad o no de la aplicación de los mismos. En los pliegos de bases y condiciones o en las condiciones de contratación, el organismo contratante podrá determinar los criterios de sustentabilidad para cada caso en particular, considerando lo estipulado por el órgano rector y dejando establecido el

mecanismo de ponderación o validación a ser aplicado. En este sentido, la Dirección General de Compras y Contrataciones, dictó recientemente la Resolución N° 50/2015 que promueve las Compras Públicas Sustentables, señalando cómo introducir los criterios sustentables, las diferentes etapas del proceso de compras y proporcionando distintos criterios opcionales de especificaciones técnicas.

La Provincia de Córdoba ha puesto también el acento en la incorporación y utilización de tecnologías de información y comunicación, impulsando de esta manera el novedoso concepto de “subasta electrónica” como modalidad de contratación (Art.4 Ley 10.155). Además, la reglamentación establece específicamente los mecanismos de publicidad y difusión a través de un portal web de compras y contrataciones, de acceso público y gratuito, y se establece el proceso electrónico de gestión de las contrataciones, notificaciones electrónicas, catálogos de bienes y servicios, y digitalización de documentos. Estas nuevas figuras introducidas por la Ley 10.155 de alguna manera son el reflejo, y la puesta en práctica, de un nuevo modelo de gestión que justamente tiende al desarrollo sostenible y a sus valores y principios.

El régimen de compras nacional, por su parte, cuenta con un marco regulatorio que está conformado principalmente por el Decreto N° 1023/2001 y su Decreto Reglamentario N° 1030/2016.

El Decreto 1023/01 plantea como meta fundamentalmente acompañar la política de Estado en materia de transparencia y de lucha contra la corrupción, únicas consideraciones en vinculación con la RSO que aborda de manera explícita. Dedicó dos de sus artículos a estos temas (Artículos 9 y 10). En cuanto a los criterios de selección, en su Artículo 15 se refiere las “ofertas más convenientes”, indicando que la adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta.

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

En cuanto al ROL DEL ESTADO: El Estado asume un rol clave en el desarrollo de conductas de RSO en la sociedad, sea por vía de reglas formales (normas, reglamentos, etc.) o sea por vía de estímulos e incentivos capaces de influenciar al conjunto de la sociedad y a las organizaciones en particular, de manera que éstas se vean atraídas a incorporar comportamientos, programas de acción y compromisos en sus decisiones estratégicas que sean en esencia socialmente responsables. Tanto en la Provincia de Córdoba como en la Nación, el rol que asume el Estado en pos del desarrollo sustentable es apreciado en este sentido, es fundamental para promover una determinada visión de la sociedad, para impulsar a sectores socio-económicos específicos, para adquirir un paradigma en relación a los recursos naturales. Más aún, el Estado es un consumidor de gran envergadura con un importante poder de compra que puede traccionar sobre los proveedores hacia cambios en los patrones de producción y consumo, de manera de orientar a los proveedores a la provisión de bienes y servicios que favorezcan el desarrollo sustentable, promoviendo así un consumo más responsable (Capítulo 5).

En relación a la POLÍTICA DE COMPRAS RESPONSABLES: En este marco conceptual, las compras públicas deben asegurar que los productos y servicios adquiridos por el Gobierno generen el menor impacto negativo socio-ambiental, alcanzando la máxima eficacia económica y técnica y aumentando los niveles de eficiencia en la gestión pública, generando incentivos competitivos a las empresas para que desarrollen sus propias políticas en la materia. En consecuencia, la Provincia ha ido avanzando poco a poco en la modernización de los procesos de contratación, generando herramientas que permiten mejorar la gestión de la relación con los proveedores y facilitar su participación en los procesos de contratación, e introducir elementos de sustentabilidad como parte de los criterios de selección de ofertas con el objetivo de generar compromisos a largo plazo. Del mismo modo, a nivel Nación también se han puesto en marcha diversos mecanismos e iniciativas que apuntan a una modernización de los procesos de compras, incorporando gradualmente prácticas en la gestión de recursos que contienen componentes ambientales, sociales y económicos en las contrataciones del Estado. Una política de compras sustentables implica la evaluación de la compra o adquisición de los bienes y servicios que realizan los organismos del Estado a partir de los impactos ambientales, sociales y/o éticos que generan.

En cuanto a la IDENTIFICACIÓN DE CRITERIOS RSO: Respecto del análisis de las diversas acciones de RSO identificadas en la Provincia de Córdoba

y en la Nación, en el Capítulo 5, analizamos los aspectos que se sintetizan en la Tabla N° 5:

TABLA N° 5: RSO EN EL RÉGIMEN DE COMPRAS PÚBLICAS

Criterios RSO	Córdoba	Argentina
Productos / servicios	Criterios opcionales (conf. Res. N° 50/2015) Uso racional de recursos	Criterios opcionales (recomendaciones generales) Criterios obligatorios (conf. SIByS) incluido "Compromiso Social Compartido"
Proveedores	Registro (ROPyCE) Encuesta y Evaluación de Proveedores Portal compras públicas Portal de pagos Simulador de subastas electrónicas	Registro (SIPRO) Sistema electrónico (SECOP) Portal de compras públicas – Portal de pagos Inclusión de efectores sociales Inclusión personas con discapacidad
Ofertas	Contratación sustentable, "oferta más conveniente" Convenios Marco	Contratación sustentable, "oferta más conveniente" Convenios Marco
Certificaciones y reportes de sustentabilidad	ISO 9001 NICSP Reportes de Sustentabilidad	Eco-etiquetado (SPPEL)
Espacios de diálogo y comunicación	Jornadas Red Federal de Contrataciones Gubernamentales Diálogo con público interno	Jornadas Red Federal de Contrataciones Gubernamentales Mesas de diálogo Gobierno Abierto Ecosistema de ciudades Consulta Pública
Transparencia	Portal de transparencia Presupuesto ciudadano Guía tributaria ciudadana Geoportal Lucha contra la corrupción	Datos Abiertos Lucha contra la corrupción

Fuente: Elaboración propia

En relación a los criterios de RSO aplicados a productos/servicios: La Provincia de Córdoba ha establecido una serie de criterios opcionales de

especificaciones técnicas del producto o servicio a contratar (conf. Resolución N° 50/2015, Anexo I). Se trata de criterios que son de uso facultativo, que pueden (o no) ser incorporados al momento de detallar las especificaciones técnicas del bien a contratar en un determinado procedimiento de contratación. Esto brinda orientación y promueve la incorporación gradual de criterios de sustentabilidad en las compras de la Provincia. Además, Córdoba trabaja en el uso racional y responsable de recursos (papel, tonner, combustible), con resultados muy positivos. En los últimos años (de 2010 a 2014) se ha logrado reducir el consumo de papel en más de un 50%, lo que demuestra una acción eficiente en relación al consumo responsable de recursos (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015, pág. 118). Por otra parte, en los últimos años se dio continuidad a la práctica de medir el consumo de combustible, iniciativa tomada en el año 2011 consistente en extender el uso de GNC en los vehículos oficiales, lo que implicó la compra de nuevas unidades adecuadas para este combustible, en reemplazo de nafta / diesel.

La Nación, por su parte, desde la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) y en particular, el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIByS), trabaja desde el año 2010 para incorporar características sustentables a los distintos bienes que integran el Catálogo de Bienes y Servicios. En octubre de 2013 se presentó el Manual de Procedimiento Único de Catalogación y Sustentabilidad, con un capítulo especial dedicado a la sustentabilidad. En este capítulo, además de información general sobre las compras públicas sustentables podemos ver cómo se incorporan en la definición de algunos bienes y servicios, características sustentables. Además, la ONC elabora modelos de pliegos particulares para determinados bienes o servicios específicos indicando los criterios de sustentabilidad que deberán cumplir, los que serán de utilización obligatoria para las jurisdicciones y entidades contratantes.

Adicionalmente, a través del Programa Compromiso Social Compartido se procura la incorporación de criterios de tipo social, laboral, ambiental y de derechos humanos, a ser incluidos en el SIByS a través de la certificación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). El programa tiene como fin promover y certificar, de manera independiente, el cumplimiento de los requisitos del compromiso social compartido para las empresas de indumentaria, demostrado que las actividades que se desarrollan en ese ámbito, se realizan en condiciones humanas, éticas, y sanitarias, cumpliendo con normas elementales en materia laboral como la prohibición de utilizar trabajo infantil, y generar condiciones dignas de trabajo, entre otras.

La ONC proporciona también una serie de recomendaciones generales para la compra de determinados productos. La ONC recomienda y difunde los criterios de sustentabilidad por producto, y sugiere a las unidades operativas de contrataciones su incorporación en los procedimientos de selección a llevarse a cabo. Estos criterios son de uso opcional por parte de los organismos contratantes.

En relación a los criterios de RSO aplicados a proveedores: Córdoba ha implementado exitosamente un portal de Compras Públicas compraspublicas.cba.gov.ar, destacándose su utilidad en cuanto a mecanismo de acceso a la información. Es un espacio que permite que proveedores actuales y potenciales, organismos contratantes y la comunidad en general puedan acceder a información detallada de las compras y contrataciones (tanto activas como finalizadas) de distintos Ministerios del Gobierno Provincial. La Provincia también ha implementado un Registro de Proveedores que proporciona importantes ventajas en relación a la simplificación y normalización de procesos. El Registro de Proveedores (ROPyCE), es un registro centralizado de proveedores cuya administración y gestión está a cargo de la Dirección General de Compras y Contrataciones. Con el fin de facilitar y transparentar la participación de proveedores en los procedimientos de compras se desarrolló un proceso de registro que implica un trámite simplificado y habilita a los interesados que lo cumplimenten a participar de las nuevas modalidades de contratación electrónica.

Se destaca también la encuesta de proveedores que se realiza anualmente a fin de conocer más sobre los proveedores de la Provincia y sus expectativas en torno a la relación con la organización. En la misma, se les consulta sobre los aspectos positivos y/o negativos de la relación; si utilizan herramientas provistas por la institución; y cuestiones tales como la composición del personal según género, edad, antigüedad, sueldo promedio, entre otros. Por otra parte, se destaca la evaluación de los proveedores que realiza la Provincia, conforme medición GRI G4. Según lo reportado por el Ministerio de Finanzas (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015, pág. 136), en 2013-2014 la totalidad de los nuevos proveedores en dos rubros específicos (Servicios de Limpieza y Construcción-Obras) que representan casi el 50% de la masa total, son examinados de acuerdo a ciertos criterios legalmente establecidos respecto de los Derechos Humanos. Por ley se les solicita nomina, edad, afiliación a obra social, ART y otros datos concretos del personal que será contratado. Y de esa manera se asegura que los proveedores cumplan al menos con ciertos requisitos en materia de respeto de los derechos humanos.

Durante el año 2013 se creó una nueva herramienta digital destinada a mejorar el vínculo con los proveedores: el Portal de Pago a Proveedores. A través de la misma, los proveedores pueden consultar los pagos autorizados e imprimir las constancias de retenciones impositivas. Gracias a esta herramienta, el proveedor no necesita trasladarse para obtener la constancia de pago y además, se ahorran horas de atención telefónica y presencial.

En el ámbito nacional, encontramos el portal Compras Públicas de la República Argentina (COMPR.AR) es el sistema electrónico de contrataciones a través del cual, los Organismos de la Administración Pública Nacional, publican y gestionan los procesos de contratación electrónica de bienes y servicios. A través del mismo, es posible realizar diferentes gestiones y obtener información detallada sobre los procedimientos de compras del Estado: En esta sección los ciudadanos podrán Inscribirse como proveedores del Estado Nacional; informarse sobre Compras Electrónicas; conocer que son los Acuerdo Marco; e ingresar al sistema e-Prov para consulta y seguimiento de pagos.

Para ser proveedor de la Administración Pública Nacional, se requiere la inscripción en el SIPRO. Este sistema brinda información relativa de todos los oferentes y adjudicatarios de las contrataciones que realiza la Administración Pública Nacional. A través de esta página, la ciudadanía en general puede conocer quiénes son los proveedores que abastecen a la Administración Pública Nacional, sus datos básicos, su condición de habilitación y sus antecedentes. Asimismo, los interesados en participar en las contrataciones de la Administración Pública Nacional pueden preinscribirse como Proveedores. Además, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (SECOP) permite efectuar la gestión de las contrataciones públicas a través de Internet, tanto para los organismos contratantes como para los proveedores. A través del SECOP, se podrá obtener información sobre la totalidad de las contrataciones electrónicas que realicen los organismos de la Administración Pública Nacional.

En tanto que el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social procura dar participación a aquellos actores más vulnerables, de manera que también puedan contratar con el Estado, la contratación con efectores de desarrollo local y economía social se constituye como un criterio de sustentabilidad fundamental para seguir avanzando en la efectiva implementación de las compras sustentables por parte de los organismos públicos y contribuir a la profundización del modelo de justicia social. Como así también, existe una obligación de los proveedores de emplear personas con capacidades diferentes. Mediante el Decreto Nº 312/2010 se estableció la obligación de las áreas de

contrataciones, para los casos de tercerización de servicios, de agregar una cláusula particular en los pliegos de bases y condiciones particulares por la que se dispone que el proponente deberá contemplar en su oferta la ocupación, en la prestación de que se trate, de personas con capacidades diferentes, en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad del personal afectado a la misma.

En relación a los criterios de RSO aplicados a ofertas: El Régimen de Compras y Contrataciones de la Administraciones Pública de la Provincia de Córdoba propicia la incorporación de criterios de sustentabilidad que permitan mejorar la eficiencia económica y ambiental del gasto público, y promover en los proveedores del Estado Provincial cambios hacia patrones de consumo y producción socialmente responsables. Entre los principios generales a los que deben ajustarse todos los procedimientos de las contrataciones se destaca especialmente la “Consideración de los criterios de sustentabilidad en las contrataciones” (Ley N° 10.155, Artículo 3).

En tanto que la Nación, conforme lo establece el Decreto N° 1023/01 en relación al criterio de selección de ofertas, la adjudicación deberá realizarse en favor de la “oferta más conveniente” para el organismo contratante, lo que implica adoptar un enfoque de sostenibilidad. “Cada vez más gobiernos, nacionales, provinciales y locales, están abandonando la mentalidad de “el precio más bajo, la mejor oferta, siempre gana”, a favor del enfoque más flexible de “mejor valor”. Y este concepto puede encuadrarse en el de “la oferta más conveniente” que establece el marco normativo para las compras de la Administración Pública Nacional” (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011, pág. 8). A su vez, la reglamentación de la norma habilita a la ONC a incorporar cláusulas con criterios de sustentabilidad en los pliegos de bases y condiciones (Artículo 36 y 37) y otorga amplias facultades a la ONC para desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas (Artículo 115).

Además, en ambos casos (Provincia y Nación) se viene trabajando desde hace algunos años en la elaboración de Convenios Marco. En el caso de Córdoba, en el año 2014 se elaboraron dos acuerdos marco, para adquisición de computadoras (CM N° 25/2014) y para adquisición de automóviles (CM N° 26/2014). Los mismos no se encuentran vigentes, pero actualmente se están tramitando tres nuevos acuerdos marco: uno para la adquisición de impresoras, otro para la adquisición de resmas de papel y otro para la adquisición de computadoras. En el ámbito nacional, se encuentran vigentes los siguientes

convenios marco: Para adquisición de dispositivos criptográficos para firma digital, para servicios de telefonía celular móvil, para servicio de consultoría para la implementación del sistema de recursos humanos SARHA y para servicio de digitalización y guarda de archivos.

En relación a los criterios de RSO aplicados a certificaciones y reportes de sustentabilidad: Respecto a este punto, Córdoba viene implementando desde el año 2009 el Sistema de Gestión de la Calidad, basado en la norma internacional ISO 9001. En la actualidad gran parte de la institución se encuentra certificada por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) y por International Certification Network (IQNET). En especial, el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado (ROPyCE) perteneciente a la Dirección General de Compras y Contrataciones recibió en noviembre de 2015 del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) el Certificado de Sistemas de Gestión que establece que posee un Sistema de Gestión de la Calidad que cumple con los requisitos de la Norma IRAM-ISO 9001:2008, y cuyo alcance es: Servicios de Registro en Compras Públicas, Inscripción y/o Renovación en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado, de los interesados en participar en los procedimientos de selección que realice la Provincia de Córdoba, en el marco de la Ley Provincial N°10.155 y su Decreto Reglamentario N°305/2014 y demás normas complementarias. Se trabaja además en la implementación de Normas Internacionales de Contabilidad en el Sector Público (NICSP) a fin de mejorar los estados financieros del Gobierno de la Provincia de Córdoba. En este marco, en el año 2013, mediante la Resolución del Ministerio de Finanzas N° 220/2013, se emitieron las Normas Provinciales de Contabilidad del Sector Público en donde se contemplan los principios contables generales y particulares que deben ser considerados al momento de emitir los estados contables. La Provincia continúa trabajando también en la elaboración del Reporte de Sustentabilidad (Recordamos que en el mes de mayo del 2012, el Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba presentó su Reporte de Sustentabilidad 2010, convirtiéndose así en el primer organismo público en Argentina en aplicar los parámetros GRI (Global Reporting Initiative).

A nivel país, Argentina, y puntualmente la Oficina Nacional de Contrataciones junto a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, participa del Proyecto Global sobre Compras Públicas Sostenibles y Eco-etiquetado (SPPEL, por sus siglas en inglés), que, realizado por el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente). El proyecto tiene como objetivo promover la implementación integrada de las compras públicas sostenibles y el eco-etiquetado. El Proyecto cuenta con tres componentes: a) Un

componente de cooperación regional para los países del Cono Sur; b) Un componente de implementación a nivel nacional en varios países de América Latina; y, c) un componente enfocado en la difusión global de las herramientas técnicas desarrolladas sobre la materia.

En relación a los criterios de RSO aplicados a espacios de diálogo y comunicación con responsabilidad social: En ambos casos, Provincia y Nación, participan con frecuencia en diversas Jornadas de sustentabilidad y responsabilidad social que funcionan como instancias de diálogo en las que públicos diversos pueden compartir inquietudes y experiencias, difundir el trabajo realizado, prestarse mutua colaboración. Ambas esferas de gobierno participan también en los encuentros de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, que funciona como un espacio de diálogo y cooperación entre las Provincias y la Nación y donde se trabaja en modalidad de talleres sobre diferentes temáticas relacionadas con la contratación pública sustentable, y se exponen, por ejemplo, los criterios a tener en cuenta y las etapas de la contratación en las que se podrían introducir los mismos, qué requisitos incluir y cómo evaluarlos. Otros espacios de diálogo y comunicación incluyen capacitaciones para el público interno del Estado, consultas públicas, mesa de diálogo de gobierno abierto y ecosistema de ciudades, entre otros.

Por último, en relación a los criterios de RSO aplicados a transparencia y acceso a la información: En los últimos tiempos los gobiernos han procurado establecer mecanismos de prevención de la corrupción y de promoción transparencia. Las compras públicas deben seguir procedimientos de contratación y adquisición transparentes, con objetivos claros y debidamente justificados, y las actuaciones deben ser de acceso público. Por ello, el gobierno nacional trabaja intensamente para fortalecer la ética y la integridad en la administración pública nacional, a través de la prevención e investigación de la corrupción y la formulación de políticas de transparencia. En particular se destacan las políticas de Gobierno Abierto, y entre ellas, la iniciativa de Datos Abiertos que tiene como objetivo que los datos y la información se pongan al alcance de todos y se publiquen en formatos digitales para ser reutilizados y redistribuidos por la ciudadanía. Córdoba, por su parte, ha puesto en marcha el Portal de Transparencia, un instrumento que cumple la función de reunir en un mismo sitio toda la información útil y relevante para el ciudadano, municipios, comunas y proveedores del Estado provincial. Dentro del mismo, se puede acceder al Portal de Coparticipación, al sector de Pago de Proveedores, Presupuesto Ciudadano, Guía Tributaria Ciudadana, Sistema de Atención al Ciudadano “E-Tramites”, Consulta Ciudadana, entre otras.

A fin de analizar los elementos básicos (y el conjunto de indicadores asociados) que debería contemplar toda política de compras responsable (Capítulo 6), hemos optado por abordar el análisis a partir de determinados criterios de amplia aceptación referidos a las Compras Responsables (Responsible Purchasing Network, 2006, pág. 8), los cuales son analizados respecto de cada una de las unidades de análisis, a saber: Buenas relaciones con los proveedores, Comunicaciones claras y dentro de plazos razonables, Precios y fijación de precios sostenibles, Plazos de producción y de pagos claros, Respeto por los Derechos Humanos en la cadena de valor, Sostenimiento de los pequeños productores).

Considerando que ni la Provincia de Córdoba ni la Nación llevan estadísticas que respondan a cada uno de los indicadores retenidos, se procedió a realizar entrevistas a expertos clave para, por estos medios indirectos, obtener los elementos centrales de la información necesaria, que permitan alcanzar una visión si bien no siempre precisa, cuanto menos correcta de los criterios elementales frente a la ausencia de datos estadísticos elaborados por las administraciones.

Para la valoración de cada conjunto de indicadores, se realizaron consultas a los expertos de las áreas de compras de la Provincia de Córdoba (Dirección General de Compras y Contrataciones) y del Estado Nacional (Oficina Nacional de Contrataciones). Se consultó especialmente sobre el grado de prioridad e importancia que representan estos elementos para cada uno de los organismos entrevistados (a fin de mostrar el estado de situación se elaboró una tabla con la valoración de los elementos de compras responsables para cada unidad de análisis, en una escala numérica de 1 a 4, cuyas referencias presentamos a continuación, y que refleja de alguna manera la importancia acordada a cada uno de los criterios básicos en función de los elementos aportados). En atención al grado de importancia las referencias son las siguientes: 1= muy poco; 2= poco; 3= suficiente; y 4= mucho.

TABLA N° 7: COMPRAS PÚBLICAS RESPONSABLES: COMPARATIVO PROVINCIA – NACIÓN

Indicador	Córdoba	Argentina
A - Buenas relaciones con los Proveedores	4	4
B - Comunicaciones claras y en plazos	4	4

razonables		
C - Precios y fijación de precios sostenibles	4	2
D - Plazos de producción y de pago claros	N/A	3
E - Respeto por los DDHH en la cadena de valor	4	4
F - Sostenimiento de los pequeños productores	4	4

Fuente: Elaboración propia

Respecto de los puntos **A**, **B**, **E** y **F**, es posible observar niveles de compromiso y puesta en marcha de acciones conducentes a la implementación de los objetivos que cada uno de ellos representa de similar envergadura e importancia, en ambas unidades de análisis, con las particularidades y características propias de cada administración. En el caso del punto **C**, observamos una visión diametralmente opuesta en lo que hace a los mecanismos de redeterminación de precios. Sin redundar en los argumentos que asisten a cada uno, diremos simplemente que la Provincia, con un régimen vigente que habilita la redeterminación de precios, demuestra mayor compromiso y otorga mayor prioridad a este elemento. En tanto que la Nación, con la prohibición expresa de implementar un mecanismo similar (sólo vía la teoría de la imprevisión), deja mucho más expuestos a los proveedores y se obstaculiza el logro del equilibrio deseado, especialmente en un contexto inflacionario como el actual. Mientras que en lo que respecta al ítem **D**, el abordaje del mismo en el enfoque de los órganos rectores es, de alguna manera, ajeno o no tan prioritario como se muestra en los demás casos.

En relación a cada uno de los elementos básicos, se pueden extraer las siguientes apreciaciones (Capítulo 6). Respecto de las “Buenas relaciones con los proveedores”, ambas órbitas (Provincia y Nación), consideran que es un aspecto de gran importancia y prioridad. Para eso, y de modo similar, han implementado mecanismos que apuntan a establecer una relación comercial perdurable, confiable y mutuamente beneficiosa para alcanzar mejoras continuas en términos de eficacia y de innovación de los productos objeto de las compras. En el caso de Córdoba, en este aspecto, se destaca la implementación del portal de compras vía web, como plataforma de información y de transparencia. En cuanto a los criterios geográficos, se señala la importancia de la Ley N° 9331 “Compre Córdoba”, la cual

otorga preferencias a las empresas locales para que se constituyan en proveedores de la Provincia; y respecto de los indicadores de rotación anual, se señala que se trabaja con indicadores de uso interno, y que, año a año, se incorporan nuevos proveedores por una política de atraer a las empresas para que se registren

Argentina, en relación a los criterios de selección de proveedores, procura asegurar la mayor transparencia de los mismos y la mayor simplificación posible. El portal Compras Públicas de la República Argentina (COMPR.AR) facilita en gran medida la gestión de los procesos de contratación electrónica de bienes y servicios. Al mismo tiempo que permite obtener información detallada sobre los procedimientos de compras del Estado. En cuanto a los criterios geográficos, la Ley de “Compre Nacional” (Ley N° 25.551), similar al “Compre Córdoba” implementada por la Provincia, otorga preferencias a las empresas argentinas para que se constituyan en proveedores de la Nación. Por su filosofía, el “Compre Nacional” constituye una herramienta para impulsar la reindustrialización del país. Respecto de los indicadores de rotación anual, no se obtuvieron datos pero se destacó que la Oficina Nacional de Contrataciones tiene como uno de sus objetivos, incorporar nuevos proveedores al sistema de contrataciones públicas, al igual que la Provincia.

En relación a las “Comunicaciones claras y dentro de plazos razonables”, es importante también que los proveedores conozcan los términos comerciales que rigen la relación, que reciban comunicaciones claras respecto de las expectativas del organismo comprador y que tengan la capacidad de expresar sus propias necesidades en el marco de una relación fluida. Es necesario entonces que el Estado sea capaz de comunicar correctamente sobre los requisitos, procedimientos, formalidades, características de la contratación en cada una de las etapas de la misma, y que se brinde la mayor precisión en los detalles e instrucciones en relación los distintos aspectos de los bienes a adquirir y a la política de intercambio. En este punto, tanto la Provincia como la Nación han destacado la importancia de vigilar la transparencia y la simplificación de los mecanismos de intercambio de información. En los últimos años, la Provincia de Córdoba viene intensificando la labor en introducir mejoras en la relación con sus proveedores, incluido los mecanismos de intercambio de información. Se ha dispuesto poner en el portal de compras públicas toda la información relativa a los procedimientos de compras y contrataciones: normativa vigente, información útil y oportunidades para proveedores, subastas electrónicas, novedades, preguntas frecuentes, etc. En lo cotidiano, la eficiencia de este mecanismo se traduce, por ejemplo, en una reducción significativa de consultas y reclamaciones ante la

Dirección General de Compras y Contrataciones, como así también ante los diferentes servicios administrativos que realizan las operaciones de compra.

La Nación, por su parte, se ha focalizado en el desarrollo de la herramienta del portal de compras que permite acceder a toda la información necesaria, de manera rápida, simple y libre. De esta forma se pueden consultar las normas vigentes, guías prácticas, estadísticas, precios de referencia, contrataciones vigentes, contrataciones históricas, planes de inversión, novedades y preguntas frecuentes, entre otros.

Respecto de los “Precios y fijación de precios sostenibles”: Comprador y proveedor deberían beneficiarse de los precios que se pagan, como así también beneficiar a todos aquellos que intervienen en los distintos niveles de la cadena de valor, con un precio que cubra de manera adecuada sus gastos de subsistencia y sus costos de producción. Córdoba cuenta con un régimen de redeterminación de precios por reconocimiento de variación de costos (conforme Decreto N°1160/16) que permite resolver los efectos que provocan las fluctuaciones de precios que impactan en los costos de la provisión de bienes y prestación de servicios. El sistema tiene por objeto mantener el equilibrio de la ecuación económico-financiera de los contratos ante las fluctuaciones de precios que impactan en sus costos.

A nivel nacional, por el contrario, está vedada la incorporación de mecanismos de redeterminación de precios. Ahora bien, sin perjuicio de la inviabilidad jurídica de prever dichos mecanismos, sí resulta de aplicación la denominada “teoría de la imprevisión” a fin de poder renegociar los contratos cuando circunstancias sobrevinientes, ajenas a las partes, hubiesen provocado una ruptura de la ecuación económico financiera del contrato. Frente a determinadas circunstancias, asiste al co-contratante del Estado el derecho esencial al mantenimiento de la ecuación económico-financiera del contrato (Artículo 13, inciso a del Decreto N° 1023/01 y Artículo 96 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16).

Respecto de los “Plazos de producción y de pagos claros”: Los proveedores deberían contar con términos de pagos claros, regulares y transparentes, y con un calendario de órdenes de compra detallada. Para la Dirección General de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba, la consideración de los plazos de producción y de pagos es un aspecto de importancia, pero en este caso no tiene injerencia. Debemos destacar sin embargo, que con la implementación del Portal de Pago a Proveedores, se habilitó el seguimiento de los pagos y se logró agilizar trámites que se realizaban de manera presencial. Del mismo modo,

en lo que respecta a las órdenes de compra, según el procedimiento de selección que se trate pueden presentarse algunas variantes (por ejemplo, si existe o no un convenio marco aplicable), pero en general es conducido por el organismo comprador (cada uno de los diferentes servicios administrativos) y no por el órgano rector (Dirección de Compras y Contrataciones).

En tanto, a nivel nacional, en relación a los plazos de producción, no se obtuvieron datos suficientes. En cambio, respecto de las cuestiones vinculadas a los pagos, los expertos destacaron especialmente las herramientas implementadas a fin de agilizar las consultas y facilitar el contacto de los proveedores a través del portal eProv, el cual permite realizar diferentes búsquedas predefinidas, consultas, sugerencias, guías de uso y preguntas frecuentes.

Otro importante aspecto a considerar es el “Respeto por los derechos humanos en la cadena de valor”. Se refiere al esfuerzo por establecer normas básicas, en materia de derechos humanos y, de condiciones de trabajo; priorizar a aquellos proveedores que demuestran una mejora continua en sus condiciones sociales y ambientales, y establecer mecanismos de ayuda para los proveedores de manera que puedan contribuir al desarrollo de la cadena de valor. Córdoba, al igual que Argentina, trabajan fuertemente en materia de respeto de las normas mínimas internacionales de condiciones laborales y derechos humanos (normas de la OIT fundamentalmente). Las instituciones públicas y otras entidades privadas pueden exigir en sus compras que los proveedores y productos cumplan esos criterios y apostar además por estándares más exigentes, como los del comercio justo (garantizar a los trabajadores salarios y condiciones laborales justas, asegurar que no existe explotación infantil, que las organizaciones productoras deben destinar una parte de sus beneficios a las necesidades básicas de su comunidad, etc.). Estas cuestiones podrán introducirse en los pliegos de contratación de algunos productos. Desde la Nación se propone incluir este tipo de criterios al proceso de compra al exigir a los oferentes una declaración o certificación de que cumplen con las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que especifique el órgano de contratación; caso contrario, quedarán excluidos por incumplimiento de las especificaciones contractuales. La Provincia de Córdoba prevé la solicitud de una Declaración Jurada a sus proveedores, en este sentido.

Por último, respecto del “Sostenimiento de los pequeños productores”: El porcentaje de productos comprados a los pequeños productores, a las cooperativas y a las regiones más desfavorecidas sólo se modifica por medio de

acciones voluntarias y dirigidas. Los pequeños productores contribuyen de manera vital en las comunidades locales en las que se encuentran, aunque sean poco visibles en las cadenas logísticas globales, y es fundamental para el crecimiento de los pequeños productores que el Estado lleve adelante una política de sostenimiento (reconocimiento, seguimiento y asistencia). La Provincia lo considera un aspecto muy importante, vinculado a la cuestión de la selección de proveedores (“Compre Córdoba”). Es fundamental acompañar a las pequeñas y medianas empresas y promover su desarrollo, competitividad e innovación, especialmente de aquellas que se encuentren radicadas o se radiquen en la Provincia de Córdoba. La Ley N° 9727 de Promoción y Desarrollo Industrial para Pymes apunta precisamente a este objetivo, y otorga mayores beneficios para las empresas que lo hagan en el Noroeste Provincial.

La Nación ha trabajado intensamente en promover la contratación con efectores de desarrollo local y economía social, la cual se constituye como un criterio de sustentabilidad fundamental para seguir avanzando en la efectiva implementación de las compras sustentables por parte de los organismos públicos. El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social fue creado por el Decreto N° 189/2004, en el que se establece que en el mismo podrán inscribirse aquellas personas físicas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada mediante informe técnico social suscripto por profesional competente, o que se encuentren en situación de desempleo, o que resulten real o potenciales beneficiarias de programas sociales o de ingreso, sean éstas argentinas o extranjeras residentes. Además, en este punto se hace referencia también a la Ley de Compre Nacional que procura revitalizar la industrialización de las Pymes.

En general, los elementos básicos de una política de compras responsables, son evaluados e incorporados por la administración provincial. En casi todos los casos, a excepción del punto referido a pagos a proveedores (porque no es competencia de la Dirección General de Compras y Contrataciones), ha sido manifestado un interés muy alto por parte de los expertos de la Dirección y existen evidencias concretas de la implementación de cada uno. Si bien no hay mediciones precisas disponibles (por medio de los indicadores sugeridos u otros), bien puede ser un elemento a incorporar, según ha sido expresado por los propios expertos. Sería interesante medir además, por ejemplo, la cantidad de contratos que incorporan cláusulas sociales o cláusulas ambientales, sea en la descripción de especificaciones técnicas o en las condiciones de ejecución del contrato, para poder seguir una evolución.

La Nación, por su parte, sigue trabajando y desarrollando diferentes instrumentos y criterios para hacer de los contratos públicos una herramienta de promoción y orientación para el desarrollo sustentable. La apreciación que se hace sobre los diferentes elementos básicos que sostiene la administración nacional es, en general, de gran interés e importancia. Los puntos menos fuertes en materia de compras responsables son los vinculados a los elementos precios y pagos.

En la identificación de tendencias y perspectivas en temas de RSO hemos trabajado en torno a tres ejes principales (Capítulo 7): Empresas y RSO, tendencias internacionales y compras responsables.

EMPRESAS Y RSO. ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: Nos encontramos ante un nuevo escenario con nuevos modelos de gestión que son en esencia colaborativos, integrados y transparentes. La tendencia en las empresas apunta hacia una preocupación creciente por su impacto en la sociedad actual y futuro, tanto positivo como negativo, y la articulación entre empresas y Estado se presenta como una opción cada vez más indispensable. Esta alianza es fundamental para generar mayor impacto y crear más y mejores soluciones. En Latinoamérica y en nuestro país en particular, donde aún hay niveles inadmisibles de pobreza y marginación social, la solución de estos problemas atañe a la sociedad de manera integral y, en este sentido, la articulación de la gestión pública y la privada puede conducir a un mejor y más eficiente medio para la promoción del desarrollo social, la redistribución de riquezas y la creación de trabajo. Desde el lado del Estado, es clave que los gobiernos puedan avanzar en materia de gobernanza, políticas públicas y reglamentaciones que permitan contextualizar los procesos de articulación público-privada, haciendo más fáciles y llevaderos los mismos e inclusive fomentándolos.

La Subsecretaría de Responsabilidad Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se encuentra trabajando en las articulaciones público-privadas con el objetivo de alcanzar soluciones reales, concretas y sostenibles para nuestro país. En el mes de julio de 2016 fue lanzado el Foro Nacional de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible, el cual tiene por objetivo buscar y encontrar respuestas a problemáticas referidas a lo social, ambiental y económico. El Foro es una instancia público-privada conformada por organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el Estado. Es un espacio de encuentro donde se proponen nuevas iniciativas, se promueve el intercambio de buenas prácticas y se potencian y replican aquellas acciones exitosas que vienen desarrollándose por parte de los distintos actores.

EMPRESAS Y RSO. PERSPECTIVAS: Una de las tendencias más importantes (y en un enorme desafío) trabajar en pos del desarrollo de indicadores que midan el impacto de los proyectos respecto de su incidencia en materia de sostenibilidad. Según una encuesta publicada en 2016 por la consultora PwC (PwC, 2016), para los ejecutivos de empresas en América Latina, las tres tendencias en materia de sostenibilidad más relevantes para los próximos cinco años son: Sostenibilidad en la cadena de valor (59%); Innovación y desarrollo de nuevos modelos de negocio, productos y/o servicios a través de la sostenibilidad (56%); y Consumo responsable y productos más sostenibles (41%). Como se puede apreciar, la preocupación por establecer políticas de aprovisionamiento responsables es un tema prioritario para las empresas encuestadas, y el 42% de ellas señaló que las mismas están contempladas en sus agendas y que cuentan con acciones concretas en la actualidad. Por otra parte, los países reconocidos como líderes en la región en temas de sostenibilidad son Chile (70%), Brasil (52%) y Costa Rica (45%), mientras que Argentina ocupa el quinto lugar con el 30%.

Según encuestas realizadas, el 43% de las empresas posee un reporte de sustentabilidad, y del 52% que indicó no contar con estos informes, un 34% mencionó que tiene previsto contar con uno próximamente. Mientras que otra encuesta (Survey of Corporate Responsibility 2015), indica que el 74% de las empresas más grandes del mundo (G250) usan la metodología de GRI para reportar e impactan con ello en su cadena de valor en más de 90 países. Los reportes han sido y son vistos como un excelente instrumento de comunicación con los stakeholders.

EMPRESAS Y RSO. TRANSPARENCIA: La transparencia y los negocios transparentes es otro de los grandes focos de atención que interesa a las empresas: la lucha contra la corrupción ya no es sólo un problema moral sino también una cuestión económica y de competitividad. En los países europeos o en Estados Unidos, las prácticas corruptas como el pago de sobornos, es penalizado y provoca la pérdida de oportunidades de negocios. En cambio, las empresas que respetan las leyes y tienen programas de compliance, son premiadas con mayores negocios. En este aspecto, las agencias de control del Estado (la SEC en Estados Unidos, o la CNMV en España) desempeñan un rol fundamental. Es cierto que una empresa debe ganar dinero para resultar sustentable, “sin embargo, una actitud prescindente con las prácticas transparentes genera un contexto de negocios en el cual se produce una espiral ascendente de prácticas ilegales que puede terminar con la propia empresa: por ejemplo, recientes casos de automotrices que habrían falseado el impacto real de sus vehículos en el medio ambiente, conmociona a Europa” (Wortman Jofre, 2016).

EMPRESAS Y RSO. GUÍA DE COMPRAS SUSTENTABLES ISO 20400:

Por otra parte, y en relación a las compras responsables específicamente, las empresas están atentas al lanzamiento de la norma ISO 20400 (Guía de Compras Sustentables, a la cual hicimos referencia en el Capítulo 2 del presente informe). Este documento, que aún se encuentra en etapa de borrador, marcará una tendencia mundial al proporcionar los fundamentos, elementos de política y estrategia, y consideraciones en el proceso de compra que una organización (pública o privada, grande o pequeña) debería implementar si desea que sus compras sean sustentables.

EMPRESAS Y RSO. DESAFÍOS: Algunos de los desafíos más importantes que se identifican en torno a la implementación de una política de compras responsables en las empresas, se relacionan con los precios sostenibles y con los pagos a proveedores. En relación a los precios de los productos, muchas veces se encuentra dificultad para establecer precios sostenibles. En algunos casos se supera la dificultad mediante la incorporación de un criterio de valor mínimo y máximo de adquisición de productos y servicios por parte de la compañía. En relación a los pagos a proveedores y optimización de los procesos, es fundamental contar con un plan de acompañamiento a las organizaciones candidatas a ser proveedoras de la empresa, como así también de otras compañías para que puedan abrir su cartera de clientes (Raviolo, 2016).

Un importante punto a considerar es el que se refiere a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs). Estas presentan un desafío especialmente difícil. Hablar de responsabilidad social en un segmento empresarial que ya tiene innumerables dificultades y restricciones de recursos financieros y humanos suena a veces lejano. Pese a esto, existen empresas pequeñas que han visto en este desafío una oportunidad y se están sumando a esta tendencia. Es fundamental el acompañamiento del Estado especialmente en este segmento.

EMPRESAS Y RSO: EMPRESAS B: En los últimos años viene creciendo en Argentina una nueva tendencia que se vincula a la gestión responsable pero se aparta del modelo tradicional de RSO: el concepto de Empresas B (o, por su denominación original B Corporations) o Sociedades de Beneficio e Interés Colectivo (BIC). Se trata de las empresas que nacen con la misión de solucionar problemas sociales y ambientales, desde los productos y servicios que comercializan. Para diferenciarlas existe una certificación, extendida por la organización sin fines de lucro "B Lab", que les otorga la certificación de Empresa B. Es una iniciativa que surgió en California, Estados Unidos, en 2006, y se fue expandiendo por el mundo. En nuestro país está presente desde hace cuatro años

la ONG “Sistema B”, que representa a “B Lab” en América del Sur. En la actualidad hay cerca de dos mil Empresas B que operan en alrededor de 50 países, y en Argentina son 47 empresas, de las cuales tres son cordobesas: Ondulé, Porta Hnos. y Aero Studiodesign (Dávila, 2016).

LA RSO EN EL MUNDO: La RSO como fenómeno se presenta de manera bastante heterogénea en cada rincón del planeta, debido fundamentalmente a ciertas diferencias en relación a la definición misma del concepto y a las dimensiones que son tomadas en cuenta en cada sociedad, en cada cultura. Con el fin de mostrar algunas tendencias a nivel global, pasaremos a exponer algunos casos exitosos, que probablemente servirán de ejemplo e inspiración: Francia, pionero en materia de responsabilidad social, líder y referente a nivel global; de tradición europea en cuanto a la concepción de la RSO y altamente impositivo en cuanto a su modelo normativo. Estados Unidos, exponente principal del modelo de RSO americano, derivado de la ética en los negocios. Y Chile, principal referente en la región (América Latina) en materia RSO, en especial en relación a las compras públicas con responsabilidad social (Capítulo 7).

LA RSO EN EL MUNDO: FRANCIA: En relación a su régimen normativo, son especialmente interesantes: la ley de Nuevas Regulaciones Económicas (Ley 2001-420 de NRE que modifica el Código de Comercio francés Art. L-225) y la ley de Contratación Pública (Code des Marchés Publics). Francia contempla expresamente los aspectos sociales y medioambientales en su legislación y cuenta con un plan de acción nacional para la contratación pública sustentable 2015-2020. Se destaca además la exigencia en materia de reporte no financiero y la perspectiva en relación a la contratación pública responsable: Francia no sólo ha implementado exitosamente disposiciones vinculadas a la sustentabilidad en su régimen normativos sino que también ha logrado trazar su evolución, mediante un buen diseño de indicadores.

Según los últimos datos (de noviembre de 2013) del Observatorio Económico de Compras Públicas (Observatoire Économique de l’Achat Public – OEAP), que ha logrado identificar la progresión de la contratación sostenible (contratos que incluyen cláusulas sociales y ambientales) en el orden público en Francia, para los contratos realizados en el año 2012, el 5,4% de los contratos de 90.000 € o más, incluye una cláusula medioambiental y el 4,3 % tienen una cláusula social. Aunque estos porcentajes parecen bajos, no lo son en cuanto a progresión, ya que en 2009, llegaron a 2,6 % y 1,9 % respectivamente (Observatoire Économique de l’Achat Public, 2015).

LA RSO EN EL MUNDO: ESTADOS UNIDOS: Según la tradición americana, el concepto de Responsabilidad Social resulta de la ética en los negocios o ética empresarial (business ethics). La noción de business ethics implica que los negocios no sólo se deben realizar según ciertos estándares morales sino que también deben demostrar un determinado nivel de responsabilidad social y de rendición de cuentas hacia las Partes Interesadas (stakeholders), que incluye desde los empleados y clientes hasta los proveedores y la comunidad en general. A nivel nacional existen diferentes agencias y departamentos gubernamentales que desarrollan actividades y programas federales en relación a estos temas. Entre los cuales se encuentra el organismo regulador bursátil, Securities and Exchange Commission (SEC), que establece requisitos de reporte para empresas cotizadas, incluidos informes sociales y ambientales.

Según un estudio realizado en 2013 por The Sustainable Investments Institute y The Investor Responsibility Research Center Institute, 499 empresas del S&P 500 han realizado al menos un informe de sostenibilidad en el año 2012, pero sólo 7 empresas (1,4%) realizan un reporte integrado (financiero y no financiero). Las empresas estadounidenses no están obligadas a la elaboración de reportes de sostenibilidad; en cambio, sí es obligatorio proporcionar la información vinculada al buen gobierno corporativo (Ley Sarbanes Oxley - SOX).

En relación a las políticas de sostenibilidad y transparencia en materia de compras públicas, debemos decir que la contratación pública sostenible en los Estados Unidos recibió un fuerte impulso en el año 2009 (5 de octubre de 2009) cuando el Presidente Obama firmó una orden ejecutiva que exigía que el 95% de todos los nuevos contratos de contratación pública cumplieran ciertos criterios "verdes" – O.E. 13514, Sec. 2 (h). En respuesta, la Administración de Servicios Generales (GSA), agencia responsable de apoyar las operaciones del gobierno federal, lanzó un programa de trabajo para fortalecer la implementación de esta orden (GSA, 2016).

Además, al interior del país americano, el Estado de California es particularmente sobresaliente en materia de sostenibilidad en la cadena de valor. La ley californiana sobre transparencia en las cadenas de suministro (Transparency in Supply Chains Act – SB 657) de 2010, utiliza la herramienta de la divulgación pública como mecanismo de responsabilidad social. El objetivo de esta ley es luchar contra las diferentes formas de trabajo forzado y tráfico de personas. Lo que esta ley exige a las empresas es que divulgue sus acciones en diferentes

categorías, y la información debe ser publicada en la web de la organización, de manera accesible y de fácil comprensión.

LA RSO EN EL MUNDO: CHILE: El gobierno de Chile viene trabajando en una política de compras públicas sustentables desde el año 2007. A diciembre de 2010 el 5,2% de las compras que se realizan a través del mercado público chileno han incluido algún criterio de sustentabilidad, cuatro veces más que el 1,3% registrado en 2009. Esta cifra es mucho mayor si nos referimos únicamente a la tienda virtual de convenios marco ChileCompra Express, incorporada en la plataforma “ChileCompra” donde actualmente el 12,5% de las compras tienen criterios de sustentabilidad asociados (ChileCompra, 2011). En el año 2013, 43,3% de las órdenes de compra emitidas por 850 organismos públicos consideran criterios sustentables (ChileCompra, 2014).

Desde el punto de vista de las políticas públicas, existen avances importantes, el gobierno chileno ha declarado su compromiso con el desarrollo responsable del país, cuidando el medioambiente, con respeto hacia los consumidores y trabajadores. Estas definiciones son relevantes puesto que generan el respaldo necesario para avanzar con medidas concretas en los distintos ámbitos del quehacer productivo nacional. Consistentemente con lo anterior, el marco regulatorio nacional se ha ido perfeccionando. En materia ambiental, por ejemplo, se ha puesto en marcha una nueva institución encabezada por el Ministerio del Medioambiente. En contratación pública, la reglamentación incorpora criterios para que el Estado no efectúe sus compras y contrataciones a empresas que no cumplan con sus trabajadores o que incurran en delitos de cohecho o lavado de dinero, entre otros. También permite incluir criterios de evaluación que favorezcan las decisiones de compra hacia empresas socialmente más responsables.

COMPRAS PÚBLICAS CON RESPONSABILIDAD SOCIAL (Capítulo 7): Según el enfoque del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “una buena compra es una compra sostenible” (PNUMA, 2012, pág. 8). Las compras públicas sostenibles incluyen los tres pilares del desarrollo sostenible: social, medioambiental y económico. En relación al rol del Estado en la promoción de la responsabilidad social, hemos destacado el fuerte impacto que producen los gobiernos en la economía de un sistema. El poder adquisitivo del Estado significa que las compras públicas ofrecen una importante oportunidad para incentivar patrones de consumo y producción más sostenibles. Los gobiernos pueden “predicar con el ejemplo” a través de sus propias compras. Al hacerlo, pueden aumentar la demanda y ayudar a crear nuevos mercados para productos y

servicios sostenibles y, a raíz de ello, ayudar a motivar un desarrollo sostenible (PNUMA, 2012).

Las compras sostenibles se aplican cada vez más como un instrumento político para respaldar políticas nacionales, regionales e internacionales y programas como la erradicación de la pobreza, la creación de riqueza, la estimulación de las economías locales y del empleo, las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y la innovación y el desarrollo de tecnologías ambientales. A fin de orientar a los Estados en la implementación de compras públicas sostenibles, el PNUMA ha elaborado una guía de prácticas y directrices y ha generado una plataforma de intercambio de experiencias e información sobre consumo y producción sostenibles. Además, siguiendo lo elaborado a partir del Grupo de Trabajo de Marrakech (GTM) , entre 2009 y 2012, siete países pusieron a prueba el enfoque de las compras públicas sostenibles del GTM en el marco del proyecto de Fortalecimiento de Capacidades para las Compras Públicas Sostenibles del PNUMA. Estas directrices se han actualizado a partir de los resultados de esta prueba piloto. Los países que participaron de esta prueba son: Chile, Colombia, Costa Rica, Líbano, Mauricio, Túnez y Uruguay.

Nuestro país viene acompañando las tendencias. La Oficina Nacional de Contrataciones, órgano rector de compras y contrataciones de la Nación, ya se encuentra participando junto a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Proyecto Global sobre Compras Públicas Sostenibles y Eco-etiquetado (SPPEL, por sus siglas en inglés), realizado por el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), que tiene como objetivo promover la implementación integrada de las compras públicas sostenibles y el eco-etiquetado. El Proyecto cuenta con tres componentes: a) Un componente de cooperación regional para los países del Cono Sur; b) Un componente de implementación a nivel nacional en varios países de América Latina; y, c) un componente enfocado en la difusión global de las herramientas técnicas desarrolladas sobre la materia.

El esfuerzo que se está realizando por acompañar la implementación de programas y proyectos sobre compras públicas con responsabilidad social es significativo. Además de la enorme labor de Naciones Unidas, en particular el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Marco global para el consumo y la producción sostenibles (10YFP) al cual nos hemos referido en los párrafos precedentes, podemos mencionar también los siguientes programas internacionales (globales) que buscan apoyar esta tendencia, como el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, la Red Internacional de Compras Verdes, Comercio Justo, GEN, entre otros.

RECOMENDACIONES:

1) Mejorar la integración y consideración de la cuestión relativa al Pago a Proveedores como elemento básico de la política de compras públicas sustentables, dentro del ámbito de la Dirección General de Compras y Contrataciones.

En relación a los elementos básicos de una política de compras responsables (Capítulo 6), en general son todos evaluados e incorporados por la Administración Pública de la Provincia de Córdoba (ver Tabla N° 7).

En casi todos los casos, a excepción del punto referido a pagos a proveedores, ha sido manifestado un interés muy alto a favor de cada uno de los elementos, y existen evidencias concretas de la implementación de cada uno. Se sugiere la consideración de la cuestión relativa al pago a proveedores de manera integrada en relación a la política de compras públicas sustentables, de manera conjunta con los demás elementos básicos, siendo que el punto relativo al pago es un elemento clave para el buen desarrollo y la sostenibilidad de la relación con el proveedor.

Se destaca que este punto, junto con la consideración de los “precios sostenibles”, representan uno de los principales desafíos en materia de RSO, conforme ha sido observado en el capítulo correspondiente a tendencias y perspectivas (Capítulo 7).

2) Diseñar un sistema de información para compras públicas sustentables en la Provincia de Córdoba.

Se recomienda el diseño e implementación de mediciones en torno a los elementos básicos considerados, que puedan ser fácilmente accesibles para todos los responsables de compras de los diferentes servicios administrativos (por medio de los indicadores sugeridos u otros), lo que proporcionará información para una mejor toma de decisiones.

Sería interesante medir además, por ejemplo, la cantidad de contratos que incorporan cláusulas sociales o cláusulas ambientales, sea en la descripción de especificaciones técnicas o en las condiciones de ejecución del contrato, para

poder seguir una evolución, tal como se ha visto en el Capítulo 7 en relación a las tendencias en materia de RSO en otros países (como es el caso de Francia, Estados Unidos o Chile) que sí cuentan con este tipo de mediciones.

Considerando que es esencial para los servicios de compras y contrataciones de la Administración Pública Provincial disponer de información estadística actualizada y exacta sobre los proveedores del Estado para mejorar su eficiencia económica y a la vez crear valor social y ambiental, es oportuno analizar el diseño de un sistema de información moderno y adaptado a los requerimientos actuales con especial consideración de los parámetros de compras con responsabilidad social.

3) Analizar las posibilidades que ofrece la Articulación Público – Privada (APP) como instrumento RSO de desarrollo para la Provincia, en el marco de la política de compras y contrataciones públicas sustentables.

Hemos advertido que el escenario que se nos presenta implica nuevos modelos de gestión que son en esencia colaborativos, integrados y transparentes. La tendencia en las empresas apunta hacia una preocupación creciente por su impacto en la sociedad actual y futuro, y la articulación entre empresas y Estado se presenta como una opción cada vez más indispensable. Esta alianza es fundamental para generar mayor impacto y crear más y mejores soluciones (Capítulo 7).

En Latinoamérica y en nuestro país en particular, donde aún hay niveles de pobreza muy elevados y marginación social, la solución de estos problemas atañe a la sociedad de manera integral y, en este sentido, la articulación de la gestión pública y la privada puede conducir a un mejor y más eficiente medio para la promoción del desarrollo social, la redistribución de riquezas y la creación de trabajo.

Sería muy importante que la Provincia pudiera avanzar en el análisis de las posibilidades que ofrece la APP como instrumento de desarrollo y en la propuesta de reglamentaciones que permitan contextualizar estos procesos de articulación público-privada, fomentándolos.

4) Avanzar en el desarrollo de proyectos que contemplen especialmente la sostenibilidad en la cadena de valor, la innovación y desarrollo de nuevos modelos de negocios, productos y/o servicios a través de la sostenibilidad, el consumo responsable y productos más sostenibles.

Conforme ha sido analizado en el Capítulo 7, para los ejecutivos de empresas en América Latina, las tres tendencias en materia de sostenibilidad más relevantes para los próximos cinco años son: Sostenibilidad en la cadena de valor (59%); Innovación y desarrollo de nuevos modelos de negocio, productos y/o servicios a través de la sostenibilidad (56%); y Consumo responsable y productos más sostenibles (41%).

Sería recomendable, prestar atención a las iniciativas desarrolladas en otros países latinoamericanos, cuyos resultados han sido exitosos. Los países reconocidos como líderes en la región en temas de sostenibilidad son Chile, Brasil y Costa Rica (Capítulo 7).

5) Vigilancia normativa en torno al inminente lanzamiento de la norma ISO 20400 (Guía de compras sustentables)

En relación a las compras responsables específicamente, las empresas están atentas al lanzamiento de la norma ISO 20400 (Guía de Compras Sustentables, a la cual hicimos referencia en el Capítulo 2 del presente informe). Este documento, que aún se encuentra en etapa de borrador, marcará una tendencia mundial al proporcionar los fundamentos, elementos de política y estrategia, y consideraciones en el proceso de compra que una organización (pública o privada, grande o pequeña) debería implementar si desea que sus compras sean sustentables.

En principio, la nueva norma ISO 20400 sería publicada en el año 2017 y tendría una estructura en torno a cuatro secciones principales: Contratación sostenible, poniendo énfasis en los temas sociales y de derechos humanos; Integración de la sostenibilidad en la política de contratación de una organización; Identificación de grupos de interés, el establecimiento de prioridades y la mejora del rendimiento; e Integración de la sostenibilidad en la contratación – e incluye conceptos tales como el análisis del ciclo de vida, la debida diligencia y el coste global.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosto, W. (2015). *Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial. Edición 2015. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°158*. Buenos Aires: CIPPEC - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Alchourron, C., & Buligin, E. (1974). *Introducción a la metodología en las ciencias jurídicas y sociales*. Buenos Aires: Astrea.
- Allouche, J., & Laroche, P. (2005). A meta-analytical examination of the link between corporate social and financial performance. *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, 18-41.
- Aquino Alves, M. (2014). Perspectivas sobre la situación y proyección de la responsabilidad social empresarial en América Latina. *RAE*, 54(1), 10-11.
- Bowen, H. (1953). *Social responsibility of the businessman*. Nueva York: Harper and Row.
- Carrió, G. (1988). *Notas sobre derecho y lenguaje*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Carroll, A. B. (1979). A three-dimensional model of corporate performance. *Academy of Management Review*, 497-505.
- Carroll, A. B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons*, 39-48.
- Casado Cañeque, F. (Octubre de 2016). LA GESTIÓN DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO. *Evolución*, 16-20.
- ChileCompra. (2011). *ChileCompra*. Recuperado el 22 de Noviembre de 2016, de http://www.comprassustentables.cl/index.php?option=com_lyftenbloggie&view=entry&year=2011&month=04&day=05&id=7%3Ael-desarrollo-de-las-compras-publicas-sustentables-en-chile&Itemid=3
- ChileCompra. (2012). *ChileCompra*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2016, de http://www.comprassustentables.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=2&Itemid=2
- ChileCompra. (2014). *ChileCompra*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2016, de http://www.mma.gob.cl/1304/articles-56034_Trinidad_Inostroza_Chile_ChileCompras.pdf

- ChileCompra. (8 de Septiembre de 2016). *ChileCompra*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2016, de http://www.comprassustentables.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=202:chilecompra-presenta-codigo-de-etica-con-lineamientos-de-probidad-y-transparencia-para-sus-funcionarios&catid=6:noticias&Itemid=8
- ComunicaRSE. (21 de Agosto de 2016). *ComunicaRSE*. Recuperado el 30 de Noviembre de 2016, de <http://www.comunicarseweb.com.ar/noticia/avanza-el-marco-legal-para-las-empresas-b-en-argentina>
- Dávila, D. (27 de Noviembre de 2016). Empresas que buscan otro propósito. *La Voz*.
- DINREP. (2015). *Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas*. Recuperado el 15 de Septiembre de 2016, de <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/cordoba.pdf>
- Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba. (2015). *Gobierno de la Provincia de Córdoba*. Recuperado el 18 de Septiembre de 2016, de <http://estadistica.cba.gov.ar/Economía/EconomíayFinanzas/ProductoGeográficoBruto/tabid/154/language/es-AR/Default.aspx>
- Donaldson, T., & Preston, L. (1995). The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications. *Academy of Management Review*, 65-91.
- Elkington, J. (1997). *Cannibals with forks: the triple bottom line of twenty-first century business*. Oxford: Capstone.
- Foro Económico Mundial. (2015). *Expansión / Datosmacro.com*. Recuperado el 16 de Septiembre de 2016, de <http://www.datosmacro.com/estado/indice-competitividad-global>
- Freeman, R. (1984). *Strategic Management: A stakeholder perspective*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Friedman, M. (1970). The social responsibility of business is to increase profits. *The New York Times Magazine*.
- Gattás, D. (2016). El Estado, un actor protagónico en la demanda agregada. En R. Prados, *Responsabilidad Social de las Organizaciones* (págs. 89-98). Córdoba: Advocatus.
- Gelonch-Viladegut, A. (2014). La RSC en Europa: retos y oportunidades. *Reflexiones sobre la responsabilidad social corporativa en el siglo XXI*, 35.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2016). *Compras Públicas*. Recuperado el 16 de Septiembre de 2016, de <http://compraspublicas.cba.gov.ar/contrataciones-sustentables/como-se-incorporan-los-principios-de-sustabilidad-en-el-nuevo-regimen-de-compras-y-contrataciones/>

- Gostic, W. (1998). *Aerospace Supply Chain Management*. Massachusetts Institute of Technology.
- Gottschalk, P. (2011). *Corporate Social Responsibility, Governance and Corporate Reputation*. World Scientific.
- GSA. (2016). *General Services Administration - United States Government*. Recuperado el 20 de Noviembre de 2016, de <http://www.gsa.gov/sustainability/>
- Hitchens, D. (2001). *The implications of competitiveness of environmental regulations in the EU (appendix 1)*. Bruselas: Joint Research Centre/ Insitute of Prospective Technological Studies.
- IERAL de Fundación Mediterránea. (2013). *Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal*. Córdoba - Buenos Aires: IERAL.
- ILPES - CEPAL. (2005). *CEPAL*. (N. UNIDAS, Ed.) Recuperado el 2 de NOVIEMBRE de 2016, de CEPAL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf
- ISO. (2010). ISO 26000. ISO.
- King, G., Keohane, R., & Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza.
- Knudsen, J., Moon, J., & Slager, R. (2015). *researchgate.net*. Recuperado el 14 de Septiembre de 2016, de https://www.researchgate.net/publication/272403354_Government_policies_for_corporate_social_responsibility_in_Europe_A_comparative_analysis_of_institutionalisation
- Koleva, P. (2009). La responsabilité sociale des entreprises: une occasion pour repenser les modes de régulation en Europe centrale dans le contexte du développement durable. *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, 2, 5-31.
- López Egaña, J. (2014). *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del gobierno abierto*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marignan, M. V. (Agosto de 2016). Responsabilidad en red. *Evolución*(46), 28-31.
- Matten, D., Moon, J., Siegel, D., Crane, A., & McWilliams, A. (2009). The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility. *Oxford Handbooks Online*.
- McWilliams, A., & Siegel, D. (2000). Corporate Social Responsibility and financial performance: correlation or misspecification? *Strategic Management Journal*, 26: 117-127.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2015). *Córdoba. Ficha Provincial*. Córdoba.

- Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba. (2015). *Reporte de Sustentabilidad 2013-2014*. Córdoba: Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- Morales Gorleri, V. (Octubre de 2016). Es el momento de encontrarnos. *Evolución*(48), 38-40.
- North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: W.W. Norton.
- North, D. (1993). Economic performance through time. *Prize Lectures in Economic Science in memory of Alfred Nobel*. . Estocolmo, Suecia.
- North, D., Wallis, J., & Weingast, B. (2010). *Violence et ordres sociaux*. Paris: Gallimard.
- Observatoire Économique de l'Achat Public. (Febrero de 2015). *Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2016, de http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Plan_national_d_action_achat_public_durable_2015_-_2020.pdf
- Oficina Nacional de Contrataciones. (2011). *Guía de Compras Sustentables*. Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación, Ciudad de Buenos Aires.
- Oficina Nacional de Contrataciones. (2013). *Manual de Procedimiento Único de Catalogación y Sustentabilidad*. Buenos Aires.
- ONC. (Noviembre de 2011). *Argentina Compra*. Recuperado el 16 de Septiembre de 2016, de https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/Manual_ONC_Sustentable%20GB.pdf
- Orlitzky, M., Schmidt, F., & Rynes, S. (2003). Corporate social and financial performance: A meta-analysis. *Organization Studies*, 403-441.
- Ortiz, C. M. (Marzo de 2009). Les attentes en matière de Responsabilité Sociale d'Entreprise des integrateurs aéronautiques auprès ses fournisseurs. *Tesis de Master*. La Rochelle, Francia: Université de La Rochelle.
- PNUMA. (2012). *PNUMA*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2016, de http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/10yfp/document/SPPguidelines_SP_27.07.12.pdf
- PNUMA. (Diciembre de 2013). *PNUMA*. Recuperado el 20 de Noviembre de 2016, de [http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPP_Full_Report_Dec2013_v2%20NEW%20\(2\).pdf](http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPP_Full_Report_Dec2013_v2%20NEW%20(2).pdf)
- Porter, M., & Kramer, M. (2011). Creating shared value. How to reinvent capitalism – and unleash a wave of innovation and growth. *Harvard Business Review*, 1-17.

- Prados, R. (Mayo de 2014). Cómo integrar la RS en las políticas de compras. (I. A. Empresaria, Ed.) *Evolución - IARSE(23)*, 69-74.
- Prados, R. (Octubre de 2015). *Universidad Católica de Córdoba*. Recuperado el 20 de Agosto de 2016, de <http://pa.bibdigital.uccor.edu.ar/715/>
- Prados, R. (2016). Compras Responsables. En R. Prados, *Responsabilidad Social de las Organizaciones. Compras Responsables*. (págs. 42-47). Córdoba: Advocatus.
- Prados, R. (2016). Marcos Internacionales de Referencia. En R. Prados, *Responsabilidad Social de las Organizaciones. Compras Responsables* (págs. 20-25). Córdoba: Advocatus.
- Prados, R., Díaz, A., & Ingaramo, E. (11-14 de Noviembre de 2014). Situación actual y perspectivas de reportes no financieros del sector público. *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Quito, Ecuador: CLAD.
- PwC. (Marzo de 2016). PwC. (PwC, Ed.) Recuperado el 18 de Noviembre de 2016, de <http://www.pwc.com.ar/es/sustainability/publicaciones/assets/encuesta-desarrollo-sostenible-2016.pdf>
- Raviolo, M. M. (Agosto de 2016). Compras inclusivas y responsables: Las relaciones con las comunidades proveedoras. *Evolución(46)*, 22-24.
- Redacción LA VOZ. (27 de Noviembre de 2016). *La Voz*. Recuperado el 1 de Diciembre de 2016, de <http://www.lavoz.com.ar/negocios/los-pasos-para-certificar-una-firma-b-corp>
- Responsible Purchasing Network. (2006). *Vos achats competent*. www.responsible-purchasing.org.
- Transparencia Internacional. (2015). Recuperado el 16 de Septiembre de 2016, de http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf
- Vives, A. (Marzo de 2016). La empresa responsable del futuro. *Evolución(41)*, 14-17.
- Waddock, S., & Graves, S. (1997). The corporate social performance- financial performance link. *Strategic Management Journal*, 303-319.
- Williams, C., & Aguilera, R. (2008). Corporate Social Responsibility in a comparative perspective. *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*.
- Wittman. (1989). Why Democracies Produce Efficient Results. *The Journal of Political Economy*, 97(6), 1395-1424.
- Wortman Jofre, H. (Marzo de 2016). Negocios transparentes. *Evolución(41)*, 48-51.

ANEXOS

- 1) ISO 26000 – Responsabilidad social
- 2) RESOLUCIÓN N° 50/2015 – Gobierno de la Provincia de Córdoba

ANEXO 1

ISO 26000 – Responsabilidad social

Descubriendo la ISO 26000

Fuentes: Páginas web de ISO e IRAM

<http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm>

http://www.iram.com.ar/RespSocial/2011-11_DESCUBRIENDO_LA_ISO_26000.pdf

ISO 26000 – Lo esencial

Esta página proporciona una comprensión básica de la Norma Internacional voluntaria ISO 26000:2010, *Guía para la responsabilidad social*. Su objetivo es ser el primer paso para ayudar a todos los tipos de organización en los sectores público y privado a que consideren la aplicación de la norma ISO 26000 como una forma de alcanzar los beneficios de operar de una manera socialmente responsable.

¿Por qué es importante la Responsabilidad social?

Las organizaciones de todo el mundo, y sus partes interesadas, se están volviendo cada vez más conscientes de la necesidad y los beneficios de un comportamiento socialmente responsable. El objetivo de la responsabilidad social es contribuir al desarrollo sostenible.

El rendimiento de una organización en relación con la sociedad en que opera y su impacto sobre el medio ambiente se ha convertido en una parte fundamental de medición de su rendimiento global y su capacidad para seguir funcionando con eficacia. Esto es, en parte, un reflejo del creciente reconocimiento de la necesidad de garantizar los ecosistemas sanos, la equidad social y la buena gobernanza de la organización. A la larga, todas las actividades de las organizaciones dependen de la salud de los ecosistemas del mundo. Las organizaciones están sujetas a un mayor escrutinio por parte de sus interlocutores.

¿Qué beneficios se pueden lograr implementando la ISO 26000?

La percepción y la realidad del desempeño de una organización sobre la responsabilidad social pueden influir, entre otras cosas en:

- Ventaja competitiva
- Reputación
- Capacidad para atraer y retener a los trabajadores o socios, clientes o usuarios
- Mantenimiento de la moral de los empleados, el compromiso y la productividad
- Opinión de los inversores, propietarios, donantes, patrocinadores y comunidad financiera
- Relación con las empresas, gobiernos, medios de comunicación, proveedores, pares, clientes y la comunidad en la que opera.

¿Quiénes pueden beneficiarse de la ISO 26000 y cómo?

ISO 26000 proporciona una guía para todo tipo de organización, independientemente de su tamaño o ubicación, sobre:

1. Conceptos, términos y definiciones relacionadas con la responsabilidad social
2. Antecedentes, tendencias y características de la responsabilidad social
3. Principios y prácticas relativas a la responsabilidad social
4. Materias fundamentales y asuntos de responsabilidad social
5. Integración, implementación y promoción de un comportamiento socialmente responsable a través de la organización y, a través de sus políticas y prácticas, dentro de su esfera de influencia
6. Identificación y participación con las partes interesadas
7. Comunicación de los compromisos, el rendimiento y otra información relacionada con la responsabilidad social.

ISO 26000 tiene por objeto ayudar a las organizaciones a contribuir con el desarrollo sostenible. Su objetivo es animarlas a ir más allá del cumplimiento legal, reconociendo que el cumplimiento de la ley es un deber fundamental de cualquier organización y una parte esencial de su responsabilidad social. Su objetivo es promover un entendimiento común en el ámbito de la responsabilidad social, y complementar otros instrumentos e iniciativas de responsabilidad social, no de reemplazarlos.

En la aplicación de la ISO 26000, es recomendable que una organización tenga en cuenta la sociedad, la diversidad medioambiental, jurídica, cultural, política y organizativa, así como las diferencias en las condiciones económicas, mientras que está siendo compatible con las normas internacionales de comportamiento.

No es certificable

ISO 26000 no es una norma de sistema de gestión. No tiene la intención ni es apropiada para efectos de certificación, o uso regulatorio o contractual. Cualquier oferta para certificar, o declaraciones de estar certificado, con la norma ISO 26000 sería una tergiversación de la intención y propósito y una desviación de esta norma internacional. Como la ISO 26000 no establece requisitos, cualquier certificación, no sería una demostración de la conformidad con esta Norma Internacional.

¿Qué contiene específicamente la ISO 26000?

ISO 26000 aborda siete materias fundamentales de la responsabilidad social definidas en la norma y retratadas en el siguiente gráfico. Las cifras se refieren a las cláusulas correspondientes de la norma.

ANEXO 2

Resolución N° 50/2015 – GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. MINISTERIO DE GESTIÓN PÚBLICA

CÓRDOBA, 26 NOV 2015

VISTO: la Ley N° 10.155 Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial y su Decreto Reglamentario N° 305/2014 y; la Resolución N° 1731/2015 del Ministerio de Gestión Pública.

CONSIDERANDO:

Que por Resolución N° 1731/2015 de la Ministra de Gestión Pública, se insta a esta Dirección General de Compras y Contrataciones a promover y brindar las herramientas necesarias a los fines de fomentar las Compras Públicas Sustentables.

Que, el Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial, se respalda sobre los principios generales enunciados en el artículo 3 de la Ley N° 10.155, entre los que se enumera como inciso e), la consideración de los criterios de sustentabilidad

en las contrataciones.

Que, en dicho sentido, el artículo 5 de la citada Ley procura propiciar la incorporación de criterios de sustentabilidad que permitan mejorar la eficiencia económica y ambiental del gasto público, y promover en los proveedores del Estado Provincial cambios hacia

patrones de consumo y producción socialmente responsables.

Que, esta Dirección General es el órgano rector del Sistema de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba, conforme lo estipulado por el artículo 30° de la Ley N°

10.155 y su Decreto Reglamentario N° 305/2014.

000050

Que, dentro de las funciones enmarcadas por el artículo 31 inciso j) de la citada Ley, compete a esta Dirección General desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada

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

Que, específicamente, el artículo 5 del Decreto Reglamentario mencionado, establece que el órgano rector determinará los criterios de sustentabilidad que podrán ser considerados al momento de valoración de las proposiciones y determinación de la oferta más conveniente, estableciendo la obligatoriedad o no de la aplicación de los mismos.

Que, asimismo, dicho artículo define a las compras públicas sustentables como aquellas compras o contrataciones de bienes y servicios que se realicen considerando no solo los

criterios económicos, sino también criterios sociales, técnicos y ambientales, por lo que es necesario salir del concepto teórico y concretizar definiendo en la realidad qué entendemos por

Compras Públicas Sustentables.

Que, resulta conveniente adoptar mecanismos útiles y fijar pautas de trabajo, a

los fines de ajustar las Compras Públicas a los parámetros del desarrollo sustentable; entendido éste como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades, analizando el modo de implementación en cada una de las etapas del proceso de compras y contrataciones. Que, en dicho marco conceptual, las Compras Públicas Sustentables deben asegurar que los productos y servicios adquiridos por los Gobiernos, generen el menor impacto socio-ambiental posible, alcanzando la máxima eficacia económica y técnica y aumentando los niveles de eficiencia en la gestión pública; generando incentivos competitivos a las empresas para que desarrollen sus propias políticas en la materia, siendo estas uno de los actores importantes dentro de las contrataciones públicas. Que, brindando las herramientas necesarias, en los pliegos de bases y condiciones o en las condiciones de contratación, el organismo contratante podrá determinar los requisitos necesarios de sustentabilidad para cada caso particular, o bien, seleccionar mediante criterios sustentables los bienes o servicios a adquirir, dejando establecido el mecanismo de ponderación o validación a ser aplicado. Que, en consecuencia, resulta de vital importancia y trascendencia determinar herramientas útiles que permitan a los servicios administrativos, contribuir al desarrollo continuo y evolutivo de las Compras Públicas.

Por ello, y en ejercicio de sus atribuciones;

**LA DIRECTORA GENERAL
DE COMPRAS Y CONTRATACIONES
DEL MINISTERIO DE GESTIÓN PÚBLICA
RESUELVE:**

Artículo 1°

PROPÓNGASE a los distintos servicios administrativos de la Administración Pública Provincial.

comprendidos en la Ley N° 10.155, la implementación de criterios sustentables en materia de Compras Públicas, en los términos del presente Instrumento Legal.

Artículo 2°

000050

ESTABLÉCESE la aplicación opcional para los organismos contratantes alcanzados por la Ley N° /0./55, los parámetros de Compras Públicas Sustentables fijados en el Anexo 1 de la presente Resolución.

Artículo 3°

PROTOCOLÍCESE, comuníquese, publíquese en el BOLETÍN OFICIAL y archívese.