



Estudio de Factibilidad

“Incorporación de las empresas de triple impacto como proveedoras del Estado”

Argentina - 2021

Esta publicación ha sido desarrollada en el marco del Proyecto **“Hacia una economía de triple impacto a través de las compras públicas”**, en colaboración conjunta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como Secretaría Técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Elaborado por:

Marisa Siboldi, Consultora Experta en Desarrollo Sostenible y Cadenas de Suministro.

Iván Buffone, Consultor Experto en Desarrollo Sostenible.

Coordinadores y revisores:

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

Carolina Robino, Especialista Principal de Programas.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Oficina de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones.

Adriana Salazar, Especialista de Adquisiciones.

Organización de los Estados Americanos (OEA), Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE).

Helena Fonseca, Coordinadora Programa de Compras Públicas y Secretaria Técnica RICG.

Hugo Inga, Especialista.

Isabel Terán, Pasante.

Agradecimientos especiales:

La OEA, el BID y el IDRC de Canadá agradecen el compromiso y colaboración de la Oficina Nacional de Contratación (ONC) de Argentina, por su apoyo y cooperación, a través de la información suministrada para el desarrollo del presente Estudio de Factibilidad; así como las entrevistas y aportes suministrados por otros expertos y actores nacionales e internacionales.

Índice

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	4
Metodología	5
1. Compras Públicas Sostenibles	7
a. Argentina y el desarrollo sostenible	7
b. ¿Por qué las Compras Públicas Sostenibles son importantes para el país?	8
2. Contexto para empresas de triple impacto en compras públicas.....	9
a. Elementos normativos	9
b. Capacidad del mercado	18
c. Institucionalidad para un enfoque de triple impacto en compras públicas	26
d. Preparación de compradores	30
3. Brechas y barreras.....	31
4. Recomendaciones normativas y operativas	36
5. Incorporación de empresas de triple impacto a las compras públicas	44
a. Línea de base	44
b. Grupos de usuario objetivo	45
c. Plan de acción local	46
d. Estrategia de sensibilización	48

6. Conclusiones generales y lecciones aprendidas en la investigación	52
Bibliografía	54
Anexos	57
Anexo I. Ecosistemas e iniciativas colaborativas nacionales	57
Anexo II. Experiencias de empresas de Triple Impacto en el mercado público de Argentina	59
Anexo III. Empresas b registradas en SIPRO/RNCOPYFC	61
Anexo IV. Instituciones entrevistadas	62
Pie de páginas	63

Siglas y acrónimos

ACAS	Asociación de Cooperativas Argentinas
ACORD.AR	Portal Acuerdos Nacionales Argentina
AFIP	Agencia Federal de Ingresos Públicos
AGN	Auditoría General de la Nación
AmCham	Cámara de Comercio Estadounidense en Argentina
APN	Administración Pública Nacional
ARN	Aportes No Reembolsables
ASEA	Asociación de Emprendedores de Argentina
BIC	Beneficios de Interés Colectivo
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAME	Confederación Argentina de la Mediana Empresa
CEADS	Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible
CEMA	Cámara Empresaria del Medio Ambiente
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
CN	Constitución Nacional
COMPR.AR	Portal de Compras Públicas Electrónicas de la Argentina

CONTRAT.AR	Portal de Obras Públicas Argentina
CPS	Compras Públicas Sostenibles
DDHH	Derechos Humanos
EDCA	Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas
ENCPS	Estrategia Nacional de Consumo y Producción Sostenibles
GDFE	Grupo de Fundaciones y Empresas
GEI	Gases Efecto Invernadero
GUP	Gestor Único de Proveedores
GDE	Gestión Documental Electrónica
IARSE	Instituto Argentino de Responsabilidad Social y Sustentabilidad
IMTI	Índice de Madurez para Triple Impacto
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONC	Oficina Nacional de Contrataciones
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSCs	Organizaciones de la Sociedad Civil
PByCP	Pliegos de Bases y Condiciones Particulares
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SIPRO	Sistema de Información de Proveedores
SPPEL	Proyecto Global sobre Compras Públicas Sostenibles y Eco-etiquetado
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
UOC	Unidades Operativas de Contrataciones
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación
UTEP	Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular

Resumen Ejecutivo

Marco Regulatorio

- Las obligaciones y responsabilidades internacionales asumidas por Argentina, así como su marco regulatorio nacional, respaldan el compromiso del país como garante de transparencia en las organizaciones, la estricta observancia de los DDHH y la promoción de prácticas capaces de generar mayor valor social, económico y ambiental.
- La normativa central de los sistemas de compras y contrataciones públicas no sólo no constituye óbice para la promoción de una economía de triple impacto en el país, si no que propone numerosas oportunidades, que con decisión política y una precisa estructura de gobernanza, resultarían claramente exitosas.
- El plexo normativo de la Argentina promueve objetivos de políticas públicas relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que no sólo brindan posibilidades y respaldo legal a la ejecución de CPS, sino que hacen exigible su implementación.
- Argentina no cuenta con una norma sobre economía y/o empresas de triple impacto, aunque sí, tramita con media sanción de Cámara de Diputados un proyecto de Ley BIC o de Beneficios de Interés Colectivo.

Análisis de la demanda

- Los sistemas de contrataciones públicas han sido clave en la transformación digital y la simplificación de trámites del sector público de Argentina y sus portales, COMPR.AR (bienes y servicios) y CONTRAT.AR (obra pública) constituyeron un significativo aporte a la desburocratización, integridad, transparencia y eficiencia de la Administración en el país.
- Este proceso de transformación no ha ido de la mano de un posicionamiento estratégico de la contratación pública, que resulte acorde con el poder de apalancamiento de objetivos de políticas públicas que la misma ostenta.
- Se observa cierta predisposición a incluir criterios de sostenibilidad sociales y no tan marcada respecto a criterios ambientales. Este esquema sólo muestra algunas excepciones y sin perjuicio de encontrar uno de sus fundamentos en la percepción de mayores costos; esencialmente obedece a que una gran parte de la dirigencia política del país no ha entendido a las cuestiones ambientales como prioritarias para los grupos en situación de vulnerabilidad, contribuyendo de este modo a la invisibilización del tema y sus impactos.

Análisis del mercado

- La expansión de las empresas y organizaciones de triple impacto fue impulsada por la creación de ecosistemas que favorecen la adopción de buenas prácticas, la capacitación y el crecimiento conjunto.
- La base certificada de referencia de empresas de triple impacto en el país es la de Sistema B, que cuenta con 131 empresas registradas.
- Argentina evidencia altos niveles de informalidad fiscal y laboral y en ese universo conviven emprendimientos totalmente informales (no se encuentra registrados, ni tributan impuestos) y otros parcialmente informales.
- Se verifica una tendencia de evolución en el conocimiento y preocupación acerca de la temática ambiental y social por parte del sector privado; así como también un floreciente esquema de prácticas colaborativas en torno a la sostenibilidad.

Principales Brechas y Obstáculos

- Prevalencia de oferta de menor precio.
- Escasa planificación.
- Falta de una política de Compras Públicas de Triple Impacto/Compra Pública sostenible.
- Ausencia de herramientas de valoración y medición de impacto.
- Falta de información suficiente de beneficios de una economía de triple impacto.
- Escaso compromiso con el posicionamiento estratégico de las áreas de compras como catalizadoras de innovación y generadoras de valor en el país.
- Incentivos prácticamente inexistentes para la participación de empresas de triple impacto en el mercado público
- Plazos y formas de pago poco eficientes.
- Desvinculación entre oferta y cadena de suministro.

Principales Oportunidades y Recomendaciones

- Contar con una política integral de CPS y Triple impacto alineada a objetivos de política pública.
- Medir el impacto: eje para potenciar el triple impacto y las políticas públicas.
- Generar Instancias de diálogo y articulación público-privada.
- Visibilizar, articular y verificar el triple impacto.
- Gestión de cadenas de suministro.
- Reducción del riesgo económico - financiero: clave para la competitividad y eficiencia.
- Desarrollar herramientas de financiamiento para la economía de triple impacto.

IMTI y Plan de Acción

- El Índice de Madurez de Triple Impacto (IMTI) entrega un valor de 4,0 sobre un total de 7 puntos, destacando como el ámbito con mayor desarrollo el “Mercado”, e identificándose como con mayor oportunidad de mejora los denominados “Normativa” e “Institucionalidad”.
- A partir de este índice, se propone un plan de acción local priorizado y una estrategia de sensibilización a desarrollar desde el Órgano Rector, que incluye capacitación a compradores, proveedores, órganos de control, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.



Introducción

Llevar adelante un esquema de compra pública sostenible con enfoque en la promoción de la economía de triple impacto, requiere repensar el modo de gestionar lo público, avenirse a fórmulas integradoras y colaborativas que posibiliten el aprovechamiento y la retroalimentación de capacidades y experiencias entre lo público y lo privado, como estrategia de evolución.

Acabar con el falso dilema entre recuperación económica y gestión ambiental necesita de una visión transversal, holística e inclusiva sobre la comunidad que queremos tener y el espacio en el que queremos desarrollarnos, una mirada que contemple la resolución equilibrada y compartida de los problemas actuales y que piense y planifique un futuro más sostenible.

Las empresas de triple impacto han crecido en Argentina en los últimos años, pero su repercusión en el sistema económico todavía

es incipiente. Los gobiernos deben tomar un rol de liderazgo dotando a los mercados de características sociales y ambientales. Vale siempre remarcar que ésta o cualquier estrategia que tenga como objeto apalancar una economía de triple impacto a través de las compras y contrataciones públicas, conlleva el protagonismo y liderazgo del órgano rector, pero en muchos aspectos excede su responsabilidad y competencia y requiere el involucramiento y compromiso de diversas áreas de gobierno y la voluntad política de sus máximas autoridades.

El presente trabajo busca arrojar luz sobre las barreras y oportunidades para la implementación de una política de contratación pública de estas características en Argentina y proponer una estrategia normativa, operativa y hacia el mercado, que genere las condiciones adecuadas para acelerar la transición hacia una economía de triple impacto con desarrollo inclusivo y sostenible.





Metodología

El presente trabajo forma parte del Proyecto “Hacia una Economía de Triple Impacto a Través de las Compras Públicas”, iniciativa conjunta realizada por la Organización de Estados Americanos (OEA) como Secretaría Técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual se lleva adelante de manera simultánea en cuatro países de Latinoamérica: Argentina, Panamá, Paraguay y Uruguay.

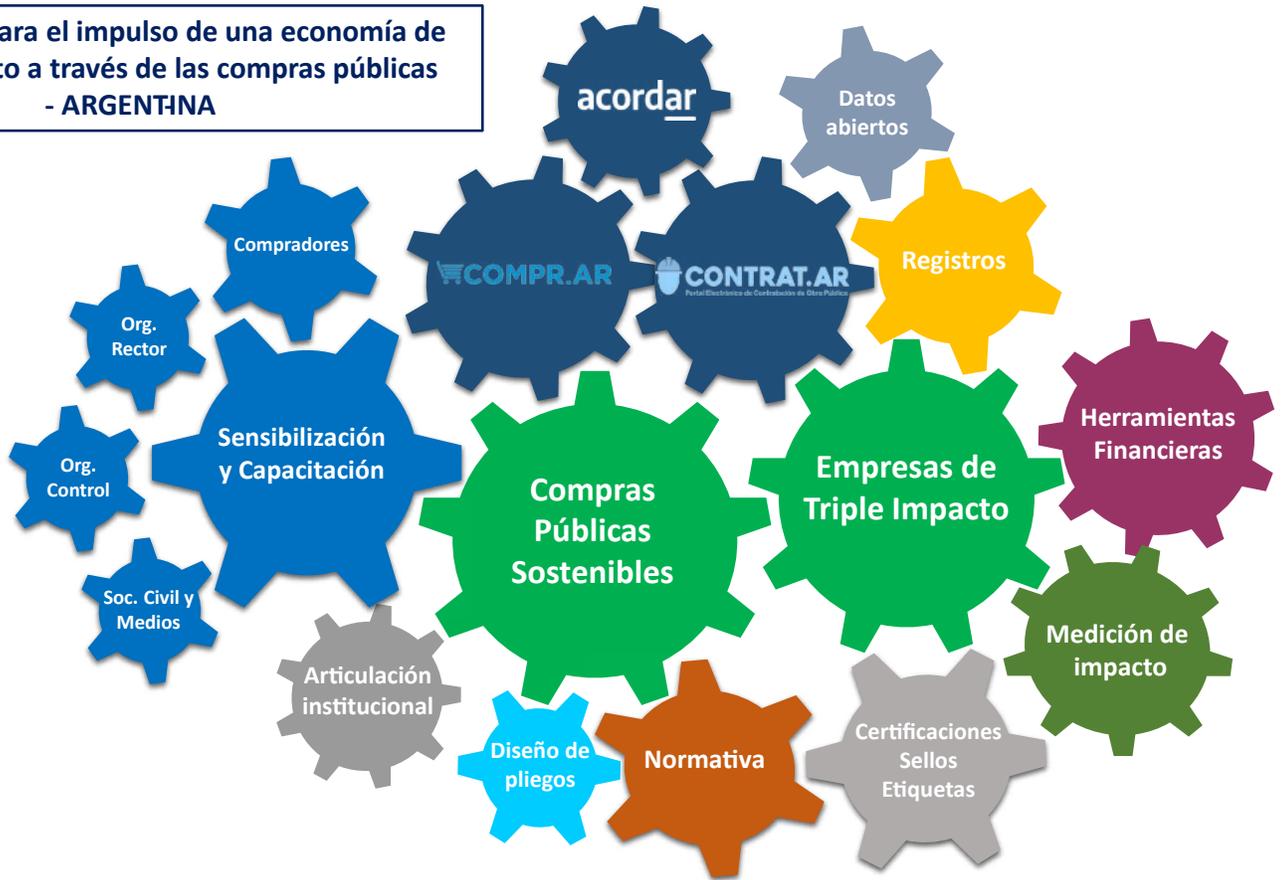
Se analizó la información existente en bibliografía relacionada, normativa vigente a nivel local e internacional, informes y

documentos técnicos y sitios webs, así como medios de comunicación masivos y especializados. Como resultado de esta revisión y a partir de contactos de los consultores y recomendaciones de áreas de gobierno entre los meses de septiembre y noviembre se entrevistaron 35 personas representando empresas, organizaciones sociales, ambientales y del ámbito académico, proveedores del estado y organismos multilaterales.

La información y hallazgos compartidos a través del presente estudio, se encuentra comprendida hasta febrero de 2021.



Ecosistema para el impulso de una economía de triple impacto a través de las compras públicas - ARGENTINA





1. Compras Públicas Sostenibles

a. Argentina y el Desarrollo Sostenible.

La Argentina es una república federal con 24 gobiernos subnacionales, cada uno de los cuales ejerce los poderes que no han sido expresamente delegados en el gobierno nacional, y que a su vez se integran con más de 2300 gobiernos locales.¹

Es una de las economías más grandes de América Latina, con un Producto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente US\$500 mil millones² y una población estimada de 45.376.763 habitantes que, dada su extensión, implica una relativamente baja densidad poblacional.

Su extensión de más de 2.8 millones de kilómetros cuadrados le brinda abundantes recursos naturales, más del 80% de su territorio es utilizado para actividades agrícolas, ganaderas y forestales³ gracias a la gran calidad de sus suelos; posee importantes reservas de hidrocarburos y minerales, y un enorme potencial en energías renovables. Es un país líder en agro alimentos, con una larga trayectoria en materia industrial y una gran capacidad para los servicios de alta tecnología.

En las últimas décadas, la economía argentina ha evidenciado una gran volatilidad macroeconómica la que, sumada a un conjunto de obstáculos institucionales, han impedido

el desarrollo pleno del país. Períodos de aceleración del crecimiento como, por ejemplo, los registrados a principios de la década del 90' o a inicios de los años 2000, se iniciaron luego de profundas crisis y culminaron en episodios recesivos. Esta situación generó quiebres constantes en las reglas de juego imperantes, lo cual, como veremos, condiciona en gran medida la confianza actual y el futuro de los proyectos que eventualmente podrían desarrollarse en el país.

El contexto de crisis mundial resultante de la pandemia por Covid 19, ha agravado problemas macro y microeconómicos del país, afectando de forma diferente a los distintos grupos poblacionales, profundizando desigualdades y agravando la vulnerabilidad de los sectores de menores ingresos. En el primer semestre de 2020, la pobreza alcanzó el 40,9% de la población, con un índice de indigencia del 10,5% y una pobreza infantil del 56,3%⁴ y más de 60.000 pymes han cerrado o están próximas a hacerlo.⁵

En ese sentido y considerando el compromiso continuo que ha manifestado el país en relación a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible⁶, debería priorizarse la implementación de políticas de desarrollo productivo sobre aquellas actividades que impulsen la transición justa hacia una



economía verde y que se encuentren en sintonía con la cuarta revolución industrial, todo ello en miras a lograr una economía más competitiva y equitativa.

b. ¿Por qué las Compras Públicas Sostenibles son importantes para el país?

Las compras públicas constituyen uno de los instrumentos de política de desarrollo productivo y científico-tecnológico más importantes en los países más desarrollados, que utilizan el poder de compra e inversión de los Estados Nacionales con la finalidad de ampliar el impacto del desarrollo de proveedores locales de sectores estratégicos, en su cadena de suministros (competitividad de la oferta), y así mejorar la eficiencia de costos y eficacia en su abastecimiento (competitividad de la demanda) y así lo entiende el propio gobierno argentino⁷.

De acuerdo con estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las compras públicas en Argentina representan aproximadamente un 8% del PBI y un 17% del gasto público total, consolidando jurisdicciones subnacionales y nacional⁸. Este dato nos da la magnitud del potencial impacto que podría significar para la economía del país, la implementación sistematizada y transversal de objetivos de sostenibilidad en las contrataciones públicas. Desde esta perspectiva, entendemos que el mercado público representa una gran oportunidad para difundir el triple impacto como herramienta de agregación de valor a la economía argentina.

Corresponde señalar, que como empresas de triple impacto, nos referiremos a aquellas que buscan generar, además de beneficios económicos a partir de su actividad productiva, un impacto social y ambiental positivo en la comunidad. Dicho impacto es producido como resultado de la actividad que realiza la empresa o de la forma en la que la realiza.

Las compras públicas sostenibles, se vislumbran así, como una vía excepcional para el escalamiento de las empresas de triple impacto en el país. El crecimiento de estas empresas y la expansión de su modelo de negocio tendrán consecuencias muy positivas para el desarrollo de un sistema económico y social sano y cuidadoso del ambiente; es potestad de los diferentes gobiernos llevar adelante las acciones necesarias para su éxito, que colaborará asimismo con su misión principal: el bien común.



2. Contexto para empresas de Triple Impacto en compras públicas

a. Elementos Normativos.

a.1. Marco normativo Internacional al que la jurisdicción ha adherido.

La República Argentina posee un régimen jurídico constitucional al que subordina todo su entramado normativo y precisamente es en su Carta Magna, que refiere al concepto de “desarrollo humano” para aludir a cuestiones ambientales, económicas, sociales y culturales que hacen al bienestar general de la población y de las generaciones futuras, concordando de este modo con la noción y objetivos de desarrollo sostenible plasmados en la Agenda 2030. Este enfoque, se ve reflejado en el conjunto de acuerdos, tratados y convenios internacionales suscriptos por el país, los que guardan una perfecta correspondencia con la idea de un desarrollo productivo socialmente responsable, respetuoso del ambiente y con una estricta observancia de los DDHH.

Merece destacar que, en Argentina los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscriptos por el país tienen jerarquía constitucional, presumiéndose operativos los derechos, libertades y garantías en ellos consagrados. (inc. 22 artículo 75

CN). Considerando esta preeminencia y entendiendo que, el alcance de los derechos humanos conlleva la garantía del ejercicio de derechos económicos, sociales y ambientales, no existen dudas sobre la jerarquía que en el ordenamiento jurídico del país reviste la Agenda 2030, claramente sustentada sobre la base de derechos humanos universales.

Asimismo, corresponde mencionar que los Convenios y Tratados internacionales firmados por Argentina en materia ambiental, laboral, social y económica, una vez aprobados por el Poder Legislativo y ratificados, tienen jerarquía superior a las leyes nacionales (Conf. artículo 75 CN) y que también en este caso, abonan a una visión de país orientada hacia un modelo de desarrollo sostenible.

Argentina muestra un sólido compromiso ambiental a partir de la suscripción y/o adhesión a instrumentos clave en el ámbito internacional tales como: la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente y Humano de 1972; Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992; Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático CMNUCC, ratificada en 1993 por Ley 24.295 y el Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático



de 1997; el Acuerdo de París de 2015, ratificado por Ley 27270 en 2016 y el más reciente Acuerdo Regional de Escazú, sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe de 2018, ratificado por Ley 27566 en 2020; por mencionar sólo algunos de los ejemplos más relevantes.

La relevancia de la transparencia y ética pública, también han sido validadas por Argentina a nivel internacional a partir de la suscripción de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) – OEA 1996, Ley 24759 -1996- y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), Nueva York, EEUU 2003, ratificada por Ley 26.097. Ambas refieren a la temática de contrataciones gubernamentales y a la obligación de los Estados de establecer medidas para posibilitar procesos basados en principios de transparencia, competencia y criterios objetivos y eficaces que puedan prevenir la corrupción.

Asimismo, en materia laboral, Argentina ha ratificado 82 Convenios y 2 Protocolos de la Organización Internacional del Trabajo, que proporcionan una base sólida para el desarrollo sostenible en el país, entendiendo que el trabajo decente, inclusivo y en condiciones de salud y seguridad adecuadas resulta imprescindible en la articulación transversal para la consecución de las metas previstas en la Agenda 2030.

Como se mencionó anteriormente, en 2015 Argentina adhirió a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 70/1 y en 2020, ha presentado su Segundo Informe Voluntario Nacional en el que refiere a los avances, desafíos y compromisos desde el Primer Informe Voluntario presentado en 2017. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales es el punto focal y coordinador de las políticas de implementación de la Agenda.

Desde su aprobación, Argentina alineó políticas de gobierno, responsabilidades y programas presupuestarios a las metas de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); creó la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento y extendió la Agenda a los Gobiernos Subnacionales, Municipios y redes de Municipios. Sin perjuicio de ello, y según surge del segundo informe voluntario antes mencionado, dado el nuevo contexto social económico y político, planea trabajar en un realineamiento de sus metas ODS, priorizando y contextualizando las mismas.

En cuanto a los compromisos regionales de la Argentina, corresponde mencionar que el país es parte del Mercado Común del Sur o MERCOSUR, cuyo objetivo central es garantizar la libre circulación de bienes, servicios, personas y monedas entre los países miembros: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al que se suman otros países de Sudamérica en carácter de miembros asociados. En materia de compras públicas no se ha logrado avanzar en la internalización de Protocolos de Contratación Pública, sin embargo, los países del MERCOSUR sí han avanzado en acuerdos bilaterales sobre el tema con otros países asociados; tal es el caso del Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre Argentina y Chile que contiene un capítulo específico referido a las contrataciones públicas, aunque debe remarcar que no se encuentran en el mismo referencias expresas a políticas de compras públicas sostenibles, economía de triple impacto, ni desarrollo sostenible.

a.2. Enfoque regulatorio nacional en materia ambiental, social, laboral, de transparencia y económica para la implementación de un plan de compras públicas de triple impacto.

La Constitución garantiza el derecho de los habitantes de la Argentina a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para las actividades productivas que satisfagan las necesidades actuales,

sin afectar las de las generaciones futuras (artículo 41). La misma Carta Magna establece una legitimación amplia para la protección de los derechos ambientales y otorga al poder judicial el control de su gestión y del cumplimiento de la normativa ambiental vigente (Artículo 43 acción de amparo).

Con basamento en el sistema federal de gobierno, las provincias que conforman la Argentina han reservado para sí el dominio originario del ambiente y recursos naturales de su territorio, así como las potestades derivadas. Sin embargo, como lo establece la misma Constitución, existen limitaciones y reparto de competencias legislativas, administrativas y judiciales con el gobierno federal. Esto resulta en un modelo regulatorio complementario o de concertación, en el que el gobierno nacional o federal establece los presupuestos mínimos de protección y las provincias la regulación local complementaria específica.⁹

Estos presupuestos mínimos para una gestión sostenible y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la biodiversidad y la implementación del desarrollo sostenible, están contenidos principalmente en la Ley N° 25.675 “Ley General del Ambiente”. Dicha norma expresamente enumera los principios de congruencia, de prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiariedad, de sostenibilidad, de solidaridad y de cooperación que deben imperar.

Los principios referidos resultan un claro respaldo interpretativo al momento de entender los límites ambientales al crecimiento de la economía y de algún modo respaldan la promoción de una actividad económica consciente y preocupada por el impacto ambiental que sus decisiones comerciales conlleven.

Por su parte, la Ley 27.520 de Presupuestos mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio

Climático Global, aprobada en 2019, resulta también un instrumento clave para respaldar una política de compras que promueva la economía de triple impacto. La norma viene a complementar los acuerdos internacionales suscriptos por la Argentina, garantizando la implementación de estrategias, políticas e instrumentos vinculadas al estudio del impacto, la vulnerabilidad y acciones de adaptación al cambio climático que hagan posible el desarrollo humano y de los ecosistemas; promoviendo y asistiendo en el desarrollo de estrategias de mitigación y reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y reduciendo la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el cambio climático.

La misma Ley, cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, creó el Gabinete Nacional de Cambio Climático intersectorial y el Sistema Nacional de Información sobre el Cambio Climático. En 2020, se establecieron diferentes instancias de trabajo que conforman el Gabinete: reunión de ministros, mesa de puntos focales, mesa de articulación provincial y mesas ampliadas en las que participan diferentes sectores de la sociedad civil, asociaciones sindicales, academia, entre otros.

El Gabinete Nacional trabaja en la actualización y adecuación del denominado Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático (Resolución N° 447/2019) y planes de respuesta para los gobiernos subnacionales.

Los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas, transversalidad del cambio climático en las acciones del Estado y de prioridad y complementación¹⁰, respaldan tácitamente el involucramiento del Sistema de Compras y Contrataciones en la promoción de una economía de triple impacto, al mismo tiempo que sirven como referencia respecto de los alcances de su eventual intervención.

Debe destacarse la especial alusión de la norma a la necesidad de reducir la vulnerabilidad humana frente al cambio climático. En ese sentido las personas mayores, los niños, las poblaciones indígenas, las personas con discapacidad, las que viven en situaciones de pobreza y las mujeres se encuentran en condiciones desventajosas para afrontar las consecuencias del cambio climático y si bien la Argentina ha dictado normas y ratificados tratados internacionales relacionados con estos grupos poblacionales, históricamente las agendas políticas en la Argentina no han entendido las cuestiones ambientales como prioritarias para los grupos vulnerables o en situación de vulnerabilidad, contribuyendo a la invisibilización del tema¹¹; en consecuencia esta Ley también resulta relevante como instrumento de sensibilización política y planificación transversal capaz de apuntalar una política de compras públicas que promueva la economía de Triple Impacto.

Por último, vale destacar por la relevancia para el impulso transversal de políticas de sostenibilidad la reciente aprobación de la Ley 27.592 Yolanda, que crea el Programa de Formación para Agentes de Cambio en Desarrollo Sostenible y que busca garantizar “la formación integral en perspectiva de desarrollo sostenible, apoyada en valores sostenibles y ambientales” para “todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías”.

Por otra parte, debe mencionarse el particular impulso que ha tenido en el último año en la Argentina la política de género y su concepción transversal de implementación. La actual administración ha creado el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género; Programa Interministerial de Presupuesto con Perspectiva de Género (Resolución Conj. N°8/2020) que persigue la incorporación de este enfoque en diseño, ejecución y evaluación presupuestaria a nivel

nacional y subnacional y diversos programas y acciones entre los que merece destacarse la construcción participativa, del Plan Nacional de Igualdad y Diversidad y el Programa Nacional para la Igualdad de Géneros en el Trabajo, el empleo y la Producción “IGUALAR”, este último entre otros objetivos busca generar acuerdos interministeriales para la transversalización de la perspectiva de género (Resolución -MMGYD N°220/2020). Particularmente en este ámbito, se presentan oportunidades de acción para la ONC a través de decisiones de compra capaces de promover la participación de más mujeres en el mercado y contribuir a la reducción de brechas existentes en el país.¹²

La protección de derechos laborales y sociales, tales como condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagadas; retribución justa; salario mínimo vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; organización sindical libre y democrática; derecho de huelga; derecho a un seguro social obligatorio, también constituyen garantías constitucionales. Estas y otras disposiciones son recogidas por la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo, la Ley de Asociaciones Profesionales y la Ley de Convenio Colectivo de Trabajo.

Argentina participa del proyecto PAGE -Alianza para la Acción Hacia una Economía Verde llevado adelante a partir de la Conferencia Rio+20 por gobiernos y cinco agencias del Sistema de las Naciones Unidas: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONU Medio Ambiente), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) e Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR por sus siglas en inglés). En su implementación a nivel

local, involucra a los Ministerios de Trabajo, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Productivo a través del Plan Nacional de Promoción del Empleo Verde, Plan Nacional de Economía Circular y el Sistema de Información Ambiental. Todo ello en un marco basado en el diálogo social para la transición justa hacia una economía verde, que pretende maximizar la creación de empleo decente y empresas sostenibles, acompañando en el proceso de cambio a los trabajadores que pudieran verse perjudicados, minimizando la destrucción de empleo y promoviendo la generación de empleos verdes, tampoco en aquí participa directa o indirectamente la ONC.

La Ley N° 25.300 de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, establece la obligatoriedad de facilitar el acceso a las compras públicas de estas empresas a través de otra preferencia del 5% para igualar la mejor oferta, y un porcentaje de al menos 10% en las Licitaciones y Concursos relativos a la adquisición de bienes y servicios donde solamente compitan empresas MIPYMES, obligando a una redacción clara y comprensible que facilite la cotización (conf. artículo 39). La misma norma indica que deben contemplarse ofertas de volúmenes parciales para simplificar e incrementar la participación de las MIPYMES en cantidades acordes con su escala productiva (artículo 40).

Otra herramienta de apoyo a la producción local que vincula al Sistema de Contrataciones de la Argentina es la Ley 25.551 de Compre Trabajo Argentino, modificada parcialmente por la Ley 27.437 de Compre Trabajo Argentino y Desarrollo de Proveedores. La misma, establece un régimen de preferencias en las contrataciones públicas cuando el bien haya sido producido o extraído en la Argentina. Los márgenes de preferencias para los bienes de origen nacional van del 7 al 15% para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y Cooperativas, y del 5 a 8% para grandes empresas.

En el marco del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio¹³, durante la pandemia Covid 19 y dada la emergencia, no se han seguido los procesos habituales previstos por la Ley 27.437. Sin embargo, se trabaja en un proyecto de modificación de la mencionada Ley, tendiente a fortalecer los mecanismos de promoción de participación de proveedores nacionales a las compras públicas a través de una marcada elevación de los márgenes de preferencia respecto de sectores estratégicos y bienes específicos durante un periodo determinado; el establecimiento de reservas de mercado, acuerdos de cooperación productiva e inclusive una eventual modificación del % del componente local requerido.¹⁴

La norma crea, además, el Programa de Desarrollo de Proveedores que tiene como objetivo principal el desarrollo de proveedores de sectores estratégicos a fin de impulsar la industria, la diversificación de la matriz productiva, la promoción de la competitividad y la transformación productiva. Según especifica la Resolución SICEC N°112/2020 se busca aumentar la integración nacional de las cadenas de valor de sectores estratégicos), sustituir importaciones, impulsar la exportación de productos industriales de alto valor agregado, promover inversiones de bienes de capital para modernización tecnológica, ampliación de capacidad productiva e incorporación de tecnologías 4.0 en sus procesos; promover la creación de empleo de alta calificación, el desarrollo de tecnologías innovadoras y de proveedores de la Administración Pública Nacional, facilitando el cumplimiento de la Ley N° 27.437 en relación a las preferencias de adquisición de bienes nacionales.

La Ley 27.437 no prevé estímulos relacionados con buenas prácticas laborales, sociales, ambientales, de género, ni tampoco, en términos más generales, que refieran al desarrollo sostenible y/o triple impacto. Tampoco existe un relevamiento formal y sistematizado

de productos y/o servicios o productores nacionales validados o certificados.

Si bien se comprende la importancia de las compras públicas en la implementación de políticas de desarrollo productivo y la necesidad de conformar mesas interministeriales; no existe vinculación formal del área con el órgano coordinador de la implementación de la Agenda 2030. La ONC no ha tenido protagonismo en la discusión de la política de desarrollo de proveedores de la Ley 27437,¹⁵ aunque durante 2019 y 2020 ha tenido distintas intervenciones y participado de reuniones concertadas a solicitud de la Dirección Nacional de Compra Argentino y Desarrollo de Proveedores.¹⁶

Las provincias de la Argentina no se han adherido a esta Ley, debido principalmente a que algunas de ellas tienen su propia Ley Provincial de Compra Local. Estas regulaciones en ocasiones se refieren a la localización del oferente y no al lugar de origen del producto. En referencia a la institucionalización del concepto de economía del triple impacto, el país no cuenta a la fecha con una regulación específica vinculada a los negocios, emprendimientos o sociedades de triple impacto.

Por el momento, si bien existe un proyecto denominado Ley BIC o de Empresas de Beneficios e Interés Colectivo, el cual obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, aún no cuenta con una norma específica. El proyecto fue pionero en Latinoamérica, pero mientras países como Perú y Colombia ya lo han aprobado, Argentina aún se encuentra sin definición.

La relevancia del proyecto normativo mencionado, radica principalmente en la descripción de las características requeridas para identificar una empresa como de triple impacto e incluso poder diferenciarlas de otro tipo de organizaciones/empresas con propósito, aunque debe aclararse que

el proyecto actual, no modifica la Ley de Sociedades Comerciales del país. Este modelo no sólo no contradice norma alguna; sino que, muy por el contrario, parece reforzar los argumentos de la propia Constitución del país y se encuentra perfectamente alineado con ella, así como con los compromisos asumidos por el país a nivel internacional.

Diferentes iniciativas relacionadas se han presentado a nivel subnacional y particularmente en gobiernos locales, sin embargo, aún constituye un enorme desafío.

a.3. Marco Legal Nacional de Compras Públicas - Su referencia a objetivos de triple impacto.

El Régimen de Contrataciones de obras, bienes y servicios de la Administración Pública Nacional en la Argentina está reglado por el Decreto Delegado N° 1023/2001, de cumplimiento obligatorio para las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional comprendidas en el inc.a) del artículo 8 de la Ley N° 24.156 y sus modificatorios. La norma ha sido reglamentada, en su última versión, por el Decreto N° 1.030/16 que establece el alcance de las operaciones involucradas: “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 publicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente” (conf. Artículo 4° Decreto Delegado N°1023/01).

Vale mencionar que el país no cuenta con una Ley de Compras y Contrataciones, sino que la norma que regula el Sistema ha sido emitida por el propio Poder Ejecutivo en virtud de las facultades que en el año 2001 y un contexto de emergencia económica, le delegara el Poder Legislativo. A la fecha, transcurridas ya casi dos décadas, continúa vigente; limitándose el Poder Ejecutivo a adecuar la operatividad del

sistema a través de normas reglamentarias que respetan los lineamientos, principios y obligaciones establecidas por el Decreto Delegado de 2001.

La ONC, como Órgano Rector del Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional, coordina de manera centralizada la recolección de información, planificación, regulación, capacitación, resolución de conflictos, monitoreo y control de la operatoria de las compras públicas, constituyéndose como un actor clave para la orientación de estas hacia objetivos estratégicos.

Si bien la administración y coordinación del Sistema es centralizada, la operatoria de los procesos de contratación es descentralizada, siendo ejecutada por las unidades operativas de contratación (UOCs). Esta circunstancia cobra especial relevancia en un país extenso y económica, social y culturalmente diverso como la Argentina.

Los procesos de compras y contrataciones se rigen de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 3º del Decreto Delegado N° 1.023/01 y refieren a la razonabilidad y eficiencia en las contrataciones, la concurrencia de interesados a los procesos; la libre competencia e igualdad de trato a los oferentes y la transparencia, publicidad y difusión de las actuaciones.

La transparencia en los procesos en la Argentina está cimentada en la publicidad y difusión de las actuaciones; así como en la utilización de tecnologías informáticas como herramientas facilitadoras del acceso a la información y control por parte de la ciudadanía (conf. artículo 9 del Decreto N° 1.023/01). Todo ello en concordancia con lo establecido en la Ley 27.275 de acceso a la información pública.

Resulta relevante destacar que, la transparencia en la gestión de los procesos de contratación, así como el estímulo para que

los proveedores respondan a esta premisa, resultan esenciales para generar un clima de diálogo y colaboración imprescindible para el éxito de un proceso de gestión de cambio que favorezca el desarrollo de una economía de triple impacto. En ese sentido el marco legal impulsa a los proveedores a actuar con transparencia, considerando la corrupción aún en grado de tentativa como causal de rechazo de la oferta y/o rescisión del contrato en cualquier estado del proceso, (conf. artículo 10 y ccs. del Decreto N° 1.023/01 y lo prescripto por la Ley N° 25.188 y modificatorias).

Corresponde señalar que, a partir de la sanción de la Ley 27.401 de Responsabilidad Penal para Personas Jurídicas, aquellos proveedores que contraten con el Estado en los procesos cuya autorización esté a cargo de autoridades con rango no inferior a Ministro, deberán presentar un Programa de Integridad adecuado (artículo 24). Asimismo, el Decreto N° 202/2017 reglamenta las cuestiones relacionadas a posibles conflictos de intereses de las personas que participen en procedimientos de contratación pública, otorgamiento de licencia, permiso, autorización, habilitación o derecho real sobre un bien de dominio del Estado.

En cuanto a los criterios de evaluación de ofertas establecido por el Decreto Delegado N° 1.023/01 se centran en la conveniencia, entendiendo por oferta más conveniente aquella que resulte de tomar en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones.

Sin embargo, de la interpretación del conjunto normativo y el análisis de la cultura organizacional imperante surge una marcada prevalencia relacionada con la selección de la oferta de menor precio, como requisito asociado a la “conveniencia” y a una mayor transparencia¹⁷, que se acentúa ante la falta de respaldo normativo y/o político específico a la valoración de ofertas en base a criterios

de sostenibilidad y/o que promuevan la economía de triple impacto.

Aunque se desprende del Decreto Reglamentario N°1030/2016 una clara intención de propiciar la valoración de la sostenibilidad en los procesos de compras y contrataciones de bienes y servicios, el mismo no contiene una definición conceptual del término, infiriéndose su contenido sólo a partir de las funciones atribuidas al Órgano Rector¹⁸. Precisamente, entre las funciones asignadas a la ONC se mencionan, la promoción e instrumentación de criterios de sostenibilidad “ambientales, éticos, sociales y económicos”, a esto podrían sumarse otras alusiones, indirectas o tácitas, que podrían relacionarse con la intencionalidad de las autoridades de promover impactos sociales a partir de decisiones de compra pública, como por ejemplo la de facilitar la participación en el mercado público de proveedores de la economía social¹⁹.

Esta referencia, de algún modo es completada por el Manual de Compras Públicas Sostenibles antes mencionado, al recoger la definición acordada por el Grupo de Trabajo de Marrakech en el ámbito de PNUMA, pero dicho instrumento no ha sido formalmente aprobado por la ONC. La legitimación y/o validación operativa de las compras públicas sostenibles en el sector público nacional en Argentina, tiene también su sustento en los artículos 36° y 37° del Decreto Reglamentario cuando afirma que, las ofertas que cumplan con criterios de sostenibilidad pueden resultar preferibles, cuando así se haya consignado en las especificaciones técnicas del pliego de bases y condiciones, pero esta valoración sólo será posible respecto de las ofertas que previamente se hayan considerado admisibles y convenientes.²⁰

No resulta tan clara entonces la prevalencia de los criterios de sostenibilidad, cuando expresamente se los representa como un paso posterior a la determinación de conveniencia, pudiendo provocar al menos cierta confusión en la valoración de los agentes de compra.

Sin perjuicio de lo expuesto, vale aclarar que a la fecha la ONC se encuentra trabajando en la elaboración de un nuevo proyecto de reglamentación del Decreto Delegado N° 1023, que se prevé introducirá modificaciones al reglamento actual en materia de compras públicas sustentables, que podrían arrojar mayor claridad y tomaría como antecedente el anterior Decreto Reglamentario N° 893/2012.²¹ En conclusión, aun cuando existe intencionalidad de propiciar la compra pública sostenible, evidenciada en las referencias normativas antes indicadas y distintas herramientas disponibles; se mantiene vigente como eje central de la operatoria del sistema la valoración positiva de la oferta de menor precio por sobre otras consideraciones.

En este contexto, resulta lógico pensar que la valoración positiva de las ofertas de menor precio también podría obedecer a la decisión de los funcionarios que autorizan, aprueban o gestionan contrataciones orientadas a no tomar riesgos ante una eventual aplicación de sanciones o cuestionamientos judiciales, basados en un supuesto daño al Estado o sospechas de corrupción. (artículos 3°, 14 y ccs. del Decreto N° 1.023/01).²²

Un ejemplo de ello lo constituye el Sistema de Precios Testigo ordenado por Decreto N° 558/96, que establece que las compras y contrataciones realizadas por la Administración Pública que superen los montos fijados por la SIGEN deben someterse a su control. Si bien estos informes no resultan vinculantes para los agentes de compras, su observancia está culturalmente asociada a un mejor uso de los fondos públicos y por lógica a una mayor transparencia y conducta ética, apreciación tradicionalmente coincidente con los informes de auditoría y control.

En resumen, contrastan en el Sistema conceptos que buscan brindar al comprador nociones relacionadas con un enfoque

orientado a la obtención de mayor valor por el dinero, como por ejemplo la recomendación mencionada en el Manual de Compras Públicas sostenibles de: “Evaluar costos reales de la compra”; con prácticas que subrayan la relación directa entre precio más bajo y la conveniencia para el Estado, pero sobre una arraigada cultura que vincula pagar un precio más bajo con la probidad de los funcionarios y la garantía de transparencia en los procesos. Considerando esto, la normativa medular del Sistema de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios de la Argentina, no sólo no constituye óbice para la promoción de una economía de triple impacto en el país, si no que propone numerosas oportunidades, que con decisión política y una clara estructura de gobernanza, resultarían claramente exitosas.

a.3.1. Obra Pública

Una reflexión especial merece la contratación de obra pública. La actividad es regulada desde el año 1947 por la Ley 13.064, que refiere específicamente a las obras financiadas con recursos del gobierno nacional. Supletoriamente se aplica el Decreto delegado N° 1023/2001, el mismo que regula la contratación de bienes y servicios, en lo referente a disposiciones generales sobre transparencia, corrupción, contrataciones electrónicas, procedimientos de selección y modalidades de licitaciones públicas, siempre que las mismas no contradigan la mencionada Ley de Obras Públicas.

Completan el esquema normativo la Ley 17.520, de concesión de obra pública, las leyes 18.875 y 27.437 de Compre Nacional y Compre Argentino que establecen preferencias nacionales en la selección de ofertas y finalmente, el Decreto N° 1169/2018 que establece por primera vez la figura de un Órgano Rector para la contratación de obra pública, vgr. la ONC.

A partir de 2018, se le asignó a la ONC la gestión del sistema de contrataciones de obras públicas, el control del Registro Nacional de Constructores

y Firmas Consultoras, y la función de crear un programa de gobernanza que incluya una evaluación del régimen actual, propuestas de mejora y modificaciones normativas y regulatorias alineadas con estándares internacionales. El Decreto marca un hito en la “petrificada” regulación del sector en la Argentina, al introducir, además de las mencionadas, modificaciones esenciales para la integridad, transparencia y eficiencia del sistema como la inhabilitación para presentar ofertas a aquellos oferentes que hayan sido sancionados por violación a la Ley de Defensa de la Competencia, restricción que, hasta ese momento, sólo operaba para los proveedores de bienes y servicios.

A partir del Decreto N° 1336/2016 y reforzado por el Decreto N° 1169/2018, se implementó la plataforma transaccional electrónica denominada CONTRATAR²³, para llevar adelante los procesos de contratación de la obra pública, con el fin de lograr un mayor control, seguimiento y eficacia de los estos contratos. En 2019, la Disposición N° 22 de la ONC aprobó el primer Pliego Único de Condiciones Generales de la Administración Nacional para las Contrataciones de Obras Públicas, el que contiene una cláusula de integridad y canales de denuncia.

En la actualidad se trabaja en un proyecto de reglamentación de la mencionada Ley 13064 y en la introducción de mejoras y modernización de un registro de constructores más ágil y transparente.

a.4. Marcos legales subnacionales de compras y contrataciones y sus objetivos de triple impacto.

Los 24 gobiernos subnacionales (23 provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) se consideran preexistentes al gobierno nacional y como consecuencia de ello existe una descentralización política, legislativa y de gobierno y un conjunto de facultades no delegadas en el gobierno federal, sobre temas

tan transversales como la protección del ambiente, los objetivos de políticas sanitarias, de educación y seguridad entre otros. La complejidad que representa este contexto exige una minuciosa labor de armonización normativa y articulación política por parte de la Administración Central sobre la mayoría de los temas que se vinculan más directamente con una economía de triple impacto.

No obstante este escenario, la Agenda 2030 se ha expandido a gobiernos provinciales y a municipios; aunque, claramente, con avances disímiles. Existen diferentes proyectos y programas que buscan conformar espacios comunes de trabajo, redes y articulaciones tendientes a la difusión y cumplimiento de las metas relacionadas donde; en cada caso, las provincias definen los responsables en su vínculo con la autoridad nacional de coordinación.

También en materia de compras y contrataciones públicas, cada provincia tiene su propia política, regulación, procedimientos y autoridades competentes y si bien se observa un progresivo interés por temas comunes como: la profesionalización de los servicios, la incorporación de plataformas electrónicas y la modernización de sus marcos regulatorios, también en este caso, los avances son muy disímiles.²⁴

Un número creciente de provincias ha incorporado a su normativa de compras y contrataciones de bienes y servicios, enfoques y/o principios interpretativos y/o criterios de sostenibilidad, resultado de la participación en foros internacionales, como la Red Interamericana de Compras Gubernamentales o de la actividad de la Red Federal de Compras Gubernamentales de la Argentina. Si bien existe interés, en la mayor parte de las provincias, es aún muy incipiente.

Como ejemplos relevantes se podrían mencionarse: Ley 8.072 de la Provincia de Salta; Ley 9.193 que modifica el Art 149 de

la Ley 8.706 en la Provincia de Mendoza; Ley 10.155 (Decreto N° 305) y art 2 inc h de la Ley 8.614 de Obra Pública de Córdoba; Decreto N° 59/2019 y sus modificatorios en la Provincia de Buenos Aires y Ley N° 2.095 (texto consolidado Ley N° 6.017 y Decretos Reglamentarios ccs) del Gobierno de las Ciudad de Buenos Aires. Esta última jurisdicción, evidencia un marcado liderazgo en el tema²⁵ y en su divulgación federal, implementando compras públicas sostenibles desde el año 2012. Cobró especial relevancia en 2019 con el lanzamiento del Programa de Compras Públicas sostenibles con enfoque de Género, que la convirtió en el primer gobierno subnacional en contar con un instrumento de esta naturaleza.²⁶

Se observa, entonces, a nivel provincial una mejor predisposición para la inclusión de criterios de valoración vinculados a soluciones sociales y quizás una no tan marcada respecto de aquellos vinculados a impactos ambientales, asociados tradicionalmente a precios más altos y que en algunas instancias incluso podrían entrar en conflicto con el entramado productivo y económico local.²⁷ No obstante lo cual, suelen replicarse criterios de evaluación que relacionan oferta más conveniente con precio más bajo, reforzado esto por las autoridades políticas y la falta de conocimiento e información suficientes respecto de herramientas y criterios objetivos de valoración de impactos, de las partes interesadas, pero fundamentalmente de los propios organismos de control.

b. Capacidad del mercado.

b.1. Capacidad y estatus de las empresas sostenibles y de triple impacto.

b.1.1. Evolución de la filantropía al triple impacto en Argentina.

Antes de la evolución que experimentaron en las últimas décadas y hasta adentrado el Siglo XXI, las acciones en beneficio de

las comunidades generadas por el sector privado estaban marcadas por la filantropía y el asistencialismo. Esa tendencia, dio luego paso a una modalidad donde las empresas sintonizaron sus aportes con la gestión interna, involucrando a su personal e incluyendo los valores de la responsabilidad social en su proceso productivo. Así, las acciones fueron acercándose más a la idea de desarrollo sostenible, que luego fue plasmada internacionalmente y detallada en sus diversos aspectos en los ODS²⁸.

Si bien este desenvolvimiento se dio en todo el mundo, en la Argentina, estas acciones se produjeron en contextos de crisis económicas y sociales. Por ejemplo, el surgimiento de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) suele ubicarse en el país a mediados de la década de 1990. Como establece Mario Roitter (UdeSA)²⁹, durante esa época, buena parte de las principales empresas argentinas pasaron de ser públicas a privadas y esto generó impactos que transformaron el relacionamiento con las comunidades. Es a partir de ese momento que, prácticamente, se abandonan términos como “donación”, “apoyo” o “patrocinio” y se comienza a hablar de RSE.

Esta situación se aceleró y potenció a partir de la crisis de 2001, la peor crisis económica y social de la historia argentina hasta ese momento. En esas circunstancias, las empresas que estaban en mejores condiciones para hacerlo, resignificaron su rol en la sociedad y comenzaron a colaborar a través de diferentes acciones. En esta etapa se comienzan a involucrar los empleados en forma activa, incluso donando su tiempo a estas iniciativas. Años después, las grandes empresas comenzaron a generar áreas con competencias específicas, comprendiendo y trabajando en distintos proyectos vinculados a su incidencia social y ambiental.

Progresivamente, fue aumentando la incorporación de distintos aspectos vinculados a modelos de desarrollo más sostenibles a las

políticas empresariales y al mismo tiempo los requerimientos de transparencia y rendición de cuentas con relación a los mismos, instalándose la práctica de publicación y elaboración de reportes destinados a informar a la sociedad y accionistas respecto de las iniciativas desarrolladas. La demanda global fue traccionando cambios relacionados a la producción y oferta de bienes y servicios más sostenibles y con ello la adquisición de insumos de esa índole, obligando de algún modo a un creciente número de empresas a repensar su enfoque sobre el desarrollo sostenible el que fue virando de lo reputacional a lo operativo, con un aún paulatino pero progresivo impacto en sus cadenas de suministro.

La introducción de objetivos sociales, ambientales y de gobernanza corporativa como propósito del modelo de negocio económico, constituye la última etapa de este camino al momento. Los negocios de triple impacto contrarrestan problemas que acompañaban a iniciativas de etapas previas, fundamentalmente el carácter procíclico (en términos macroeconómicos) de éstas.

La expansión de las empresas y organizaciones de triple impacto fue impulsada por la creación de ecosistemas que favorecen la adopción de prácticas, la capacitación y el crecimiento conjunto. La generación de esquemas colaborativos, como veremos a continuación, ha sido trascendental para la instalación del concepto de responsabilidad social, inversión social privada, sostenibilidad y triple impacto en Argentina; por lo que significa una base sólida a partir de la cual construir un sistema económico y productivo con eje en el impacto social y ambiental positivo.

b.1.2. Ecosistemas e iniciativas colaborativas nacionales, regionales e internacionales. Identificación de algunos actores clave.

Entre los pioneros en materia de la promoción del rol del empresario en el desarrollo sostenible en el país, podemos encontrar al Consejo Empresario Argentino para el

Desarrollo Sostenible (CEADS), al Grupo de Fundaciones y Empresas (GDFE), al Instituto Argentino de Responsabilidad Social y Sustentabilidad (IARSE) y a la Red Pacto Global.

Sistema B, presente desde 2011, es el gran impulsor del concepto de triple impacto llevando adelante acciones con una gran exposición y logrando un alto nivel de instalación de la temática en la agenda pública. La incidencia de Sistema B en la Argentina, no sólo se evidencia en el creciente número de empresas certificadas, sino también en la difusión y utilización de índices de evaluación de impacto B, que sirven como referencia y testeo de mercado. Entre 2018 y 2019, B Lab coordinó la realización de una evaluación voluntaria en la Argentina que involucró a más de dos mil empresas de todo el país que lograron medir sus impactos ambientales, económicos y sociales, generando una base de información de características únicas.³⁰

Con un enfoque más relacionado a la innovación social, encontramos a Ashoka Argentina que potencia a emprendedores individuales; y en lo relativo a la cuestión ambiental a la Cámara Empresaria del Medio Ambiente (CEMA).

Debemos destacar, asimismo, la labor de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP - ex CTEP), que congrega a emprendedores, trabajadores y organizaciones excluidas del mercado tradicional y formal en la Argentina, buscando generar oportunidades y reivindicar los derechos sociales y económicos de sus miembros. La transición de la economía informal hacia la formal es uno de los grandes desafíos que tiene por delante el sistema económico y la adopción de estrategias desde la gestión de la cadena de suministro, puede ser una herramienta clave.

Adicionalmente, se pueden identificar un número creciente de iniciativas lideradas por cámaras y/o agrupaciones empresarias de gran

relevancia a nivel nacional. Entre otras, podemos destacar la creación del Sello CAME sostenible por parte de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME); la promoción de alianzas de triple impacto por parte de la Asociación de Emprendedores de Argentina (ASEA); el Premio Ciudadanía Empresaria y la Membresía de Triple Impacto generadas por la AmCham (Cámara de Comercio Estadounidense en Argentina); y la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) a través de su Política de Gestión sostenible. Más información al respecto se detalla en el Anexo correspondiente.

b.2. Análisis de la oferta.

b.2.1. Evaluación de la capacidad del mercado local.

De acuerdo con datos del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, el sector privado en Argentina está compuesto aproximadamente por 5 millones de empresas, considerando sociedades, trabajadores independientes y emprendedores. Más de 600 mil empresas son empleadoras, de las cuales el 83% son consideradas Micro; el 16,8% PYMES y el 0,2% Grandes empresas.³¹

Más del 99% (605.854) de ellas tienen menos de 200 trabajadores y sólo el 0,6% (3.539) cuentan con más de 200. Las primeras son las que más trabajadores emplean en el país: acumulan el 65% del empleo privado formal. El 30% de las empresas se dedica al comercio mayorista y minorista, y casi el 10% a la industria manufacturera. Estos dos sectores, junto con las actividades agropecuarias (11%) y los servicios (39%), concentran alrededor del 90% del total de empresas empleadoras de Argentina.

La actividad de las empresas está concentrada territorialmente: el 70% de las empresas se localiza en 4 jurisdicciones: Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. El Norte argentino (NEA y NOA) sólo reúnen al 11% de las empresas. La localización de las empresas

refleja las desigualdades territoriales: en CABA hay 42 empresas radicadas cada 1.000 habitantes,³² mientras que en el Norte argentino hay 7. En otras regiones, como Cuyo, Centro y Patagonia, existen entre 12 y 15 empresas cada 1.000 habitantes. Parte de la alta concentración en CABA tiene que ver con que las empresas registran allí su domicilio fiscal o su oficina central, aunque mantengan operaciones en otras regiones.

En todas las economías hay un grupo de empresas que aumentan el empleo rápida y sostenidamente y es responsable de un porcentaje importante de la creación de empleo formal: las empresas de rápido crecimiento o también denominadas empresas gacela. El concepto, inicialmente publicado por el profesor David Mirch a fines de la década de 1970 en el Massachusetts Institute of Technology (MIT), entiende que estas empresas están asociadas a la innovación, la inversión, la calidad, y el desarrollo o adopción de nuevas tecnologías, productos y procesos que se traducen en aumentos de productividad³³.

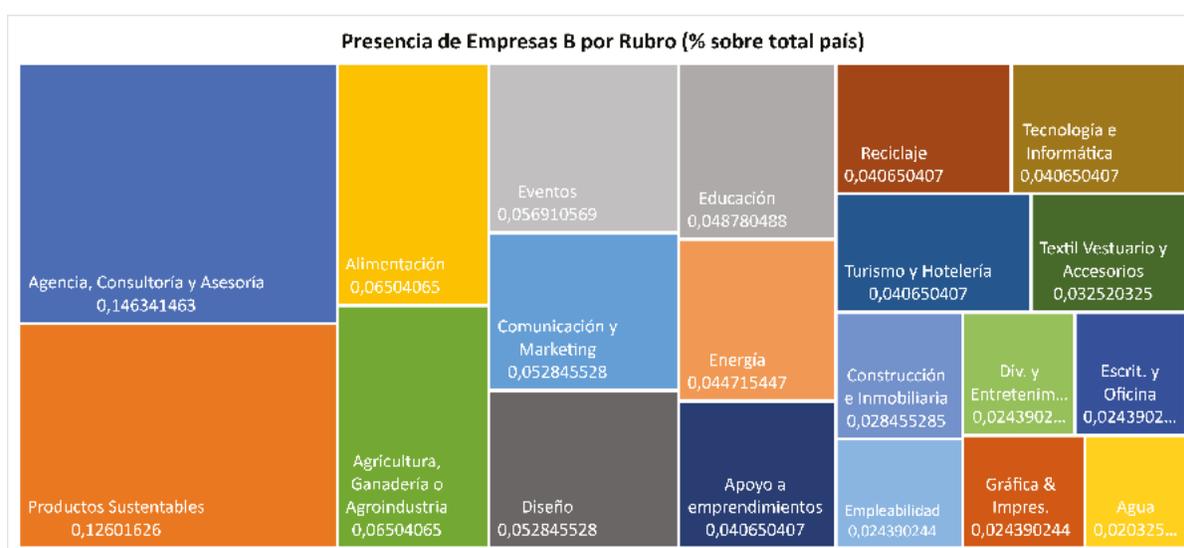
Cada año, las empresas de rápido crecimiento generan 210 mil puestos de trabajo registrado, equivalente al 36% de la creación bruta de empleo anual³⁴. Los emprendedores y empresas de triple impacto en Argentina, en su mayoría, podrían ser incorporadas a esta categoría, dado que se encuentran a la vanguardia en la forma de desarrollar sus modelos de negocio incluyendo el impacto social y ambiental dentro del mismo, incorporando innovación y mejores prácticas en línea con la sostenibilidad, generando así menos riesgo y condiciones que hacen propicia su rápida evolución; por lo que resulta estratégico apalancar y dinamizar su expansión.

Corresponde señalar que a Diciembre de 2020, la única base certificada de empresas de triple impacto en Argentina es la llevada adelante por Sistema B, que cuenta con 131 empresas y 4 pendientes de certificación³⁵.

Rubro	Empresas
Agencia, Consultoría y Asesoría	36
Productos sostenibles	31
Educación	12
Alimentación	16
Comunicación y Marketing	13
Agricultura, Ganadería o Agroindustria	16
Apoyo a emprendimientos	10
Reciclaje	10
Diseño	13
Tecnología e Informática	10
Turismo y Hotelería	10
Textil Vestuario y Accesorios	8

Rubro	Empresas
Construcción e Inmobiliaria	7
Energía	11
Eventos	14
Agua	5
Empleabilidad	6
Diversión y Entretenimiento	6
Escritorio y Oficina	6
Gráficas & Impresiones	6

**Cada empresa puede desarrollar su actividad en más de un rubro.*



Se advierte que la cantidad de empresas certificadas B es muy pequeña (0,000026%) en relación a la cantidad de empresas presentes en la economía argentina, por lo que existe mucho potencial y espacio para su crecimiento.

La sostenibilidad económica de los emprendedores y proyectos nuevos es una tarea compleja, y esto se refleja en la tasa de supervivencia de las nuevas empresas que calcula el Ministerio de Desarrollo Productivo. En Argentina, en términos previos a la pandemia del COVID-19 que irrumpe escenarios “normales”, el 80% de las nuevas empresas llegan a los 2 años de vida, y sólo 30% llegan a

los 8 años. Usualmente, las que permanecen en el mercado tienden a ser las más productivas, que se fortalecen y ganan escala, y así su probabilidad de sobrevivir un año más aumenta. Las posibilidades de supervivencia y éxito están dadas por una multiplicidad de variables relacionadas con la preparación profesional y técnica, infraestructura, cuestiones financieras e impacto de la inestabilidad macroeconómica.

Estas estadísticas responden a lo que se denomina la economía formal, es decir, empresas registradas por los organismos competentes. Paralelamente en Argentina, encontramos altos niveles de informalidad

fiscal y laboral y en ese universo conviven emprendimientos totalmente informales (no se encuentra registrados, ni tributan impuestos) o parcialmente informales, como puede ser el caso de empresas registradas, pero que su facturación o cuestiones relacionadas al empleo, no son declaradas, privando, asimismo, a sus trabajadores de derechos.

Surge del relevamiento realizado, una tendencia de evolución en el conocimiento y preocupación acerca de la temática ambiental y social por parte del sector privado; así como también un floreciente esquema de prácticas colaborativas en torno a la sostenibilidad.³⁶ El crecimiento de este enfoque de los negocios no tiene su origen exclusivamente en el reconocimiento del rol de la empresa en la comunidad, sino también resulta una consecuencia de la mayor demanda del mercado local e internacional. Los consumidores exigen una producción más responsable; por lo que, la sostenibilidad se transforma en una cuestión de competitividad en un mercado cada vez más exigente. En esta línea, se identifica que a partir de la pandemia del COVID-19, y más allá de las desastrosas consecuencias económicas y sociales, estas tendencias se aceleraron abruptamente³⁷.

b.2.2. Certificaciones, sellos y etiquetados presentes en el mercado argentino.

Las características sociales, ambientales y de gobernanza sostenible de las empresas o del impacto positivo que ellas producen a la hora de llevar adelante su negocio, elaborar sus productos o prestar sus servicios, deberían ser rápida y fácilmente identificables. La visibilización y exposición de estos elementos favorecerá su adopción por parte del mercado y la valoración de los consumidores al momento de tomar una decisión de compra.

Si estas características son objetivas y posibles de verificar y validar, se evitarán arbitrariedades y discrecionalidad, al tiempo que se aumentarán las oportunidades de expandir buenas prácticas a toda la cadena productiva; incentivando la producción y/o desarrollo de negocios de triple impacto, con menores costos de transacción y riesgo.

La exigencia de ecoetiquetas, sellos y/o certificaciones en Argentina no es demasiado frecuente, sobre todo en el mercado público, en parte porque su oferta es relativamente limitada en relación a la existente en otros países de Europa por ejemplo y en parte también porque la adherencia del mercado, aunque creciente, no es uniforme e incluso en algunos casos podría resultar excesivamente onerosa, dependiendo de los niveles de productividad e informalidad del sector. Estas circunstancias podrían afectar principios de igualdad, participación y/o accesibilidad que rigen los procesos de contratación pública, razón por la cual en muchos casos se indican como preferibles o se utilizan otros instrumentos para la validación de características de sostenibilidad como: Informes, bases de datos o registros oficiales, reportes voluntarios de sostenibilidad y/o comprobaciones técnicas o funcionales.³⁸

A modo informativo, se detallan a continuación algunas de las certificaciones, sellos y etiquetados relevantes que están presentes en el mercado argentino.

Categoría	Certificación/Sello/Etiqueta
Generales	<ul style="list-style-type: none"> • Cédula MIPyME. • Empresa B. • CAME sostenible. • Comercio Justo. • Responsabilidad social ISO 26.000. • Compras Sostenibles ISO 20.400 • Catálogo de Normas INTN específicas*
Energía	<ul style="list-style-type: none"> • Etiquetado de eficiencia energética. • Familia de normas ISO 50.000. • Seguridad eléctrica. • R410 Refrigerante. • 2BSvs - Uso de biocombustibles. • Catálogo de Normas IRAM específicas
Trabajo digno e inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> • Marca colectiva. • Criterio social compartido. • Sello Gestión inclusiva.
Industria	<ul style="list-style-type: none"> • Buenas Prácticas en Manufacturas (BPM) • Catálogo de Normas IRAM específicas. *
Agroindustria y alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Orgánico Argentino. • Alimentos Argentinos, una elección natural. • Producido por la agricultura familiar. • Libre de Gluten. • Sello Bioproducto Argentino. • Sello CocinAR. • Familia de normas ISO 22.000. • Global GAP - Buenas prácticas agrícolas. • Catálogo de Normas IRAM específicas. *
Gestión Forestal Sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • CERFOAR - PECF. • FSC (Forest Stewardship Council). • Producto Yungas (FCA). • Material Reciclado (FSC). • ECF - Libre de Cloro elemental
Plástico	<ul style="list-style-type: none"> • Plásticos reciclables (ECOPLAS) <ul style="list-style-type: none"> • Polietileno (PE). • Polipropileno (PP). • Poliestireno (PS). • Policloruro de vinilo (PVC).
Construcción	<ul style="list-style-type: none"> • Leed - Construcción verde. • Sello de Vivienda sostenible. • Catálogo de Normas IRAM específicas. *

Mujer, género y diversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Sello Mujer (GCBA). • Sello de Igualdad de Género (PNUD).
Gestión de Residuos	<ul style="list-style-type: none"> • Sello GIRO (GCBA). • Sellos CREAS (GCBA).
Gestión de la Calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Familia de normas ISO 9.000. • Catálogo de Normas IRAM específicas.*
Gestión Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Familia de normas ISO 14.000. • GHG - Greenhouse Gas Protocol – Medición de huella de carbono. • Catálogo de Normas IRAM específicas.*
Gestión de la seguridad IT	<ul style="list-style-type: none"> • Familia de normas ISO 20.000. • Familia de normas ISO 27000.
Seguridad y Salud en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Familia de normas ISO 45.000. • Catálogo de Normas IRAM específicas.*
Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Sello Buen diseño Argentino.

**Nos referimos al Catálogo de Normas IRAM específicas, ya que el Instituto Argentino de Normalización y Certificación posee un listado de más de 9 mil normas certificables sobre sistemas, procesos y personas en estas y otras categorías no mencionadas.*

Corresponde destacar, que no existe en Argentina información estadística consolidada acerca de las empresas, productos o servicios que poseen estas certificaciones. Los procesos de certificación son llevados a cabo por distintas instituciones (públicas y privadas) que no centralizan esta información en ninguna base de datos; y asimismo, no constituye un dato de acceso público. Razón por la cual, el presente estudio no puede precisar el alcance de cada una de las certificaciones, sellos o etiquetas y su participación agregada en el mercado nacional; más allá de aquellas que resultan de utilización obligatoria porque la legislación vigente así lo indica y sin las cuales, dichos productos no podrían ser comercializados (indicadas mediante un * en el listado precedente).

Asimismo, podemos identificar que, de las 130 Empresas B certificadas en Argentina, 21 se encuentran registradas ya sea en el Sistema

de Información de Proveedores (SIPRO) de la Administración Pública Nacional (que engloba a más de 40 mil proveedores) o en el Registro Nacional de Constructores y Firmas Consultoras de Obra Pública.³⁹

De las 21 empresas B, se verificaron contratos adjudicados⁴⁰ en la Administración Pública Nacional para 3 en los rubros de alimentación e insumos de salud (textil - barbijos y material sanitario - y alcohol medicinal).

Asimismo, al presente, se adjuntan como Anexo, los casos de dos empresas de triple impacto certificadas (Gestiones Solidarias - servicios de limpieza - y Grupo Mitre - construcción -) cuyas actividades e impactos, tanto sociales como ambientales muestran el potencial de este tipo de organizaciones; y que poseen experiencia como oferentes en procesos de contratación pública, a nivel nacional y subnacional. El detalle nos permite

ejemplificar y visualizar en forma concreta, las externalidades positivas del impulso de estos modelos de negocio. Del relevamiento de dichas experiencias vale destacar las manifestaciones en relación a que el propósito de triple impacto de sus empresas, no ha representado ventajas competitivas en el mercado público respecto de otros oferentes. Como veremos en los próximos puntos del estudio, la preferencia por el menor precio, la escala de las contrataciones y la incertidumbre financiera constituyen barreras que los proveedores deben sortear y de las cuales los proveedores de triple impacto no están exentos. El triple impacto no es valorado por los compradores públicos, los procesos de selección no ponderan esta cualidad y se ven forzadas a competir por precio con oferentes cuyos estándares de sostenibilidad son más bajos.

Teniendo en cuenta las tendencias de consumo señaladas con anterioridad, las perspectivas de crecimiento de empresas, bienes y servicios certificados son muy altas; así como también la generación de nuevas herramientas que permitan visualizar más aspectos de este marco.

Debemos sumarle, las exigencias cada vez más rigurosas de los mercados internacionales en cuanto a cuestiones sociales y ambientales (es de destacar el impacto del acuerdo Mercosur - Unión Europea pendiente de ratificación) que transforman las cadenas de valor ligadas a la exportación y que podrían tener un efecto multiplicador hacia todo el sistema productivo, ya que se encuentra profundamente vinculado y entrelazado. Las empresas locales deberán adaptarse a los requisitos planteados si no quieren quedar fuera de grandes mercados que potencien sus negocios. El riesgo es que se conviertan en barreras de acceso a dichos mercados, por lo que se precisará de una acción fuerte y coordinada para generar los instrumentos necesarios para competir y lograr el acceso.

c. Institucionalidad para un enfoque de triple impacto en compras públicas.

c. 1. Evolución de la demanda. La estrategia de la ONC en materia de Compras Públicas sostenibles.

El interés del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la Argentina en la promoción de una economía de triple impacto, en términos históricos, parecería no ser muy ostensible. Sin embargo, puede advertirse un proceso de evolución que, si bien ha resultado lento y en algunos momentos poco preciso, refleja una disposición sostenida a mantener el tema en la agenda de la Oficina Nacional de Contrataciones.

Desde hace ya una década, la ONC manifiesta su interés en incorporar criterios de sostenibilidad en las compras y contrataciones de bienes y servicios de la APN. En sus primeros pasos, adoptó una estrategia centrada en la incorporación de requisitos ambientales y sociales asociados a las especificaciones técnicas de bienes y servicios del SIByS (catálogo de bienes y servicios), como una forma de facilitar su identificación y promoción; evidenciando una visión centrada en el “producto y/o servicio” y no tanto en una más amplia sobre procesos y políticas de sus proveedores. En 2012 incorporó el concepto de sostenibilidad a su normativa⁴¹ y poco después presentó el Manual de Procedimiento Único de Catalogación y Sustentabilidad. En 2015, publicó fichas de recomendaciones generales para la compra sostenible y tiempo después con el apoyo técnico del Proyecto SPPEL, iniciativa del PNUMA destinada a promover las compras públicas sostenibles y el eco etiquetado, se realizaron Estudios de Mercado, Marco Legal, Evaluación de Estado, Priorización y hasta un Plan de Implementación. Finalmente, en 2017, como fruto del desarrollo del trabajo realizado en el marco de dicho proyecto

y de manera articulada con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, se elaboró y publicó un Manual de Compras Públicas sostenibles⁴².

El Manual de CPS visibiliza, en un solo texto y de manera ordenada e informada, el conjunto de herramientas y fundamentos jurídicos a disposición de los compradores

del Sistema para la implementación de compras sostenibles.

Cabe destacar asimismo, que la ONC fue reconocida por Naciones Unidas por su trabajo como ejemplo de buenas prácticas en la Publicación “2017 Global Review of Sustainable Public Procurement”.

Instrumentos de Implementación utilizados por la ONC	Medios de Verificación sugeridos	Recomendaciones generales sobre los siguientes bienes y servicios
<ul style="list-style-type: none"> • Manual CPS. • Capacitaciones. • Diálogo con el mercado. • Especificaciones técnicas de sustentabilidad y catálogo. • Fichas de recomendación. • Cláusulas de sustentabilidad en los Pliegos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaraciones juradas del fabricante u oferente. • Fichas técnicas del fabricante u oferente. • Bases de datos oficiales de Argentina. • Reportes de sostenibilidad. • Ensayos. • Etiquetas, sellos y/o certificados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Papel para uso general en oficina. • Guantes para uso sanitario. • Productos de limpieza. • Servicio de catering. • Servicio de limpieza. • Equipos de aire acondicionado. • Tubos fluorescentes. • Artículos de plástico. • Balastos electromagnéticos y electrónicos.

Cabe destacar asimismo, que la ONC fue reconocida por Naciones Unidas por su trabajo como ejemplo de buenas prácticas en la Publicación “2017 Global Review of Sustainable Public Procurement”.

Desde entonces el Órgano Rector, ha publicado fichas, recomendaciones e información genérica en su página web; ha asesorado en la elaboración de pliegos e incorporado cláusulas criterios de sostenibilidad en sus contrataciones (acuerdos marco) y periódicamente ha brindado capacitaciones a los agentes de contratación pública a través del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Sin embargo, pese a todos estos esfuerzos y la concreción de algunos casos de éxito, la adherencia a esta “política” parecería aún escasa si se considera que el tiempo transcurrido y las acciones realizadas.

El último relevamiento con participación de la ONC, sobre el estado de la implementación de las CPS de bienes y servicios en Argentina al que hemos tenido acceso, data de 2016 y muestra que según los compradores se persiguen objetivos generales con el fin de sensibilizar, pero que falta apoyo técnico concreto para la implementación; no hay una asignación precisa de responsabilidades, ni tampoco mediciones o monitoreos de desempeño sistematizados⁴³.

Hacia fines del 2020 la ONC ha participado junto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de una reunión convocada por el Ministerio de Desarrollo Productivo, precisamente con el objeto de impulsar las Compras Públicas Sustentables; también en el mes de noviembre del mismo año participó de la 1ra Mesa Redonda Nacional sobre Consumo y Producción Sostenible que tuvo por objeto

determinar el rol de la misma en el Proyecto financiado por PNUMA “Fortaleciendo la capacidad técnica e institucional para consumo y producción sostenibles en Argentina”, compartir los avances y reuniones bilaterales mantenidas hasta esa fecha, comentar distintas iniciativas y líneas de acción propuestas e intercambiar opiniones sobre el enfoque de la Estrategia Nacional de Consumo y Producción Sostenibles (ENCPS).

Por último en el mes de diciembre de 2020 realizó un Ciclo de Capacitación en Compras Públicas Sustentables para compradores, lo que pone de manifiesto el creciente interés del Órgano Rector por impulsar el tema en la agenda pública.

c.2. Viabilidad técnica.

Plataformas transaccionales electrónicas. La plataforma transaccional electrónica COMPR.AR⁴⁴, creada en 2016, posibilita la tramitación electrónica de los procesos de compras y contrataciones y ha llegado a convertirse en los últimos años en una herramienta clave para dinamizar la tramitación de los procedimientos, mejorando su eficiencia y eficacia a partir de la interacción de los módulos financiero, de gestión documental, presupuestario y de inventario, no sólo a nivel nacional, sino que debido a que fue puesta a disposición de los gobiernos subnacionales, muchos de ellos también han comenzado a utilizarla. La herramienta arroja información a través de reportes y documentos en línea; permite la correcta planificación estratégica y facilita el seguimiento y auditoría de los procesos, mejora los niveles de publicidad y transparencia; pero fundamentalmente constituye un instrumento clave para la implementación y seguimiento de una política de compras sostenibles que busque promover la economía de triple impacto en la Argentina.

La plataforma COMPR.AR para las compras y contrataciones de bienes y servicios; y la plataforma CONTRAT.AR para los procesos

relativos a obra pública podrían resultar claves como catalizadoras de prácticas y generadoras de información sobre compras públicas, sostenibilidad y triple impacto.

COMPR.AR es una plataforma consolidada cuya implementación, de acuerdo a estudios recientes del Banco Interamericano de Desarrollo⁴⁵, generó reducción de tiempos administrativos y agilidad; ahorro económico, reducción de costos; mayor competencia, concurrencia, accesibilidad y transparencia. Por su parte, el estudio Estados ágiles en América Latina: la transformación digital y la simplificación de trámites del sector público de Argentina⁴⁶ indica que ambos portales aportaron al proceso de simplificación, desburocratización y generación de ahorros para el sector privado.

Con la implementación de este sistema, cobraron particular relevancia los Acuerdos Marco, modalidad utilizada por la ONC, a partir de la identificación de una demanda generalizada de bienes y servicios estandarizados, que aprovechó para la incorporación de criterios de sostenibilidad. En este caso los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares se refirieron a criterios relacionados con el bien o servicio, pero también a su proceso productivo, logística o distribución, disposición final etc.

La mayor escala y la posibilidad de ofertas parciales que brinda esta modalidad permitió aumentar el ámbito de influencia en el Sistema, incentivando de este modo la oferta de productos/servicios/procesos más sostenibles, al tiempo que brindaba una mayor visibilidad de estos ante los usuarios e incidía en el comportamiento del universo de proveedores.

Por otra parte, en relación a la plataforma transaccional para obra pública CONTRAT.AR, también es gestionada por la ONC y, si bien su implementación es más reciente, su uso es obligatorio. Como en el caso de COMPR.AR permite una mayor transparencia en los

procesos a partir de su monitoreo y gestión electrónica.

Registro de proveedores de bienes y servicios. El Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) es la base en la que se registran los proveedores de bienes y servicios de la APN. Ordenada y digitalizada brinda información sobre antecedentes, incumplimientos contractuales y extracontractuales y sanciones, al tiempo que permite detectar posibilidades de mercado, mejorar la transparencia, conocer niveles de inclusión y cumplimiento de normativa laboral e impositiva, entre otros beneficios útiles para políticas de compra estratégicas.

El procedimiento de inscripción es gratuito y centralizado por la ONC. Los datos de los proveedores son de acceso público y la documentación de respaldo está disponible para todos los compradores de la Administración Pública Nacional.

Registro de Proveedores de Obra Pública. A partir del Decreto N°1169/2018 que designa a la ONC como Órgano Rector del Sistema y que establece entre sus funciones las de administrar y reglamentar el Registro Nacional de Constructores y Firms Consultoras de Obras Públicas; se dictó la Disposición N°m16/2019 que aprobó el nuevo reglamento del mencionado Registro.

Este no sólo establece facultades, modalidad de inscripción, clasificaciones, vigencia y sanciones; sino que entre otras estipulaciones relevantes faculta a la autoridad competente a solicitar información a otras personas u organismos para contar con información necesaria para la correcta evaluación de preinscriptos e inscriptos, y disponibilizar el registro a autoridades provinciales o municipales que así lo requieran, proponiendo una gestión transversal de la información que favorece la mayor transparencia del sector. Digital, gratuito y bajo la órbita de la ONC, como ocurre en el caso del Registro de Proveedores

de Bienes y Servicios, constituye un punto de partida interesante para la agregación de valor y la validación de negocios de triple impacto.

c.3. Demanda subnacional.

Se trata de un país extenso, con heterogéneas características socioculturales, geográficas, políticas y por supuesto económicas y productivas, lo cual, repercute al momento de consensuar intereses y objetivos de políticas públicas. Intentar impactos económicos, ambientales y sociales positivos, de manera sostenida y coordinada conlleva importantes desafíos.

La ONC ha advertido esta circunstancia durante la Pandemia Covid 19 y como respuesta generó los denominados Acuerdos Nacionales, que celebró con proveedores de todo el país para que oferten bienes y servicios necesarios ante la crisis sanitaria, a precios con márgenes previamente acordados y que puso a disposición, no sólo de los organismos nacionales, sino también de los gobiernos provinciales, a través de una nueva plataforma: ACORD.AR⁴⁷. Las autoridades provinciales tienen así la facilidad de conocer la oferta país, evaluar y adjudicar la que consideren más conveniente. Aunque no ha contado con adhesiones provinciales motivada en parte por la falta de interoperabilidad entre plataformas, ni establece requisitos específicos de sostenibilidad⁴⁸, constituye un primer paso interesante hacia una mayor armonización en materia de compras públicas, sobre todo si consideramos que muchos mercados subnacionales disponen de una oferta muy limitada de bienes y servicios sostenibles, a menudo advierten sobre las dificultades que la incorporación de requerimientos de triple impacto podrían inicialmente ocasionar en el abastecimiento local.

El liderazgo de la ONC en la promoción de la economía de triple impacto resulta clave, no sólo para coadyuvar en la implementación

de programas de capacitación de la APN, las administraciones provinciales -que informalmente y en número creciente manifiestan la importancia de contar con un acompañamiento técnico-; sino también para extender la sensibilización a los medios de comunicación y a la comunidad en general, entendiendo que la transformación es cultural.

d. Preparación de Compradores.

Capacitación de funcionarios y operadores del sistema. Estrategia, alcances, ámbito e incentivos.

La ONC cuenta con un plan de capacitación anual, articulado junto al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), orientado a proporcionar mayor profesionalización y buenas prácticas a sus agentes, estos a su vez han mostrado interés en formaciones sobre cuestiones prácticas y operativas del sistema y también respecto de compras públicas sostenibles de bienes y servicios.

Sin embargo, casi en su totalidad los entrevistados, tanto del ámbito público, como el privado y académico, coinciden en que existe escasa información e incluso confusión en muchos ámbitos de decisión sobre conceptos básicos relacionados con: el modelo de desarrollo sostenible; el padecimiento ambiental de las poblaciones vulnerables; el mercado como herramienta generadora de valor a partir del triple impacto y los sistemas de compras como áreas estratégicas apalancadoras de la transformación y potenciadoras de objetivos de políticas públicas.

Si bien la formación actual aparece como insuficiente para la implementación de compras que persigan la agregación de valor, la reciente aprobación de la Ley Yolanda, ofrece una oportunidad para obtener el compromiso político necesario para su optimización. La norma obliga a las máximas autoridades de cada organismo de los tres poderes, a

establecer programas de capacitación para todos sus funcionarios de todos los niveles, que contengan los siguientes temas: Concepto del desarrollo sostenible y contribución de los objetivos de desarrollo sostenible nacionales; Gestión de residuos sólidos urbanos; Cambio climático; Problemáticas ambientales; Recursos naturales y biodiversidad; Eficiencia energética; Derecho ambiental; Economía circular e Impacto ambiental de las políticas públicas.

Por otra parte, la designación de la ONC como Órgano Rector de las contrataciones de obra pública significa un nuevo y trascendental desafío en un escenario que tradicionalmente ha sido gestionado y reglado por las áreas con competencia en infraestructura pública y por el propio mercado. Precisamente por este motivo, es probable que ésta constituya una oportunidad única para incorporar una visión estratégica de triple impacto. Si bien el foco principal en este sector, en los últimos años, ha estado puesto en investirlo de mayor transparencia e integridad, el enfoque transversal que requiere un modelo de desarrollo sostenible, claramente constituye una herramienta de fortalecimiento de la política de anticorrupción.



3. Brechas y barreras

a. Brechas, barreras y oportunidades normativas y de mercado para la implementación de una agenda de triple impacto en el mercado público.

El plexo legal de la Argentina garantiza la observancia de los derechos ambientales, sociales y desarrollo humano y no sólo permite, sino que exige a las autoridades el diseño e implementación de políticas en este sentido. Puede concluirse entonces que, tanto el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones, como los Sistemas Subnacionales cuentan con una sólida estructura normativa capaz de sustentar políticas y herramientas orientadas a favorecer el desarrollo sostenible y promover al fortalecimiento de una economía de triple impacto.

Dicho de otro modo, no existe impedimento legal para impulsar una política de Compras Públicas sostenibles, ni tampoco para incentivar la participación de más proveedores con triple impacto en el mercado público. Sin embargo, existen sí algunas brechas/oportunidades que merecen la pena ser mencionadas:

a.1. Ausencia de una ley de compras y contrataciones. El marco regulatorio del Sistema de Compras de Bienes y Servicios ha surgido en un contexto de crisis económica severa en la Argentina y esto acarrea lógicos sesgos y limitaciones fundadas en la emergencia, con el tiempo

ha tenido modificaciones que permitieron una adecuación a las necesidades de modernización operativa y transparencia, y establecieron las bases para la constitución de una visión estratégica del sector. A casi 20 años del Decreto Delegado N° 1023, éste merecería una revisión e incluso ser reemplazado por una Ley con una visión acorde al rol táctico y catalizador que desempeñan hoy las áreas de compras en las organizaciones públicas y privadas.

a.2 Formación de compradores. La ausencia de una capacitación adecuada, sustentada en una evaluación de costos con enfoque de ciclo de vida y pensada como una herramienta de generación de valor, deja a los agentes de compra vulnerables a reclamos e impugnaciones en los procesos de contratación. La exposición a cuestionamientos judiciales y/o administrativos y/o incluso de la opinión pública, es percibida –algunas veces con razón– como altamente probable si contrata/ adjudica en base a criterios de sostenibilidad. La gestión de los sistemas de compras públicos requiere día a día mayores niveles de profesionalización acordes a los nuevos desafíos que plantean la satisfacción de necesidades de bienes, servicios e infraestructura más complejas, la evaluación de sus externalidades; las innovaciones que ofrece el mercado y el cumplimiento de



las regulaciones y estándares requeridos. Capacitar compradores implica poner a su disposición herramientas, conocimientos e incentivos para el desempeño de una labor de liderazgo, transparente, eficaz y eficiente, pero también y cuando de compras sostenibles y de triple impacto se trata, de información que posibilite comprender la trascendencia estratégica del área, la relevancia de su compromiso y el conjunto de costos y derivaciones que deben ser valorados.

a.3 Articulación insuficiente. Las alianzas o participaciones colaborativas de diferentes áreas de gobierno resultan previsibles en orden a sus competencias, pero en general no incluyen al Sistema de Compras y Contrataciones. Esto produce un doble efecto: por un lado la ONC queda fuera de numerosos ámbitos de discusión en los que podría hacer aportes significativos y por otra parte, refuerza el marcado desconocimiento que un gran número de partes interesadas ostentan sobre la operatoria y objetivos de los Sistemas de compras y de obras públicas.

a.4. Marco legal de Obra Pública. El marco regulatorio del Sistema de Contrataciones de Obra Pública no menciona indicaciones generales, ni específicas sobre agregación de valor de la oferta a partir del cumplimiento de criterios de sostenibilidad ambiental, social, laboral y/o de innovación. Sin embargo, debe mencionarse la reciente creación del Observatorio de Obras Públicas⁴⁹ por el Ministerio de Obras Públicas y conformado por universidades, cámaras empresarias, organizaciones de la sociedad civil y el sindicato de obreros de la construcción entre otros. El Observatorio ha incluido entre sus ejes temáticos uno referido a “Sustentabilidad en la Obra Pública”.

A.5. Informalidad y macroeconomía inestable. El cumplimiento de la ley constituye un principio básico, por lo que, una economía que se desarrolla bajo parámetros de informalidad implica desventajas estratégicas

en la competencia de costos y por ganar mercados. En un sistema donde el precio es un factor determinante al momento de tomar una decisión de compra; aquellas empresas que se gestionan informalmente, o que no cumplen la legislación laboral o fiscal, tienen menores costos; por lo que compiten en forma desigual. Por lo tanto, velar por la formalidad y el cumplimiento de la ley, a la vez que dar incentivos y herramientas que lo faciliten es un deber indelegable de la autoridad pública.

La informalidad en Argentina es multicausal, pero sin dudas es procíclica; motivo por el cual es en épocas de crisis en la que mayor debería ser la actividad del Estado en la promoción de los beneficios de la formalización⁵⁰.

b. Obstáculos actuales y potenciales.

b.1. Prevalencia de oferta de menor precio.

En Argentina como en otros países de Latinoamérica subsiste la percepción sobre los mayores costos que deberán afrontarse, si se pretende adquirir bienes que cumplen con criterios de sostenibilidad. La doctrina imperante durante décadas en el sistema de contrataciones vincula directamente el concepto de oferta más conveniente con el precio más bajo y cuenta con el respaldo de los organismos de contralor, la prensa y la comunidad, entendiéndose que de este modo se encuentra garantizando el correcto manejo de los fondos públicos.

Bajo esta mirada, el Sistema de Compras tiene una misión meramente operativa, de apoyo; con un objetivo principal: el abastecimiento de la demanda de la APN bajo ciertos estándares comunes de calidad y en ese marco, un proceso se considera exitoso y la ejecución del presupuesto asignado correcta y transparente, cuando se ha generado la menor erogación posible, aun cuando en algunos casos podría estar en duda su efectiva y/o eficiente ejecución de las obligaciones comprometidas por el oferente.

Este modelo de evaluación de ofertas se repite también -en muchas ocasiones- en el sector privado en la Argentina; incluso en organizaciones que llevan adelante políticas alineadas con las metas y objetivos de la Agenda 2030.

b.2. Ausencia de planificación adecuada. La falta de recursos de las áreas compradoras, el constante cambio en los programas y/o en las acciones dependientes de las decisiones políticas, conspiran contra la adecuada elaboración de pliegos de condiciones, planes de acción focalizados y estudios de mercado, indispensables para la implementación de una política de compras públicas estratégica. Contrataciones realizadas en contextos de urgencia, con apuro político u operativo, siempre a contrarreloj, generan desasosiego y descreimiento en compradores y oferentes; y atentan contra la idea de formar mercado e incluir exigencias que podrían visualizarse como más sofisticadas.

Más allá de los esfuerzos de la ONC por impulsar la programación de las contrataciones a través de los Planes Anuales de Contrataciones (PAC) y hacer pública dicha información al mercado y la sociedad en su conjunto; los constantes cambios en la planificación por las cuestiones previamente mencionadas, atentan contra la implementación de criterios relacionados con la economía de triple impacto

b.3. Falta de una política de Compras Públicas de Triple Impacto/Compra Pública sostenible. Si bien existe un marco normativo que lo autoriza, un Manual y herramientas que expresamente refieren al tema, los principios interpretativos de los contratos en la APN no refieren al mismo y tampoco son totalmente claros; en consecuencia, requerirían de la existencia de una política que como tal establezca al menos recursos presupuestarios, recursos humanos, objetivos, metas y compromisos.

b.4. Ausencia de normas operativas. Si bien el Decreto Reglamentario N°1030/2016, refiere a la sostenibilidad como un criterio eventualmente exigible en los procedimientos de adquisición, sería preferible la existencia de normas operativas que con basamento en el marco legal y la Política de Compras Públicas sostenibles, faciliten el respaldo y la adopción de estos criterios.

b.5. Herramientas de medición de impacto. No existen indicadores simples de medición de impacto vinculados a las decisiones de compras. En el Sistema de Compras y Contrataciones, prevalece la observancia a la correcta ejecución del presupuesto, resultando poco frecuente la evaluación de impactos y menos aún su utilización en la reformulación de políticas o instrumentos de gestión. El sector privado por su parte muestra un incipiente interés en entender cómo pueden representarse otros impactos; sin embargo, también en este caso prevalece el enfoque centrado en la medición de la rentabilidad como indicador de resultados.

b.6. Desconocimiento del concepto y oportunidades de promover una economía de triple impacto. Si bien hay una prolífica exposición sobre el tema, existe cierta confusión en la APN en general respecto del alcance, transversalidad y relevancia de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Esta falta de precisión aumenta cuando se trata de implementar acciones concretas.

Al mismo tiempo, se advierte que las áreas de compras cuentan con escasa o nula información sobre la economía de triple impacto y aunque, en la mayoría de los casos, reconocen la existencia de criterios de sostenibilidad y/o herramientas que refieren a compras públicas sostenibles, continúan relacionándola exclusivamente con las compras verdes o ecológicas. Esto incrementa el desaprovechamiento de oportunidades y la comprensión del poder

de apalancamiento de objetivos de políticas públicas por parte del Sistema.

b.7. Escaso compromiso. Se observa una insuficiente discusión y formalización de acuerdos relacionados con el posicionamiento de las áreas de compras como áreas estratégicas y transversales, catalizadoras de innovación y generadoras de valor en el país; integradas y con participación activa en las mesas de discusión de los temas centrales de políticas públicas. Esta omisión: diluye responsabilidades, debilita el impacto en el accionar del Estado y es percibida por distintos actores como una falta de congruencia de los gobiernos entre los objetivos de políticas públicas que se plantean y las acciones que llevan adelante afectando su reputación.

b.8. Mercado con información insuficiente. Si bien el sector financiero, una parte de las grandes empresas (filiales de extranjeras)⁵¹ y un sector de nuevos negocios han comenzado a comprender la importancia y estrecho vínculo entre negocios, riesgos y soluciones ambientales y sociales; el mercado en general no los considera generadores de valor, ni los ha identificado como instrumentos de competitividad.

b.9. Falta de identificación de las características de triple impacto en los Registros de proveedores. Como se señaló previamente, por diversos motivos los compradores públicos de Argentina no tienen internalizada como opción más ventajosa la elección de ofertas relacionadas con empresas, productos o servicios sostenibles. Sin embargo, aún en los casos que existe la intencionalidad de seleccionar alternativas más sostenibles, aparecen serias dificultades para conocer el potencial de la oferta disponible. A la falta de estudios de mercado enfocados, el escaso - en el mejor de los casos- diálogo con potenciales oferentes y la carencia de formación profesional especializada por sector o rubro de contratación; se suma la limitada información voluntaria relacionada

que brindan los registros de proveedores a pesar de su enorme potencial para hacerlo.

En ese sentido, se observa que el SIPRO, ya sea en su faz dentro de la plataforma COMPR.AR o en el legajo de documentación presente en el Gestor Único de Proveedores (GUP) de la plataforma de Gestión Documental Electrónica (GDE), no posee un espacio para que los proveedores puedan incorporar y resaltar certificaciones y sellos que han obtenido. El aprovechamiento de este recurso sería fundamental no sólo a la hora de evaluar ofertas, sino también en etapas previas, e incluso podría compartirse con gobiernos subnacionales.

b.10. Escasa utilización de ecoetiquetas, certificaciones, etc. En el caso de la APN son percibidas como barreras a la entrada que podrían vulnerar principios de igualdad y accesibilidad; y por su parte el mercado, suele entenderlos como costos adicionales que afectan la rentabilidad del negocio.

En Argentina existen pocas certificaciones relacionadas con inclusión de población en situación de vulnerabilidad (discapacidad, género, pobreza, ex detenidos) e impacto social. Por otra parte, las certificaciones para productores de la economía social son prácticamente inexistentes. En oportunidades estas propuestas implican más un “riesgo de expulsión”, que validación, esto lleva a que en muchos casos los productores sólo puedan identificarse mediante sistemas de inteligencia colectiva de redes y agrupaciones relacionadas.⁵²

b.11. Incentivos prácticamente inexistentes. No hay regulación que establezca una política de incentivos claros y orientados a la promoción y/o valoración de proveedores, bienes, servicios u obras que aporten soluciones ambientales y/o sociales relacionadas o no, con el objeto de la contratación. Como consecuencia de ello, aun cuando ciertos sectores del mercado pudieran

estar informados/interesados en optimizar sus impactos, no perciben los beneficios de hacerlo y sí en cambio la certeza de una disminución en su tasa de rentabilidad.

Quienes se ajustan a principios, prácticas y valores de la economía de triple impacto, en muchos casos, no ven al mercado público como una oportunidad de negocios por esta falta de incentivos.⁵³

b.12. Escala del comprador y formulación de los procedimientos de adquisición. Al ser una organización tan grande, heterogénea y territorialmente extendida, Argentina compra bienes y servicios diversos, esto lleva a la APN a generar esquemas de eficiencia administrativa, agilización y economía de escala y a la ONC a agrupar necesidades y requerimientos con el fin de consolidar amplias cantidades en un mismo procedimiento de contratación. Esta consolidación de grandes compras si bien eficientes, es criticada por segmentos de proveedores públicos y por áreas de promoción de MIPYMES y emprendedores, por dificultar la participación de emprendedores y pequeñas empresas, incentivando involuntariamente la intervención de intermediarios con capacidad administrativa y financiera suficiente para enfrentar estos procesos.⁵⁴

b.13. Plazos y formas de pago. En las entrevistas realizadas tanto desde el punto de vista del sector privado, como de los funcionarios públicos, existe una certeza compartida en relación a que la expectativa de plazos de pago diferidos es una clave a la hora de elaborar y proponer un precio de oferta. Esta circunstancia que se repite en otros países de Latinoamérica, tiene una mayor incidencia en Argentina y una economía que se destaca en los últimos años por su inestabilidad y altos niveles de inflación, acarreando como consecuencia directa una marcada especulación basada en potenciales aumentos de costos que se traslada al precio final ofertado.

Si bien, el Decreto 1.030/2016 establece como

regla general el pago en un plazo de 30 días desde la recepción de la factura; tiene una salvaguarda en función al programa mensual de caja y prioridades de gasto de la jurisdicción. Esta salvaguarda es la que constituye la normalidad en la ecuación financiera y los tiempos de pago establecidos no suelen cumplirse, circunstancia que por supuesto no es atribuible exclusivamente a la ONC.

Esta situación afecta mucho más a las empresas y emprendedores pequeños, que no tienen respaldo financiero para poder soportar las demoras imprevistas, llevándolas a sobrecargar el precio ofertado para protegerse de eventuales incumplimientos; mermando su competitividad y frustrando incluso futuras participaciones.

Como es sabido, los problemas en los pagos afectan no solo al proveedor en tanto oferente que contrata de forma directa con el Estado, sino a toda la cadena productiva produciendo un efecto cascada que tiene complejas consecuencias macroeconómicas.

b.14. Desvinculación entre oferta y cadena de suministro. Salvo casos excepcionales, tanto la APN como las empresas en general muestran un claro desinterés por la gestión de proveedores que componen su cadena de suministro. En algunas contrataciones en las que los derechos y obligaciones de los terceros involucrados pueden eventualmente afectar a la APN, se solicita información, se otorgan autorizaciones y/o se validan condiciones; pero esta no pareciera ser la regla. La ONC pierde un enorme potencial de impacto al no requerir información o establecer exigencias o requisitos más precisos vinculados a impactos ambientales, sociales, económicos, laborales y de integridad en las cadenas de suministro de sus proveedores.



4. Recomendaciones normativas y operativas.

Argentina cuenta con un historial de intentos de consolidación de las compras públicas sostenibles, valiosos instrumentos informativos y operativos y un contexto de oportunidad -aunque coyunturalmente crítico-, para consolidar una política de compras públicas estratégicas. El Sistema tiene potencial para promover a partir de la demanda, el desarrollo sostenible y el crecimiento de negocios con propósito de triple impacto, con efectos multiplicadores de enorme valor para el país, tales como: la generación y recuperación de empleo decente, el fortalecimiento de una economía verde, cadenas de suministro transparentes y sostenibles, la incorporación de nuevos actores al mercado, el crecimiento de economías locales innovadoras y seguramente de la inversión extranjera, el mejoramiento de capacidades de compradores y proveedores, el fortalecimiento de la autonomía económica de más mujeres y en definitiva el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y monetarios disponibles.

Como lo hemos manifestado antes, el marco normativo si bien claramente es perfectible no resulta un impedimento para la implementación de una política de CPS ni para la promoción de una economía de triple impacto. El requisito ineludible

es precisamente contar con ese plan, esa estrategia que defina objetivos y genere compromisos e integración.

4.1. Política integral de Compras de Triple impacto alineada a objetivos de política pública.

Gobernar es contratar. Detrás de cada política pública o acción de gobierno, existe una compra de bienes o una contratación de un servicio. Esto transforma a las compras y contrataciones en un instrumento fundamental para el éxito de la acción de gobierno, y es en ese sentido, que debe ser abordado.

La compra pública resulta clave para impulsar los objetivos generales de política pública. Por lo tanto, es necesario generar una política de compras de triple impacto que se encuentre alineado a dichos objetivos, y que constituya el punto de partida para la formulación de un Programa Operativo que se elabore en forma articulada y coordinada con los organismos especializados.

Toda política que lleve en su esencia la transformación hacia un modelo de desarrollo distinto requiere de un proceso de implementación gradual y flexible, pero progresivo y sostenido,



por lo que deben plantearse metas e hitos intermedios, que faciliten la adopción de las nuevas prácticas, tanto por el sector público, como por el sector privado.

La política de Compras Públicas sostenibles y Triple Impacto constituye un punto de partida elemental para la institucionalización y consecuente legitimación del proceso de transformación que implica resignificar el rol tradicional de abastecedor, a uno que constituirá una pieza clave en la agregación de valor en las contrataciones públicas de bienes, servicios y obra pública. El aporte estratégico fundado en la transversalidad del sector y su capacidad de apalancamiento de objetivos de políticas públicas que contribuyan a un desarrollo más sostenible, no sólo redundará en mejores resultados para la APN y mejores servicios para la ciudadanía, sino que además constituirá una muestra de congruencia entre las propuestas y las acciones del Estado.

La importancia e impactos de esta política en todo la APN requieren que sea dictada por la máxima autoridad competente, en el caso el Señor Jefe de Gabinete de Ministros de quien depende el propio Órgano Rector tanto del Sistema de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios, como de Obra Pública.

La política debería contener:

- a. Metas y objetivos claros.
- b. Principios
- c. Plan de Acción Estratégico;
- d. Integración e Instancias de articulación
- e. Recursos
- f. La instrucción a la ONC de crear un Programa que incluya Bienes y Servicios y Obra Pública

- i. Asignación de responsabilidades y compromisos.
- ii. Adecuación de los sistemas de contratación electrónica
- iii. Aprobación y régimen de

actualización del Manual de Compras sostenibles.

- iv. Diseño, elaboración y actualización de herramientas de apoyo.
- v. Plan de capacitación de compradores y funcionarios de la APN.
- vi. Instrumentos de medición de impacto.
- vii. Desarrollo de instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación del Programa.
- viii. Participación en mesas de diálogo y articulación con otros organismos de la APN.
- ix. Comunicación con proveedores y sus cadenas de suministro.
- x. Relación con otras partes interesadas.

4.2. Medición de impacto: eje para potenciar el triple impacto y las políticas públicas.

La medición de impacto a los fines de este estudio tiene múltiples aristas.

En primer lugar, un programa de compras orientado al triple impacto deberá tener en cuenta la generación de mayor valor, maximización de los beneficios, minimización de riesgos, la satisfacción eficaz de la necesidad, así como todo criterio de evaluación tendiente a la determinación de los costos totales de las compras y contrataciones. Es necesario implementar herramientas, programas e indicadores que permitan evaluar los costos con un enfoque del ciclo de vida de los productos y las consecuencias que se encuentran alrededor de cada uno de los proyectos.

Identificar el impacto que generan las empresas para proveer un bien o desarrollar un servicio es clave para el entendimiento acabado de qué es lo más conveniente. Es el requisito ineludible para que un proceso de evaluación de ofertas los funcionarios y agentes puedan, realizar un análisis realista de costos monetarios y no monetario y, en su caso, apartarse de la oferta de menor precio, luego de considerar todos los aspectos

relevantes entre los que, por supuesto también y, en primer lugar, debe incluirse la adecuada satisfacción de la demanda que dio origen al procedimiento.

Asimismo, el Estado debe promover activamente la medición del impacto social y ambiental de los negocios; desarrollando gradualmente estrategias que habiliten la incorporación de esta tarea a sus proveedores. De esa forma, observando su desempeño más allá de su actividad como proveedor, podrá fomentar buenas prácticas en torno a lo ambiental, social y su gobernanza corporativa; volcando esta idea a sus cadenas de suministro. Sería esperable asimismo que, las empresas que no tengan incorporada esta práctica, comenzarán a hacerlo; al menos, para no perder un elemento de competitividad respecto de otros oferentes.

El Estado como gran comprador tiene poder para generar condiciones en el mercado, colaborando para que las empresas y la sociedad conozcan su impacto; ésta, sin dudas, constituye una acción necesaria para un adecuado desarrollo de la economía de triple impacto en el país.

Con un enfoque gradual y flexible, el Estado podría comenzar a solicitar, ya sea a través del Registro de Proveedores o en las ofertas de los procesos de contratación:

- Reportes de sostenibilidad.
- Análisis del ciclo de vida de los productos.
- Informes/reportes de la cadena de suministro.
- Reportes de impacto social y ambiental de actividades.

Para poder consolidar información estadística al respecto, se recomienda dotar a las plataformas de contratación electrónica de filtros que permitan identificar aquellos procesos que tienen criterios de sostenibilidad,

si responden a cuestiones ambientales y/o sociales y/o económicas y/o de integridad y transparencia y sobre qué temática o aspecto en particular. De esta forma, la generación de tableros de control cruzando información valiosa se convertiría en un instrumento útil para la operatoria de los Sistemas y también para otras áreas de gobierno nacional e incluso subnacional.

Por otro lado, nos referiremos a la política pública. Lo que no se mide no se puede mejorar. Es una frase del matemático William Thomson Kelvin, que refleja que, para hacer evolucionar, en este caso, una política pública es necesario establecer parámetros que permitan reconocer su rendimiento, monitorearla y así identificar los problemas y oportunidades de mejora. La utilización de la compra pública como herramienta de impulso a las empresas de triple impacto debe ser constantemente evaluada con el fin de detectar distorsiones y consecuencias no deseadas y al mismo tiempo comprender cuáles son aquellos puntos que mejor podrían apalancar otros objetivos de la política.

4.3. Instancias de diálogo y articulación público-privada.

Históricamente, la ONC ha promovido espacios de diálogo, intercambio y construcción con el sector privado y la sociedad civil. En esa línea, ha desarrollado las herramientas en torno a la sostenibilidad que se han implementado, desde las fichas de recomendaciones, hasta el último Manual de Sustentabilidad publicado en 2017 (en el marco del proyecto SPPEL). La articulación con los organismos especializados, actores del mundo privado (cámaras empresarias, organizaciones certificadoras, etc.), ONGs y organismos internacionales ha sido esencial para adquirir la información necesaria para este tipo de iniciativas.

En experiencias posteriores en generación de espacios de diálogo intersectoriales; como

parte del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2017 – 2019) y de la Agenda de Integridad y Transparencia diseñada junto a organizaciones de la sociedad civil; la ONC avanzó con difusión de los datos de contrataciones en formatos abiertos e inició las acciones tendientes para la implementación del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA). La divulgación proactiva de los datos y documentos de contratación, combinada con la participación de todas las partes interesadas, pueden establecer un entorno propicio para el fomento de un compromiso constructivo entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Con la Comunicación General ONC N°4 de Enero del 2021, la ONC profundiza su compromiso con la apertura de información dando cuenta de la publicación de las compras y contrataciones llevadas a cabo para atender a las necesidades originadas en la pandemia COVID-19.

Por su parte, en el marco del Decreto 1.169/2.018 y del Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de Obra Pública, se generó un espacio junto a Ministerios, entes y reparticiones del Sector Público, reglamentado por la Disposición N° 93/2020 de la ONC, para analizar los inconvenientes y oportunidades de mejora que presenta el sistema; así como también al sector privado y organizaciones de la sociedad civil, para que presenten sus propuestas, reclamos e ideas.

La referencia a estas últimas experiencias, más allá del aporte a la transparencia, como elemento fundamental de la política de sostenibilidad y promoción del triple impacto, se relaciona con el objetivo de obtener propuestas de acciones concretas que surjan del intercambio en mesas de diálogo y articulación.

Asimismo, como ya se ha establecido, es necesario una mayor articulación dentro de la APN y hacia afuera de la misma; redefinir el rol del Sistema y promover la cooperación y participación de las organizaciones civiles y el sector privado.

En definitiva, se recomienda profundizar el camino recorrido por la ONC desde distintos aspectos para generar y desarrollar espacios donde el triple impacto sea protagonista y acelerando a través de la construcción conjunta con las empresas y la sociedad civil, la transición hacia la sostenibilidad.

4.4. Identificar para valorar.

Es práctica habitual que antes de publicar una contratación, la oficina de compras realice, con menor o mayor profundidad -dependiendo del caso y la importancia del proceso-, una búsqueda sobre potenciales oferentes del bien o servicio que se vaya a adquirir. Si los proveedores pueden mostrar las certificaciones, sellos o etiquetas que tienen sus procesos y/o productos, esta situación tendría un efecto de divulgación sobre cuáles y en qué cantidad están presentes en el mercado; permitiendo y facilitando su adopción en los pliegos de contratación.

De esta forma, resulta interesante evaluar la factibilidad de incorporar al SIPRO en COMPR.AR, campos de información voluntaria en los que el proveedor pueda detallar las certificaciones, validaciones públicas o privadas, reconocimientos de estándares y buenas prácticas, que tiene a nivel empresa, proceso productivo, distribución o logística, producto, servicio etc. En el caso de bienes y servicios, aprovechando la vinculación del SIPRO con el SIByS (Catálogo de bienes y servicios), en el momento en que el proveedor selecciona un rubro y clase sobre el cual va a vender, podría generarse la funcionalidad a partir de la cual, ingrese allí mismo esta información adicional; relacionándola directamente con el catálogo.

Las certificaciones y/o validaciones que el proveedor declare en COMPR.AR deberán ser respaldadas en forma documental y con su fecha de vencimiento si correspondiere, para su incorporación al legajo de GUP. De esta

forma, más allá del beneficio de visibilizar estas características y hacer a su firma más competitiva en este ámbito; facilitará su tarea al presentar ofertas en los procesos de contratación. Al estar presentado en el SIPRO y ser accesible por todos los compradores, no resultará necesario enviarlas en cada uno de los procedimientos en que participe, dotando al esquema de eficiencia administrativa.

Asimismo, podría sumarse la posibilidad de que las empresas presenten sus memorias, reportes de sostenibilidad, indicadores de medición de impacto y otras certificaciones auto declarativas, estimulando la incorporación de información voluntaria, como un claro mensaje al mercado respecto del interés del Estado y su valoración progresiva.

Toda la información que los proveedores puedan aportar respecto de sus acciones generadoras de impactos positivos en materia ambiental y social asociados al modelo de triple impacto deberían ser expuestas con un espacio protagónico en las plataformas transaccionales. Esta iniciativa actuará como un incentivo disparador de réplicas motivadas por la competencia, la inspiración y/o la preservación de la reputación y ojalá la búsqueda de un propósito fundado en valores compartidos. Adicionalmente, otorgará a los compradores una mayor cantidad de herramientas que les permita disponer de más información, no solo a la hora de evaluar las ofertas, sino también al momento de definir necesidades y elaborar pliegos y requisitos para la contratación.

Esta iniciativa debería ser implementada también desde el Registro Nacional de Constructores y Firms Consultoras de Obras Públicas, que tiene su operación gestionada sobre plataformas de idéntica confección a la previamente detallada.

4.5. Visibilización, articulación y verificación del triple impacto.

En línea con el punto anterior, es importante realizar acciones tendientes a exponer y valorar a las empresas de triple impacto, teniendo en consideración el impacto ambiental y social positivo que generan.

Proyectos como la Ley de Interés de Beneficio Colectivo (BIC), mencionada previamente, buscan justamente visibilizar estas características, entendiendo su capacidad de abordar las problemáticas en forma integral, en provecho del conjunto social. Esta caracterización y catalogación de las empresas es trascendente, en tanto insustituible para impulsar su crecimiento y sostenibilidad. Por lo tanto, resulta necesario generar los mecanismos para la introducción de estas categorías en los registros públicos. El trabajo conjunto con el sector privado y las organizaciones especializadas de la sociedad civil es clave para lograr una forma general de reconocimiento para este sector.

Así, una vez identificada una empresa como de triple impacto; surge como relevante, la necesidad de verificar en forma precisa y determinada, las consecuencias positivas que se entiende que generan. La articulación entre actores públicos y privados, nuevamente, parece ser la fórmula más efectiva para generar este escenario. El Estado debe trabajar en esquemas de análisis y validación de mediciones, verificaciones y certificaciones generadas por organizaciones del sector privado o la sociedad civil; con el fin de bajar los costos de transacción y beneficiarse de la información que transmiten. Más allá de sumarle cuestiones específicas respecto a su interés, el Estado debe incluir en sus registros públicos esta información, difundirla para su acceso público y valorarla al momento de generar políticas y tomar decisiones, generando un ámbito propicio para la protección e impulso de estas empresas.

Sin dudas, el impulso de la economía de triple impacto, incluso a través de las contrataciones públicas, será más fácil y factible, si se logra generar un consenso en relación tanto a los instrumentos para su identificación, como valoración.

4.6. Gestión de cadenas de suministro.

Las cadenas de suministro constituyen uno de los pilares fundamentales en cualquier proceso relacionado con un desarrollo más sostenible, conocerlas es un primer paso hacia la gestión de riesgos asociados a impactos negativos que repercuten en la APN y la comunidad y -al mismo tiempo- puede resultar un instrumento útil para promover buenas prácticas, especialmente en los eslabones más distantes. Pese a lo expuesto, son todavía pocas las organizaciones a nivel global que trabajan con sus proveedores para gestionar estos riesgos, desaprovechando la oportunidad de vincular sus objetivos -en este caso de políticas públicas- a sus cadenas de suministro.⁵⁵

Sería recomendable que la ONC liderara este tipo de prácticas realizando o impulsando a cada jurisdicción a realizar un mapeo de riesgos y capacidad de influencia sobre la cadena de suministro del sistema público, e incluso que incentivara a sus proveedores para que, progresivamente, comiencen a realizar este mismo relevamiento hacia dentro de sus propias cadenas.

La gestión de cada cadena de suministro conlleva sus propias implicancias cualitativas y cuantitativas; y en consecuencia, se requiere un adecuado análisis previo respecto de las necesidades, riesgos, oportunidades, funcionamiento de nichos de mercado y objetivos de políticas públicas prioritarios.

4.7. Rediseño de las contrataciones.

Se sugiere promover el diseño de procesos de contratación que permitan la participación de

proveedores locales en su área de influencia y por cantidades accesibles, lo cual permitirá diversificar la matriz de proveedores y promover el desarrollo local.

En este sentido, la sensibilización de los compradores para promover la aceptación de ofertas parciales, tanto por renglones como por cantidad dentro de un mismo renglón, puede favorecer la inclusión de micro, pequeñas y medianas empresas, ya que reduce los requisitos, no sólo productivos sino también técnico-financieros; evitando así la aparición de intermediarios o grandes empresas que copen el mercado. Si bien se entiende que puede no ser tan ventajoso desde la eficiencia administrativa, la generación de procesos de compra consolidados o muy grandes destinados a ser adjudicados a un único oferente, en algunos rubros y ubicaciones geográficas puede conspirar contra la apertura del mercado público, la libre competencia y competitividad; y, por lo tanto, finalmente, contra los propios intereses del Estado.

Asimismo, la elaboración de pliegos modelo por rubros o tipo de demanda por parte de la ONC favorecería la introducción de requisitos asociados a la sostenibilidad y el triple impacto.

4.8. Herramientas de financiamiento.

Sin un esquema de finanzas que promueva proyectos, emprendimientos y negocios que se desarrollen de acuerdo con los valores de la sostenibilidad; la transición hacia un modelo sostenible no será más que una cuestión aspiracional. Es prácticamente imposible cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas del Acuerdo de París sin la financiación adecuada.

Por eso, un desafío prioritario es generar mecanismos de financiamiento que impulsen los valores de la sostenibilidad. El sector financiero debe acompañar e impulsar el crecimiento de los negocios de triple impacto y dotar a sus

instrumentos de características ambientales, sociales y de gobernanza (ASG).

Este eje cobra mucha relevancia cuando lo observamos desde el aspecto de las contrataciones públicas. El financiamiento de empresas con impacto social y ambiental, a la vez que genera externalidades positivas para el conjunto social, permitiría que estos sean más competitivos y puedan ofrecer mejores condiciones como proveedores del Estado. Existe un beneficio directo en impulsar a través de créditos o préstamos que tengan condiciones que consideren cuestiones más allá del repago y su vinculación con la compra pública.

En el país ya existe un contexto adecuado para generar activamente este tipo de acciones. En 2019, las principales entidades bancarias y asociaciones de bancos, tanto públicos como privados, firmaron el Protocolo de Finanzas Sostenibles, que incluye cuatro objetivos:

- 1- Desarrollar políticas internas de sostenibilidad.
- 2- Crear productos y servicios financieros para financiar proyectos con impacto ambiental y social positivo.
- 3- Optimizar los sistemas de análisis de riesgo con foco ambiental y social.
- 4- Promover una cultura de sostenibilidad.

La promoción de las empresas de triple impacto a través de este tipo de herramientas, debe ser una prioridad de la agenda pública financiera.

Adicionalmente y según surge de las entrevistas realizadas, existe la necesidad de asistencia técnica por parte de los emprendedores y empresas de triple impacto para poder acceder a las diferentes herramientas financieras; desarrollar y gestionar sus negocios; y presentar sus proyectos en forma que puedan ser entendidos y valorados por las entidades financieras. Es decir, es necesario

un acompañamiento y asesoramiento a las empresas para poder aprovechar mejor las oportunidades que pudiera ofrecer el sector financiero para potenciar sus negocios.

Por su parte, fuera de la banca pública, el Estado tiene instrumentos para potenciar desde el aspecto financiero a las empresas de triple impacto. La aplicación de Aportes No Reembolsables (ARN), reembolsos sobre programas de capacitación o capitalización productiva, constituyen incentivos muy interesantes.

Por otro lado, la generación de exenciones fiscales, ya sea en impuestos nacionales, como provinciales o municipales, para proyectos con características sociales o ambientales, resultan un estímulo muy importante y que probablemente provoque un efecto multiplicador de estas prácticas mucho más poderoso que la aplicación directa de fondos. En palabras del Director Ejecutivo del Grupo de Fundaciones y Empresas, se trata de ponerle la ‘zanahoria’ al triple impacto. Es decir, definir e implementar incentivos claros. Los instrumentos financieros que direccionen los negocios en esta dirección constituyen la herramienta más eficaz para hacerlo.⁵⁶

4.9. Reducción del riesgo económico - financiero: clave para la competitividad y eficiencia.

Es necesario que el Estado lleve adelante acciones que permitan una sustancial reducción del riesgo económico financiero que afrontan los proveedores, lo cual redundará en mayor competencia y concurrencia, por ende, en compras y contrataciones más eficientes y sostenibles.

Al explorar soluciones al problema planteado, el cumplimiento de las condiciones de pago establecidas por la normativa vigente ya resulta un salto de calidad respecto a la situación actual y provocaría beneficios concretos e inmediatos. Pero, el mercado ya

se encuentra en un estado de desconfianza frente a esta situación, por lo que el Estado debe sobreactuar su voluntad de corregirla con el fin de emitir un mensaje bien claro en esta línea.

Adicionalmente, existen herramientas que pueden colaborar con el impulso de la economía de triple impacto:

4.9.1. Pago Oportuno. Llevar adelante un programa de pronto pago o pago oportuno para MIPYMES o empresas identificadas como de triple impacto o sostenibles y/o que ostenten esta “doble condición”, estableciendo un plazo especial (más reducido) de pago, considerando éstos como “prioridad de gasto” en función a los conceptos utilizados en la normativa vigente.

4.9.2. Anticipo financiero. Impulsar y fomentar una herramienta muy útil como es el anticipo financiero, esencialmente para contratos de suministro. Su implementación en una mayor cantidad de procesos de contratación disminuye la tensión sobre el cobro futuro.⁵⁷

4.9.3. Financiamiento a partir de la adjudicación de contratos públicos. Es una vertiente del punto detallado con anterioridad, y busca permitir que los proveedores utilicen sus contratos administrativos como garantía de préstamos o créditos y financiamiento en instituciones financieras acreditadas o con convenio con el Estado para esta acción. En este sentido, es de destacar la experiencia del Gobierno de Brasil con su portal Antecipagov⁵⁸; que en medio de la crisis de COVID-19, buscó impulsar y dotar de mayores recursos a las empresas a partir de la implementación de este mecanismo.

4.9.4. Acuerdos con entidades bancarias para descuento de facturas. Llevar adelante convenios con instituciones del sector financiero para que los proveedores,

en caso de requerirlo, puedan ejecutar las facturas emitidas a cambio de una tasa de descuento; con el fin de anticipar recursos sin esperar a los plazos de pago establecidos o demoras que puedan surgir.

4.9.5. Incorporación de los organismos del Estado como Receptores en el Programa de Factura de Crédito Electrónica MIPYMES de la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Dicho programa, actualmente vigente, busca el impulso al financiamiento de las MIPYMES. Su finalidad es desarrollar un mecanismo que mejore las condiciones de financiación de dichas empresas y les permita aumentar su productividad, mediante el cobro anticipado de los créditos y de los documentos por cobrar emitidos a sus clientes y/o deudores⁵⁹. Por el momento en el listado de receptor de este tipo de facturas sólo se encuentran las grandes empresas del país, pero la incorporación de los diferentes organismos del Estado permitiría que sus proveedores puedan acceder a esta nueva fuente de financiamiento.

4.9.6. Renegociación contractual y ajuste de precios. Reglamentar el concepto de “renegociación contractual” del Decreto 1.030/16 para que pueda ser aplicable por todas las jurisdicciones; con el fin de fomentar contratos de suministro de plazo extendido.

4.9.7. Transparencia de los plazos de pago. Datos abiertos. La publicación de información relativa a los tiempos de pago promedio, por rubro y por tamaño de proveedor, dota al mercado de información muy valiosa a la hora de realizar su análisis y elaboración de precios. Cuanta mayor información, menores serán los recaudos y reaseguros financieros que deberán tomar los oferentes. En ese sentido, publicar en formato abierto información relativa a los plazos de pago vigentes contribuye a reducir el riesgo de los negocios.



5. Incorporación Empresas Triple Impacto en compras públicas.

a. Línea de base.

Con el fin de poder evaluar la evolución de la política de incorporación de empresas de triple impacto a las compras públicas y con el fin de que estos indicadores sean

un parámetro homogéneo de comparación con otros países que lleven adelante estos programas, se recomienda la adopción de las siguientes herramientas.

Indicadores de Impacto:

Indicador	Fórmula de cálculo	Noviembre 2020
Monto contratado a empresas de triple impacto	Monto contratado a empresas de triple impacto/ Monto total contratado	SD
Número de procesos contratados a empresas de triple impacto	Procesos contratados a empresas de triple impacto / Procesos realizados	SD
Monto contratado a través de licitaciones de triple impacto	Monto contratado a través de licitaciones de triple impacto / Monto total contratado	SD
Número de licitaciones de triple impacto	Licitaciones de triple impacto / Total de licitaciones	SD

Indicadores de actividades

Corresponden a medición del cumplimiento de actividades planificadas. Se trata de condiciones habilitantes para lograr impacto

y permiten realizar seguimiento permanente del avance del plan de acción diseñado.



Mercado/Sistema	Empresas	Compradores
Criterios tipo incorporados para licitaciones	Empresas de triple impacto registradas	Contenido generado
Certificaciones incorporadas en convenio marco	Empresas de triple impacto ofertando	Funcionarios capacitados

b. Grupos de usuario objetivo.

Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)

La ONC debe generar y formalizar una política integral en torno a las compras públicas sostenibles y el triple impacto. En esa línea debe profundizar las herramientas normativas y operativas que permitirán que su adopción sea eficaz.

Asimismo, debe fortalecer sus capacidades en la materia tanto desde el punto de vista técnico como en la vinculación con otras áreas de gobierno y con actores extra-gubernamentales. Potenciar las redes de colaboración es un eje central para una implementación exitosa de una política de triple impacto.

Gobierno

En el presente estudio, hemos establecido un conjunto de brechas, barreras y oportunidades sobre las que el sector público en su totalidad debe trabajar en forma de impulsar la economía de triple impacto y la adopción efectiva de esquemas de compras públicas sostenibles.

La voluntad política surge como el elemento indispensable de cara a la implementación de la Agenda 2030. Dotar de los recursos necesarios a las áreas competentes, profundizar las instancias de articulación intra-gubernamentales, con el sector privado, la sociedad civil y organismos internacionales y marcar con claridad una visión que alinee los incentivos, son acciones necesarias que reflejan esa voluntad.

Los distintos organismos y entidades públicas deben realizar acciones tendientes a fortalecer las capacidades tanto públicas como del sector privado para facilitar el acceso de empresas de triple impacto como proveedores.

Sector Privado

Las Cámaras, asociaciones empresarias y ecosistemas deben ser receptivos a las iniciativas impulsadas desde el sector público relacionadas con la sostenibilidad y articular con éste esquemas de acción conjunta, con el fin de beneficiarse de estas políticas.

Esta situación reviste mayor relevancia en aquellas asociaciones que no promueven en su esencia el triple impacto, y que deben llevar adelante procesos de capacitación y difusión de estos conceptos entre las empresas que las componen.

Las empresas deben visualizar al triple impacto como una característica que les permite generar mayor valor, siendo ésto un elemento de competitividad y por lo tanto, una fuente de nuevas oportunidades. Esta noción debe ser adecuadamente promovida en el sector.

Sociedad Civil

Las Organizaciones de la Sociedad Civil cumplen un rol fundamental de cara a la instalación de los conceptos en torno a la sostenibilidad y triple impacto, posicionándolos en la agenda pública, exigiendo su implementación a las autoridades políticas, así como también difundiendo y educando a la ciudadanía.

Éstas, y especialmente los medios de comunicación, deben promover el valor del triple impacto en los negocios y su aplicación a las compras públicas. En ese sentido, la interpretación en torno a los procesos de contratación, la ponderación de estas características y su vinculación con las variables económicas es fundamental.

Las OSCs y los medios de comunicación deben ser aliados de la ONC y los distintos actores gubernamentales involucrados en la Agenda 2030, no solo como una guía de acción sino también como una vía para el impulso del triple impacto y sus implicancias hacia toda la población.

c. Plan de acción local.

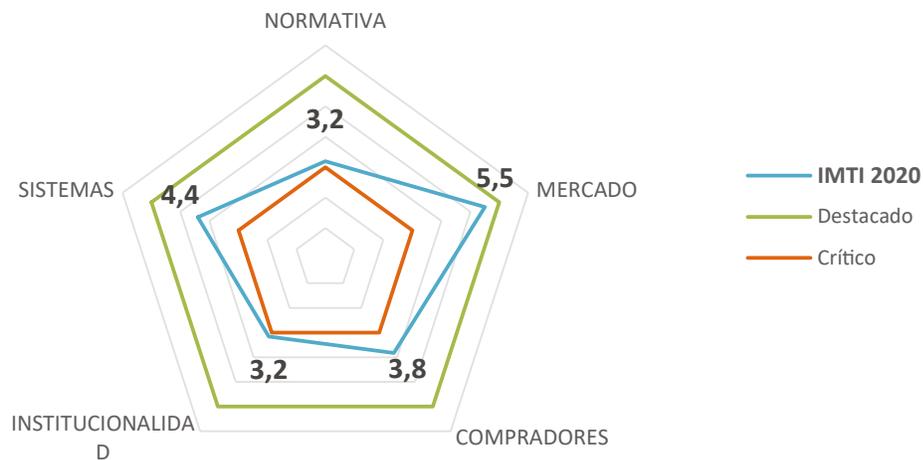
Para desarrollar el plan de acción se utiliza el “Índice de Madurez para Triple Impacto – IMTI, que se obtiene a través de la aplicación de un

modelo que evalúa la madurez del sistema de compras públicas respecto de la incorporación de Empresas de Triple Impacto en distintos ámbitos.

El IMTI permite priorizar los ámbitos donde se requiere implementar acciones, y por tanto establecer un plan de acción priorizado a la situación del sistema de compras analizado.

En el caso del sistema de compras públicas de Argentina, el IMTI entrega un valor de 4,0 sobre un total de 7 puntos, destacando como el ámbito con mayor desarrollo el denominado “Mercado” con un puntaje de 5,5, e identificándose como con mayor oportunidad de mejora los denominados “Normativa” e “Institucionalidad” con un puntaje de 3,2.

**Índice de Madurez para Triple Impacto - IMTI
(Argentina 2020)**



En el caso de Argentina, se han visualizado 11 actividades generales a llevar a cabo desde el órgano rector de contrataciones (en forma independiente pero articulada con otras acciones que deben desarrollarse desde otras entidades gubernamentales) para desarrollar compras públicas sostenibles. Estas actividades deben propiciar la generación de las herramientas necesarias para superar las barreras y aprovechar las oportunidades que se

vertieron previamente, de modo que sienten las bases sólidas que generen las condiciones que se requieren para una adecuada incorporación del triple impacto a las compras públicas.

Al aplicar el modelo asociado al IMTI se obtiene el siguiente plan de acción priorizado, cuyos tiempos deberán ser establecidos al diseñar y aprobar la política integral de CPS y triple impacto:

AMBITO	IMTI	ACTIVIDAD	PRIORIDAD (Valor entre 1 y 9, donde 1 es el mínimo y 9 es el máximo)
Institucionalidad	3,2	Diseñar política de CPS.	9
Normativa	3,2	Elaborar normas operativas para la implementación de CPS y proveedores de triple impacto.	9
Institucionalidad	3,2	Generar espacios de coordinación intra-gubernamental.	8
Normativa	3,2	Generar herramientas de medición y evaluación de impacto	8
Compradores	3,8	Implementar estrategia de capacitación y profesionalización.	8
Sistemas	4,4	Visibilizar, articular y verificar el triple impacto.	7
Compradores	3,8	Diseñar herramientas comunicacionales y de difusión.	7
Mercado	5,5	Diseñar mejoras para la reducción del riesgo económico-financiero de MIPYMES en el mercado público.	7
Institucionalidad	3,2	Ejecutar plan comunicacional.	6
Institucionalidad	3,2	Generar Instancias de Diálogo Público Privado.	5
Sistemas	4,4	Implementar mejoras en el Registro de Proveedores.	5
Compradores	3,8	Implementar plan de reconocimiento de buenas prácticas.	5
Mercado	5,5	Establecer rubros relevantes para corto y mediano plazo.	5

d. Estrategia de Sensibilización.

Estrategia de capacitación y formación en compras públicas sostenibles y triple impacto:

Ante todo, debe tenerse en consideración que la implementación de una política de compras que valore el triple impacto, significa siempre un proceso de gestión de cambio, que requiere entender las razones, sus implicancias y también conocer los mecanismos de valoración objetivos que se utilizan.

En particular, resultaría conveniente la implementación de un programa que permita, no sólo la capacitación, sino también la certificación profesional de los principales referentes operativos de compras y contrataciones. Argentina ha implementado ya capacitaciones periódicas, sin incentivos, ni reconocimientos claros; es preciso en esta instancia vincular la formación de los involucrados a reconocimientos institucionales que agreguen valor a su carrera profesional de una manera más clara; habiliten la participación según niveles y evidencien la relevancia del tema en el desenvolvimiento de la política de compras públicas.

- Liderazgo institucional.

Diseñar e implementar una estrategia de capacitación transformadora y orientada a la profesionalización del comprador público, requiere un fuerte liderazgo del Órgano Rector, no sólo para conducir este proceso de cambio, sino también para visibilizar el mismo y garantizar la participación de la ONC en diferentes espacios de diálogo y mesas de concertación, entendiendo que la integración vertical y horizontal del área es la clave para el éxito no sólo de la estrategia, sino de la misma política.

Toda estrategia de capacitación relacionada con la Agenda 2030, necesariamente requiere de una visión sistémica e integral, capaz de comprender la importancia del rol catalizador

de la ONC y la necesidad de una articulación activa con las áreas competentes, en el diseño de otros objetivos de políticas públicas.

Por otra parte, y en igual sentido vale remarcar la responsabilidad impuesta a la ONC por la Ley Yolanda de reciente aprobación. La citada ley obliga a las máximas autoridades de los organismos públicos a implementar capacitaciones obligatorias para todos los agentes y jerarquías sobre desarrollo sostenible, contribución de los objetivos de desarrollo sostenible nacionales y ambiente.

- Evaluación de estado.

Es oportuno un previo relevamiento de capacidades, comprensión y/o percepción de contenidos y alcances respecto de: la Agenda 2030, compras públicas sostenibles, criterios y recomendaciones y economía de triple impacto, de los agentes del Sistema o sectores representativos del conjunto.

Un reporte bien confeccionado permitirá una adecuada respuesta.

- Asignación de recursos.

Un agente de compras formado y capacitado no sólo valorará el crecimiento profesional y comprenderá adecuadamente el alcance de las responsabilidades asignadas, sino que además generará mejores resultados a la Administración y a la comunidad y contribuirá a la reputación de la organización. En síntesis: agregará valor.

Estas circunstancias deben ser consideradas al momento de asignar recursos económicos acordes con los requerimientos y apoyatura técnica necesarias para obtener una formación de excelencia.

Asimismo, es aconsejable contar con un área de apoyo en el ámbito de la ONC con competencia para proponer buenas prácticas, brindar

apoyatura técnica, coordinar capacitaciones, difundir recomendaciones de formaciones complementarias e intervenir para una mayor integración y armonización horizontal respecto de políticas relacionadas al desarrollo sostenible y la economía de triple impacto a nivel interministerial, subnacional y local.

- Objetivos

La estrategia debería establecer objetivos a corto, mediano y largo plazo que refieran tanto al tipo y porcentajes de agentes capacitados, como actualizaciones, niveles de especialización y formaciones complementarias destinadas a grupos específicos vinculadas a las características particulares de los bienes, servicios u obras que contraten, constituyendo este un primer paso inapreciable hacia la profesionalización de los agentes de compras.

Si se pretende implementar una política de compras públicas sostenibles y promover a partir de ella la economía de triple impacto, es aconsejable primeramente capacitar con mayor profundidad y sistematización a capacitadores internos y agentes y/o funcionarios clave en consonancia con los objetivos y metas planteados en la mencionada política. La estrategia debería contemplar una formación inicial destinada a capacitadores idóneos capaces de replicar internamente las lecciones aprendidas y en simultáneo una capacitación destinada a agentes y/o funcionarios claves en la promoción y cumplimiento de metas iniciales, según el Órgano Rector. En ambos casos debería brindarse además, información sobre procesos de transformación y cambio organizacional.

Si bien a nuestro entender las capacitaciones inicialmente debieran ser voluntarias, es recomendable establecer un cronograma progresivo de limitantes relacionadas con la ausencia de esta validación y la elaboración de pliegos, evaluación de ofertas, realización de auditorías internas y control de procesos. La estrategia debería consignar como meta a

largo plazo la obligatoriedad de cada UOC de contar con agentes que hayan realizado este proceso. Corresponde sugerir el análisis de experiencias internacionales en este sentido, como las Pruebas de Acreditación para compradores de ChileCompra⁶⁰.

Asimismo, resulta imprescindible la capacitación de quienes integren las comisiones evaluadoras de ofertas de bienes, servicios y obras públicas, exigiendo gradualmente que sus integrantes hayan completado su capacitación en CPS y Economía de Triple Impacto.

En ese sentido, puede resultar de utilidad prever mecanismos de consulta sobre aspectos técnicos específicos, requiriéndose a la ONC su intervención o fijando el procedimiento para obtener soporte profesional especializado de organismos públicos o privados.

Los medios electrónicos de capacitación se han consolidado en el último año en la Argentina y constituyen una herramienta útil considerando la carga horaria laboral, distancias y otras complejidades.

- Caja de Herramientas.

La ONC cuenta con un conjunto de herramientas útiles elaboradas y consensuadas a lo largo de la última década que, si bien deben actualizarse, le otorgan un punto de partida ventajoso que no debe ser desaprovechado.

- ✓ Es recomendable la aprobación formal del Manual de Compras Públicas sostenibles, previéndose instancias de revisión y/o actualizaciones periódicas, si correspondiere, para que esté constituya un respaldo normativo válido para los compradores.
- ✓ Se aconseja el diseño y elaboración de una Guía de Información sobre Economía de Triple Impacto, sus conceptos claves, desarrollo internacional, trascendencia, etc.

- ✓ Se aconseja el diseño y visualización, en las plataformas transaccionales electrónicas, de cuadros informativos de lectura obligatoria para los redactores de pliegos; los mismos deberán contener información relevante y estandarizada sobre valor social y triple impacto, resultados esperados y acciones o requisitos que evidencian el cumplimiento, así como check list referidos a estos temas, en rubros priorizados por la ONC y/o Guías de recomendaciones con criterios de sostenibilidad y sugerencias de evaluación/valoración asociadas.
- ✓ Asimismo, es conveniente el diseño y elaboración de Guías Prácticas de Compras Públicas sostenibles y Economía Triple Impacto relacionadas con objetivos de políticas públicas transversales y consolidados en la Argentina como: Valor social, Género, Empleo, MIPYMES, Economía Circular, Cambio Climático etc. Este tipo de instrumentos ordenan, complementan y facilitan la disponibilidad y comprensión de información útil para el entendimiento de la política, sus alcances y su vinculación con conceptos como enfoque de ciclo de vida, mayor valor por el dinero invertido entre otros.

- Monitoreo de resultados

Un diálogo fluido con las partes interesadas y relevamientos periódicos permitirá obtener información útil para la mejora continua de la estrategia.

La cooperación y colaboración técnica recíproca y coordinada con sistemas de contratación pública a nivel internacional, subnacional y de gobiernos locales permitirá intercambiar experiencias, sumar impacto y eventualmente diseñar soluciones formación y capacitación conjuntas.

- Sensibilización e información a partes interesadas.

En la Argentina, la articulación con las partes interesadas desde áreas de compras y contrataciones suele ser resistida y relacionada con escasa integridad y falta de transparencia. Sin embargo, la articulación y sobre todo la información sobre la introducción de cambios transformadores, requiere de una comunicación de doble vía fluida que permita trabajar sobre barreras y asumir desafíos de cara a nuevas oportunidades

Proveedores: Sería recomendable que la ONC protagonice potencie su liderazgo en la relación con los proveedores del Sistema, brindando información actualizada e innovadora sobre tendencias y estándares globales relacionadas con el desarrollo sostenible de los mercados, integridad y gobernanza, las finanzas y la economía de triple impacto; facilitando el acceso a la participación y formación producida por diferentes Ministerios de la APN, empresas del estado, banca pública etc. Ser proveedor del estado debería identificarse con disponibilidad de la última información en materia de negocios de triple impacto de la Argentina.

Se aconseja el diseño de un modelo que estandarice los principales contenidos priorizados y/o relevantes de valor social y triple impacto, resultados esperados y acciones o requisitos que evidencian su cumplimiento.

Órganos de control: El Sistema de Control de la Administración Pública Nacional en la Argentina (Ley 21.156), está conformado fundamentalmente por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), órgano de control interno de la APN conformado por una red de unidades de auditoría interna y por la Auditoría General de la Nación (AGN); ambos organismos resultan actores centrales en el proceso de cambio de una cultura organizacional cuyo eje central es el precio hacia otra que evalúe, analice y adjudique con un enfoque de ciclo de vida, impacto social y la agregación de valor. Por este motivo la información y sensibilización a estos organismos y sus agentes sobre los objetivos

de transformación y la importancia del rol de la ONC como apalancadora de la economía de triple impacto es crucial; asimismo podría trabajarse en instancias colaborativas y de discusión para la creación de procesos de promoción de una economía de triple impacto.

Organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, ámbito académico y ciudadanía en general: La comunicación e información clara sobre los requisitos y estipulaciones legales para la correcta evaluación de una oferta y su relación con un modelo de desarrollo más sostenible, así como la trascendencia social, económica y ambiental de las organizaciones de triple impacto es primordial.

Existe una certeza pública con relación a que toda vez que, no se elige la oferta de menor precio, se está frente a un caso de corrupción. Esto no sólo condiciona decisiones de compra correctas, genera temor en los agentes de compra, desalienta a aquellos proveedores de triple impacto que se ven obligados a competir sólo por precio; sino que, además, arroja mayor confusión a la ciudadanía retrasando un cambio en el modelo de producción y consumo.

Se debe promover un enfoque crítico informado e inteligente que, al mismo tiempo, impulse a la ciudadanía conocer y comprender los costos e impactos relacionados con su consumo. En este sentido los medios de comunicación, las entidades formadoras, las asociaciones de defensa de los derechos de los consumidores y la propia Subsecretaría de Acciones para la Defensa de los Derechos de las y los Consumidores, deberían asumir un rol activo en la difusión de información sobre economía de triple impacto y el trabajo que las organizaciones públicas y privadas realizan en este sentido.⁶¹

En palabras del Director Ejecutivo de Sistema B, es fundamental reconocer el valor de cada una de las características distintivas de los negocios de triple impacto. Y una vez reconocido; valorar y diferenciar a partir de esta situación. En este sentido, la estrategia de capacitación y formación en la materia se constituye con un elemento imprescindible para la factibilidad de una economía de triple impacto.⁶²



6. Conclusiones generales y lecciones aprendidas en la investigación.

Los proyectos alineados a valores de triple impacto necesitan de apoyos extraordinarios que posibiliten su crecimiento y al mismo tiempo constituyen oportunidades únicas para apalancar la confianza y revertir modelos de exclusión.

En contextos de crisis globales sanitarias, económicas y sociales inauditas como la que atraviesan los países en este momento, la paradoja se acentúa. Mayor es el acompañamiento y visibilidad que necesitan estos proyectos, pero a la vez, significan instrumentos valiosísimos para catalizar un conjunto de buenas prácticas, objetivos de políticas públicas sociales y ambientales, generación de empleo decente, equidad, inclusión económica, modelos innovadores y desarrollo productivo transversal.

Argentina es visibilizada, en contexto de Latinoamérica, como un país de ingresos medios y/o altos, pero claramente su situación económica y financiera actual reviste una complejidad que requiere profundizar el debate.

Es necesario generar respuestas proactivas e innovadoras que contribuyan a la recuperación social y económica; y en ese contexto, es relevante valorar a aquellas empresas y

organizaciones que tienen como propósito, no sólo su sostenimiento económico, sino además el de aportar soluciones ambientales y sociales. Estos modelos de negocios van más allá de cumplir con la normativa vigente, integran aspectos que hasta ahora muchas empresas consideran secundarios o parte de su construcción de reputación y constituyen un aporte no sólo invaluable, si no imprescindible para cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible que Argentina se ha planteado y que en su último informe voluntario ha manifestado su intención de mantener.

Los emprendedores, las MIPYMES y las grandes empresas que han iniciado un camino en torno a la sostenibilidad y el triple impacto en el país, tienen la capacidad para generar la transformación y desarrollo que tanto se necesitan. Se ha evolucionado mucho respecto de las herramientas y estrategias utilizadas para generar un mayor impacto en la comunidad y el sector público cuenta con una oportunidad única de apalancar este crecimiento. En términos prácticos, el desarrollo sostenible en la Argentina no se vislumbra posible, sin la participación de un sector privado consolidado y generando externalidades positivas en esa dirección.



En esa línea, las compras y contrataciones públicas aparecen como una herramienta fundamental para impulsar la economía de triple impacto y de esa forma, el desarrollo de toda la sociedad. Deben generarse un conjunto de medidas e instrumentos que favorezcan este impulso, relativo a cuestiones técnicas, financieras, procedimentales e incluso culturales; para escapar del falso trípode que puede generarse en muchas ocasiones. Nos referimos a la estrategia de generar esquemas que produzcan menor cantidad de procesos para centralizar y permitir un control más férreo; menos proveedores participando para tener menos litigios e inconvenientes; y la visión sobre el menor precio a partir de la economía de escala y la consolidación de procesos de adquisición.

Escapar a este falso dilema es fundamental, en tanto, entender que la participación de una mayor cantidad de oferentes y proveedores genera más competitividad y mejores condiciones; habilitar una mayor participación y accesibilidad genera más transacciones, oportunidades y desarrollo económico en pequeñas empresas, con el correspondiente impacto social, invaluable desde la perspectiva pública; y que lo más barato, no necesariamente termina siendo lo más económico; en tanto debemos tener en cuenta todo lo que se encuentra alrededor de la vida del producto o de la prestación del servicio.

Como dijimos antes, no existe obstáculo normativo para la implementación de una política de compras sostenibles con enfoque en la promoción de negocios de triple impacto, sino más bien un conjunto de prácticas y valoraciones que centran la evaluación de ofertas en el menor precio; falta de conocimiento e información clara de todas las partes interesadas respecto de instrumentos alternativos de valoración de impactos y la ausencia de una actividad sostenida y proyectada tendiente a promover el reconocimiento y desarrollo de ofertas

sostenibles en el mercado público. Estas dificultades podrían sortearse implementando progresivamente, al menos, algunas de las recomendaciones formuladas.

Es importante remarcar que, entre las recomendaciones referidas, algunas pueden pensarse a mediano o largo plazo y otras en cambio requiere una acción más inmediata, como por ejemplo entre estas, la sensibilización e información relativa a la economía de triple impacto a través de una experiencia de prueba o piloto.

Con la voluntad política como el recurso más importante y excluyente para su aplicación, las compras públicas sostenibles pueden ser la llave para el impulso de la economía de triple impacto en Argentina y pueden tener un rol protagónico en el camino hacia el desarrollo sostenible. A partir de la implementación progresiva del conjunto de herramientas consideradas necesarias, las compras públicas podrán convertirse en el eje estratégico que están llamadas a ser, y las condiciones para el establecimiento de una economía enfocada en el impacto social y ambiental, serán cada vez más sólidas.

Bibliografía

- Abichain, María Sol (2019), El camino de la RSE a los ODS. Revista Tercer Sector. Buenos Aires, Argentina. Ed. Fundación Del Viso.
- Arza, Valeria; Del Castillo, Martín; Aboal, Diego; Pereyra, Martín y Rodríguez Cuniolo, Eugenia (2018), Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bové, Anne Titia y Swartz, Steven (2016), Starting at the source: sustainability in supply chains. McKinsey & Company. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/starting-at-the-source-sustainability-in-supply-chains>
- CAF - Banco de desarrollo de América Latina- (2020), Estados ágiles en América Latina: la transformación digital y la simplificación de trámites del sector público de Argentina. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1658>
- CEPAL (2020), Construir un nuevo futuro Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Santiago de Chile, Chile. Ed. Naciones Unidas.
- De Michele, Roberto y Pierri, Gastón (2020), Transparency and Digital Government: The Impact of COMPR.AR in Argentina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/transparency-and-digital-government-the-impact-of-compr.ar-in-argentina>
- Foro Político de Alto Nivel Sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (2020), Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina.
- García Moritán, Javier (2020), ¿Es la fundación corporativa el mejor modelo de inversión social? Grupo de Fundaciones y Empresas (GDPE). Disponible en: <https://www.gdfe.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/Fundacio%CC%81n-Corporativa.pdf>
- Instituto Danés de DDHH (2020), Impulsar el Cambio a Través de la Contratación Pública https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/DIHR_Toolkit_Spanish_2020.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Informes técnicos. Vol. 4, nº 181. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_200703093514.pdf
- Kantis, Hugo y Angelelli, Pablo (2020), Los ecosistemas de emprendimiento de América Latina y el Caribe frente al COVID-19. Washington DC, EEUU. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kantis, Hugo; Federico, Juan; Rotondo, Juan Sebastián; Rojo Brizuela, Sofía y Drucaroff, Sergio (2011), Radiografía de las nuevas empresas de rápido crecimiento en la Argentina. Buenos Aires, Argentina. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Marín, Facundo y Daroca, Mauricio (2018), Nueva Ley de Compras y Contrataciones de la Provincia de Salta Comentada. Salta, Argentina. Ed. Virtudes.
- Mesa Ampliada Gabinete Nacional de Cambio Climático (2020), Informe.

- ONU Mujeres (2019), Buenas prácticas de empresas WEPs en Argentina.
- OIT (2020), Argentina: Potencial de creación de empleos verdes en un marco de transición justa.
- OCDE (2019), Combate a la colusión en contrataciones de obras públicas en Argentina.
- OCDE (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, Disponible en <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.
- OCDE (2015) Recomendación del consejo sobre contratación pública. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org>.
- Pessino, Carola y Calderón Ramírez, Ana Cristina (2019), ¿Cómo avanzar en la reforma de las compras y contrataciones públicas en América Latina y el Caribe?. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/como-avanzar-en-la-reforma-de-las-compras-y-contrataciones-publicas-en-america-latina-y-el-caribe/>
- PNUD LAC C19 PDS No. 6 (2020), Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina.
- Shakya, Rajesh. (2019) Green Public Procurement Strategies for Environmental Sustainability. Banco Mundial.
- Siboldi, Marisa (2016), Informe de evaluación de estado de las compras públicas sustentables en la Argentina. Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/informe_de_evaluacion_de_estado_c.pdf
- Sistema B – Deloitte (2019), Reporte de Triple Impacto 2019. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ar/Documents/risk/reporte-indice-triple-impacto-septiembre-2019.pdf>
- Utrera, Lucas Ignacio (2017), Los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Buenos Aires, Argentina. Ed. Edicon.
- Wilson, Marcelo; Andriulo, Adrián y Sasal, María Carolina (2017), Manual de Indicadores de Calidad de Suelos para las Ecorregiones. 2017. Ed. INTA.

Fuentes de información

- Base de Datos Banco Mundial.
Disponible en
<https://datos.bancomundial.org/> y
<https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview>
- Base de Datos Fondo Monetario Internacional. Disponible en
<https://www.imf.org/en/Data>
- Base de Datos Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/>
- GPS Empresas - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Disponible en:
<https://gpsempresas.produccion.gob.ar/>
- Plataforma electrónica de acuerdos nacionales ACORD.AR:
<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contrataciones-onc/acordar>
- Plataforma electrónica para la compra de bienes y servicios COMPR.AR:
<https://comprar.gob.ar>
- Plataforma electrónica para la contratación de obras públicas CONTRAT.AR: <https://contratar.gob.ar>

Anexos

Anexo I. Ecosistemas e iniciativas colaborativas nacionales.

Sistema B:

Organización internacional con presencia en Argentina que promueve a nivel empresarial re-entender el sentido del éxito para no interpretar las empresas exitosas como aquellas que son más rentables, sino aquellas que generan realmente un bienestar para la sociedad y el planeta.

Miembros: 117 Empresas B Certificadas. 1100 empresas en el Camino +B.

Tipo de empresas: Grandes, medianas, pequeñas y emprendedores.

Pacto Global:

Red cuyo objetivo es movilizar al sector empresarial así como a otros stakeholders a comprometerse con 10 principios universales de las Naciones Unidas y, en consecuencia, embarcarse en el propósito de contribuir a dar solución a los más grandes desafíos del planeta y la humanidad de aquí al 2030: los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas en Septiembre de 2015.

Miembros: 812

Tipo: Empresas grandes, medianas, pequeñas, OSCs y cámaras empresariales.

Grupo de Fundaciones y Empresas:

Asociación civil compuesta por fundaciones y empresas comprometidas con el desarrollo sostenible, cuyo objetivo es promover y profesionalizar las iniciativas de Inversión Social Privada para el bien público.

Miembros: 54.

Tipo: Empresas grandes y fundaciones empresarias.

Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS):

Organización empresaria no sectorial que nuclea diferentes industrias radicadas en Argentina unidas por el compromiso común del desarrollo sostenible. Es el capítulo argentino del World Business Council for Sustainable Development (WBCSD).

Miembros: 63.

Tipo: Empresas grandes.

Instituto Argentino de Responsabilidad Social y Sustentabilidad (IARSE):

Organización sin fines de lucro cuyo objetivo es generar conocimiento público para promover y difundir el concepto y la práctica de la Responsabilidad Social, a fin de impulsar el Desarrollo sostenible de Argentina y la región.

Miembros: 125.

Tipo: Empresas grandes, medianas, pequeñas y start-ups.

Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP - ex CTEP):

Asociación gremial representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias. Congrega a emprendedores, trabajadores y organizaciones excluidos del mercado tradicional y formal en la Argentina, buscando generar oportunidades y reivindicar los derechos sociales y económicos de sus miembros.

Ashoka Argentina:

Capítulo argentino de una red internacional que busca potenciar emprendedores sociales innovadores con visión de cambio sistémico, que trabajan para resolver los problemas

sociales más relevantes, y a la vez construir y activar redes para promover espacios donde todas las personas puedan desarrollarse como Agentes de Cambio que contribuyan al bien común. Asimismo, además de estar compuesto por emprendedores sociales, en el ecosistema convive un grupo de empresas y fundaciones importante para el soporte y desarrollo de la innovación social en Argentina.

Miembros: 76.

Tipo: Emprendedores individuales y grandes organizaciones que dan apoyo.

Cámara Empresaria del Medio Ambiente (CEMA):

Organización integrada por compañías que proveen bienes y servicios para la preservación del ambiente y la mejora de la calidad de vida. Busca contribuir a través de la innovación a la mejora de las condiciones ambientales para el logro de una cultura sostenible.

Adicionalmente se pueden identificar iniciativas en cámaras empresarias de mucha relevancia a nivel nacional:

Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME):

Entidad gremial empresaria que nuclea 1.491 federaciones, cámaras, centros empresariales que involucran a más de 600.000 PYMES.

Iniciativa de triple impacto: Programa de Certificación para el desarrollo sostenible de empresas argentinas. Sello CAME sostenible.

Asociación de Emprendedores de Argentina (ASEA):

ONG que nuclea a emprendedores cuya misión es influir en políticas públicas y acompañar emprendedores a través de acciones y programas con el fin de lograr un contexto favorable para emprender en el país.

Iniciativa de triple impacto: Promoción

de alianzas estratégicas, capacitación y condiciones generales para la creación de nuevos emprendimientos que favorezcan a la comunidad bajo una mirada innovadora.

AmCham Argentina - Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América en Argentina:

Entidad empresarial que agrupa aproximadamente 600 empresas, que trabaja para promocionar el comercio bilateral y la inversión entre los Estados Unidos y la Argentina.

Iniciativas de triple impacto:

- Premio Ciudadanía Empresaria. Busca reconocer las principales iniciativas en torno a la sostenibilidad del sector corporativo argentino.

- Membresía de triple impacto.

Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA):

Sistema cooperativo formado por más de 140 cooperativas agropecuarias y 50.000 productores. Su actividad principal es la comercialización de la producción agropecuaria, siendo el mayor originador de granos del país, además de la elaboración y comercialización de más de 200 agroinsumos.

Anexo II. Experiencias de empresas de Triple Impacto en el mercado público de Argentina.

a. Gestiones Solidarias.



Actividad: Servicio de Limpieza.

Empresa B.

Miembro de Red Pacto Global Argentina.

Sitio web: <http://www.gestionessolidarias.org/>

Es una empresa de servicios de limpieza liderada por emprendedores sociales comprometidos en el cambio y la inclusión socio-laboral. Sus clientes son oficinas, fábricas, locales, empresas del sector privado y público y buscan generar valor a partir de la utilización de productos de limpieza de bajo impacto ambiental, pero fundamentalmente generando oportunidades de trabajo a personas en situación de vulnerabilidad.

La empresa tiene como misión generar empleabilidad a los sectores sociales más postergados, convirtiéndose en el primer paso para la incorporación de estas personas al mercado laboral formal.

Trabaja en favor de una mayor equidad socio-laboral, empleando a más de 60 personas que provienen recomendadas desde distintas organizaciones y redes de la sociedad civil y que se encuentran en situación de vulnerabilidad originada en problemas habitacionales, adicciones, violencia de doméstica, exclusión social, antecedentes carcelarios etc. u otros motivos que impiden o dificultan su inserción en el mercado laboral.

Luego de un paso previo por la escuela de valores y empleo, que ellos mismos han creado y que busca generar una actitud positiva respecto de la cultura del trabajo, los candidatos son incorporados formalmente como empleados de la empresa de servicios de limpieza con el espíritu de que este

constituya el primer paso en su carrera laboral. En algunos casos estas personas no tienen antecedentes familiares históricos de participación en el mercado laboral, motivo por el cual esta circunstancia constituye un hito no sólo en su vida, sino en su propio entorno.

Más de mil personas se han capacitado y han trabajado a partir de los marcos de oportunidades que genera la empresa.

En su relación con el mercado público las expectativas están puestas en:

- Un mayor reconocimiento, puntaje o valoración en licitaciones a empresas de triple impacto.
- Certidumbre financiera y plazos de pago.
- Incentivos fiscales.
- Contrataciones de escala accesible.

b. Grupo Mitre..



Actividad: Construcción. Servicio de demoliciones y obras de infraestructura.

Empresa B.

Miembro de CEADS (Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible), VISTAGE y otros.

Certificación ISO 9001

Sitio web: <https://grupomitre.com.ar/>

Esta empresa, tiene más de 35 años de antigüedad, brinda servicios de Demolición y Obras de Infraestructura de alta calidad para generar espacios que contribuyan al progreso de las comunidades a través de obras privadas y públicas.

Ha recibido distinciones internacionales por los estándares en el desarrollo de su actividad. La más reciente, en Noviembre de 2020, por sus acciones de reciclaje e impacto ambiental en los World Demolitions Awards 2020.

Grupo Mitre busca romper con las barreras al empleo, principalmente en personas de grupos vulnerables, de bajos recursos y nivel de estudio, llegando a representar el 65% de sus colaboradores. A través de un amplio programa de formación y entrenamiento, se capacita a las personas no solo en cuestiones técnicas y profesionales, sino también en temáticas sociales y ambientales.

Sumado al impacto social mencionado, la empresa posee un Programa de Economía Circular, desarrolla acciones de recupero de materiales, evitando que dichos productos terminen en un vertedero y reinsertándolos en el mercado.

Asimismo, en todas sus obras miden la huella de carbono, planificando acciones para su mitigación y compensación.

Es de resaltar, que, para cada una de sus obras, confecciona un Reporte Socio-ambiental que mide y comunica el impacto que ha tenido en su entorno y en la comunidad.

En su relación con el mercado público las expectativas están puestas en:

- Exigencias en términos sociales y ambientales en los pliegos licitatorios (indicadores de evaluación ambiental y de impacto social, no sólo económico-financieros).
- Mayor puntaje o ponderación a empresas de triple impacto.
- Compradores más informados.
- Herramientas de promoción financiera.
- Incentivos fiscales para la innovación y sostenibilidad.
- Contrataciones de escala accesible.

**Anexo III. Empresas B registradas en SIPRO/
RNCOPYFC.**

Empresa	Rubros / Actividades
Cook Master	Alimentos
Dar Sentido	Editorial - Escritorio y Oficina - Productos Sustentables
Dibago	Agencia, Consultoría y Asesoría - Textil
Colectando Sol	Energía
Conexia	Apoyo a emprendimientos - Tecnología e informática
Ecofactory	Productos Sustentables - Textil
Ediciones SM	Editorial
Energy SA	Energía
FC Bola SRL	Deporte - Textil
Gestiones Solidarias SRL	Empleabilidad - Productos Sustentables - Recursos Humanos
La Ciudad Posible SRL	Agencia, Consultoría y Asesoría
Matteria Consulting SRL	Agencia, Consultoría y Asesoría- Empleabilidad - Recursos Humanos
Porta Hermanos	Alimentos - Insumos sanitarios
Reciclarg SA	Reciclaje
Rosario Bio Energy SA	Energía
Sirplast SA	Reciclaje
Sustentator SA	Energía - Construcción - Productos Sustentables
UNITECH	Tecnología e Informática
Vacavaliente SRL	Diseño - Escritorio y Oficina
Volterra	Productos Sustentables - Turismo
Grupo Mitre	Construcción

Anexo IV. Instituciones entrevistadas.

- **Asociación Ashoka Argentina.**
- **Asociación de Emprendedores de Argentina (ASEA).**
- **Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO).**
- **Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME).**
- **Centro de Desarrollo Sustentable – Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).**
- **Circular Economy Club Buenos Aires.**
- **Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS).**
- **Dirección Nacional de Compra Argentino – Secretaría de Comercio Interior – Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.**
- **Gestiones Solidarias. Empresa B.**
- **Grupo de Fundaciones y Empresas (GDFE).**
- **Grupo Mitre. Empresa B.**
- **Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM).**
- **Oficina Nacional de Contrataciones – Secretaría de Innovación Pública – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.**
- **Programa Win - Win ONU Mujeres.**
- **Organización Internacional del Trabajo (OIT) Argentina.**
- **Red Federal de Contrataciones Públicas de la Argentina.**
- **Secretaría de Cambio Climático – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.**
- **Senadora Gladys Gonzalez – Presidenta de la Comisión de Ambiente del Senado de la Nación - y equipo de trabajo**
- **Sistema B Argentina.**
- **Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE).**

Pie de páginas

¹ INDEC, 2018.

² Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview>.

³ Wilson, Andriulo y Sasal, 2017.

⁴ Condiciones de vida Vol. 4, n° 13, Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2020 INDEC.

⁵ Entrevista Secretaría de Responsabilidad Social Empresaria de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME).

⁶ Segundo Informe Voluntario de ODS Argentina, 2020.

⁷ Información suministrada en entrevista a la Dirección Nacional de Compre argentino y Desarrollo de Proveedores en Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

⁸ Pessino, Calderón Ramírez, 2019.

⁹ El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675. José Alberto Esain

¹⁰ Artículo 4° .

¹¹ Información obtenida a partir de entrevista con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹² Global Gender Gap Report 2020 - World Economic Forum

¹³ Decreto N°297/2020 y ccs.

¹⁴ Información suministrada en entrevista a la Dirección Nacional de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores en Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

¹⁵ Información suministrada en entrevista a la Dirección Nacional de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores en Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación

¹⁶ Información suministrada por la ONC.

¹⁷ Decreto Delegado N°1023/01. Artículo 15. – 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. Cuando se trate de la compra de un bien o de la contratación de un servicio estandarizado o de uso común cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas, se entenderá, en principio, como oferta más conveniente, la de menor precio. En materia de preferencias se estará a lo que disponga la normativa vigente en cada caso.

¹⁸ Decreto Reglamentario N°1030/2016 artículo 115°

¹⁹ Artículo 25, inc. 10 del Decreto Delegado N° 1023/2001 modificado por Decreto N°204/2004) d) CONTRATACIÓN DIRECTA. La selección por contratación directa se utilizará en los siguientes casos: 10) Los contratos que previo informe al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, se celebren con

personas físicas o jurídicas que se hallaren inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, reciban o no financiamiento estatal.

²⁰ Artículo 27 Disposición ONC N° 62/16 y Disposiciones modificatorias posteriores en igual sentido.

²¹ Información suministrada por la ONC.

²² Según información suministrada en entrevista a la ONC.

²³ <https://contratar.gob.ar/>

²⁴ Información suministrada en entrevista con la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales de la Argentina.

²⁵ “Green Public Procurement Strategies for Environmental Sustainability” 2018 (IGIGlobal)

²⁶ Global lead City Network on Sustainable Procurement - <https://glcn-on-sp.org/cities/buenos-aires/>

²⁷ Información proveniente de entrevistas con distintos integrantes de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales.

²⁸ Abichain, 2019.

²⁹ Abichain, 2019.

³⁰ Reporte 2019, Índices de Triple Impacto. Sistema B + Deloitte.

³¹ Disponible en GPS Empresas - Min. de Desarrollo Productivo: <https://gpsempresas.produccion.gob.ar/>

³² Información suministrada por Grupo de Fundaciones y Empresas.

³³ Kantis, Federico, Rotondo, Rojo Brizuela y Drucaroff, 2011.

³⁴ Disponible en GPS Empresas - Min. de Desarrollo Productivo: <https://gpsempresas.produccion.gob.ar/>

³⁵ Información suministrada por Sistema B Argentina y relevada en <https://sistemab.org>.

³⁶ Información resultante de distintas entrevistas, entre ellas la Confederación Argentina de Mediana Empresa.

³⁷ Información resultante de distintas entrevistas.

³⁸ Manual de Compras Públicas sostenibles ONC.

³⁹ Listado disponible en Anexo III obtenido de relevamiento propio del sitio COMPR.AR. No se tienen en cuenta registros de organismos provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴⁰ Información disponible en el sitio COMPR.AR.

⁴¹ Decreto N° 893/2012

⁴² Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_compras_publicas_sostenibles_0.pdf

⁴³ Informe de evaluación de estado de las CPS en Argentina. Disponible en http://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/informe_de_evaluacion_de_estado_c.pdf

⁴⁴ <https://comprar.gob.ar/>

⁴⁵ De Michele y Pierri, 2020

⁴⁶ CAF, 2020.

⁴⁷ Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contrataciones-onc/acordar>

⁴⁸ Información proveniente de entrevista con autoridades de ONC.

⁴⁹ Resolución SGA MOP N° 31/2020

⁵⁰ Información entrevista con OIT Argentina.

⁵¹ Información suministrada por autoridades del Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS).

⁵² Información resultante de entrevista con autoridades de Ashoka Argentina.

⁵³ Información resultante de entrevistas con ASEA.

⁵⁴ Información resultante de entrevista con autoridades de la Unión de Proveedores del Estado.

⁵⁵ Bové y Swartz (2016).

⁵⁶ Entrevista realizada con Javier García Moritán - Director Ejecutivo Grupo de Fundaciones y Empresas.

⁵⁷ Art.31 Decreto Delegado N° 1023/01, Decreto N° 1030/16 Art. 78 y ccs.

⁵⁸ Más información disponible en: <https://www.gov.br/compras/pt-br/antecipagov>.

⁵⁹ Más información disponible en: <https://www.afip.gob.ar/facturadecreditoelectronica/>

⁶⁰ Más información disponible en <https://capacitacion.chilecompra.cl> .

⁶¹ El Ministerio de Desarrollo Productivo viene ya realizando capacitaciones para consumidores, sobre consumo sostenible.

⁶² Entrevista realizada a Francisco Murray - Director Ejecutivo Sistema B Argentina.

