



Organización de los
Estados Americanos



LAS COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES EN AMÉRICA LATINA

Noviembre de 2011

Washington D.C.

ELABORADO POR:

Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos (SAP), Organización de los Estados Americanos (OEA)

PATROCINADO POR:

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (IDRC)

COORDINACIÓN Y EDICIÓN:

Miguel A. Porrúa, Especialista Senior del Programa e-Gobierno. Secretaría de Asuntos Políticos (SAP). Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE). Organización de los Estados Americanos (OEA).
Helena Fonseca, Oficial de Proyecto, Programa E-Gobierno. SAP/OEA

TEXTO:

Bárbara Matamala.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

La SAP/OEA agradece el compromiso y la participación en este Estudio, del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y de todos los países de América Latina integrantes de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG).

El presente Estudio fue financiado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (IDRC siglas en inglés). El contenido de los artículos es responsabilidad de sus respectivos autores.

Copyright © 2009 por OEA/OAS. Reservados todos los derechos. Esta publicación sólo podrá ser reproducida total o parcialmente con expresa y precisa indicación de la fuente.

ISBN 978-0-8270-5318-2

Washington D.C., 2011

INDICE

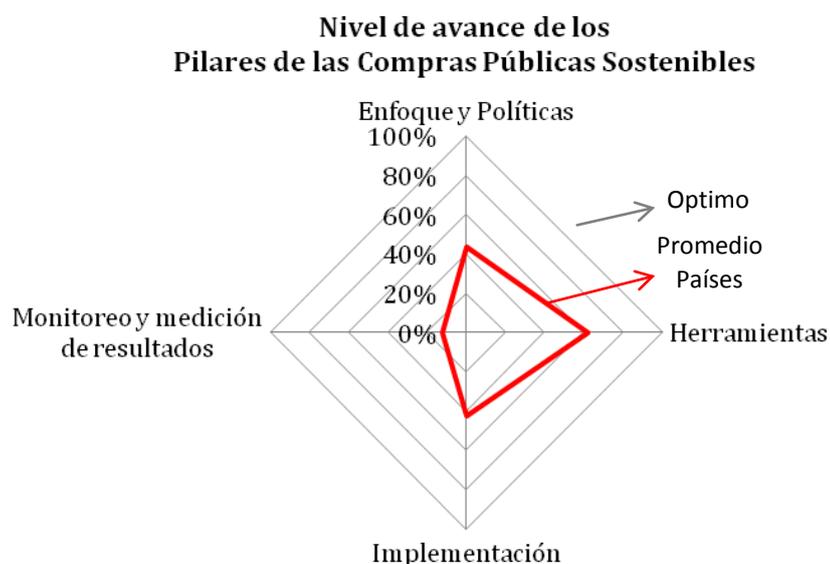
	Página
Resumen Ejecutivo	5
I. Introducción	8
II. Metodología	9
III. Análisis de Resultados	10
III.1. Análisis por Pilares de Compras Públicas Sostenibles	10
III.1.1. Aspectos Generales	10
III.1.2. Resultados	11
III.1.3. Conclusiones	26
III.2. Análisis por Aspectos de Compras Públicas Sostenibles	27
III.2.1. Aspectos Generales	27
III.2.2. Resultados	27
III.2.3. Conclusiones	36
IV. Conclusiones Generales	37
V. Recomendaciones	44
VI. Bibliografía y Referencias	47
Anexos	
Anexo I: Contexto internacional	50
Anexo II: Glosario	61
Anexo III: Resultados Encuesta Compras Públicas Sostenibles	65

RESUMEN EJECUTIVO

Este Estudio tiene como objetivo reportar el estado de avance y desarrollo de las Compras Públicas Sostenibles de la Región. Para ello, se realizó un estudio que comprende los dieciséis países de América Latina que forman parte de la Organización de los Estados Americanos y de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales.

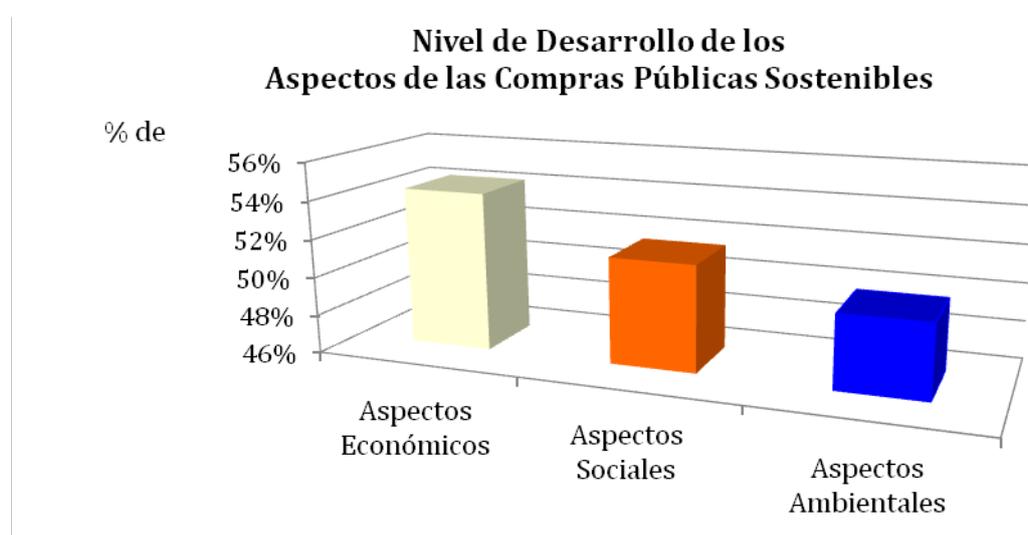
La principal conclusión es que si bien hay destacados ejemplos de buenas prácticas de compras públicas sostenibles, la Región se encuentra aún en un nivel primario de desarrollo.

La siguiente gráfica, resume el nivel de avance promedio en cada uno de los pilares necesarios para que los países alcancen un nivel óptimo de compras públicas sostenibles.



La mayor fortaleza de los países, es la presencia de diversas herramientas que colaboraría a impulsar la sostenibilidad de las compras públicas, destacando un conjunto de disposiciones ad-hoc en sus normativas o programas específicos de capacitación. No obstante, al no tener la mayoría de los países, políticas definidas sobre la materia, con objetivos, metas y responsables claros, ha sido aún muy precaria su implementación y obtención de resultados.

En este contexto, han sido los aspectos económicos de las compras sostenibles, tales como la utilización de criterios de “value for money” en la evaluación de ofertas de las licitaciones, los de mayor avance. En segundo lugar se encuentran los aspectos sociales, principalmente por medio de normas que obligan a respetar los derechos laborales, o a promover a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) en los criterios de selección y condiciones contractuales. Por último, los aspectos ambientales muestran el menor avance y muchas veces son incluidos en las licitaciones solo en forma facultativa. La siguiente gráfica resume el nivel de desarrollo promedio en la Región, de cada uno de estos aspectos.



Uno de los factores que explican este incipiente desarrollo, ha sido la falta de prioridad política y la poca coordinación entre las autoridades con responsabilidades en esta área. El efecto consiguiente ha sido una visión nula o no integral de las Compras Públicas Sostenibles. De hecho, en casi todos los países la contratación pública no es considerada como herramienta prioritaria para fomentar el desarrollo sostenible. Por ejemplo, en el caso de las compras verdes, muchas veces se ve como un objetivo separado, que se radica en entidades del medio ambiente, las cuales ejecutan sus planes con prescindencia de las agencias de compras públicas.

Otro factor que incide en el avance lento ha sido la aún baja demanda por parte de los grupos de interés de la contratación pública o del desarrollo sostenible. Estos agentes han presionado o participado escasamente en la definición de políticas e implementación de los criterios de sostenibilidad en las licitaciones. Si bien se observan algunas asociaciones con agencias públicas y organizaciones no gubernamentales, la participación de proveedores en temas sostenibles es casi nula.

Por último, todavía en los Gobiernos de la Región hay muy poco conocimiento y evidencia del éxito de estas políticas. No obstante, se percibe un claro interés en implementar y desarrollar los aspectos de sostenibilidad por parte de los directores de las agencias de compras públicas de la mayoría de los países. Así es como a nivel directivo existe la conciencia sobre la importancia de esta política pública, asumiéndose como el siguiente paso en el perfeccionamiento de los sistemas de contratación pública.

En base a este diagnóstico y a las propias alternativas factibles que ven las distintas autoridades que fueron entrevistadas, una primera etapa para potenciar el desarrollo de las compras sostenibles en la Región debiera priorizar las siguientes iniciativas estratégicas:

- **Política Nacional.** Definir una Política de Compras Públicas Sostenibles y establecer un Liderazgo claro, es decir, que se determine formalmente en cada país una entidad con capacidad técnica y política para que las acciones puedan ser ejecutadas y tengan prioridad dentro de la agenda gubernamental del país. Así, la implementación de dicha política podría ser menos permeable a los cambios de gobierno y a los cambios de personal directivo a cargo de ministerios o departamentos involucrados.

- **Entrenamiento a profesionales. Capacitaciones.** Implementar programas de capacitación de largo alcance para introducir conocimientos y competencias que los compradores públicos requieren para perfeccionar su desempeño en compras sostenibles y para transmitir a los proveedores los conceptos de sostenibilidad y los nuevos requerimientos y condiciones de los productos y servicios sostenibles.¹

- **Difusión y Compromiso de actores claves.** Educar e incentivar la participación de agentes del sector público y privado, a través de asociaciones; grupos de trabajo; convenios de cooperación; talleres, seminarios y conferencias para obtener perfeccionar las políticas y herramientas de compras públicas sostenibles, atendida la experiencia y conocimientos de otros agentes en temas comerciales, financieros, estratégicos, económicos, ambientales, sociales o internacionales.

I. INTRODUCCIÓN

¹ En el presente Estudio al referirse a productos/bienes y servicios, se entenderán comprendidos los servicios de construcción u obras.

La compras o contratación pública constituye un área de gran importancia puesto que involucra transacciones de elevadas sumas de dinero, alcanzando un promedio de 15% a 20% del Producto Interno Bruto (PIB) en algunos países.

Durante la última década, esta área ha presentado importantes avances. Diversas reformas legales; la implementación de sistemas tecnológicos y la formación de especialistas en la materia han permitido alcanzar mayores niveles de eficiencia y transparencia en la gestión del Estado. No obstante lo anterior, aún existen desafíos pendientes para lograr que el potencial impacto del mercado de compras públicas pueda alcanzar mayores y mejores resultados.

Uno de estos desafíos se relaciona con la sostenibilidad. En efecto, la contratación pública se constituye en un importante instrumento para el fomento del desarrollo sostenible y para mejorar las condiciones sociales, laborales y medioambientales de los países.

Surge así el concepto de Compras Públicas Sostenibles, es decir, adquisiciones de bienes y contratación de servicios y obras, realizadas por entidades de la Administración del Estado, que consideran aspectos sociales, medioambientales y económicos, con el fin de generar beneficios a la sociedad, a la economía y al medio ambiente.

Ahora bien, no obstante la importancia de las Compras Públicas Sostenibles, no es claro su nivel de desarrollo e implementación en la Región y la información disponible es escasa.

Dentro de este contexto, la Organización de Estados Americanos, con financiamiento de Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ha solicitado la realización de un Estudio, cuyo principal objetivo es mostrar el estado de avance y desarrollo de las Compras Públicas Sostenibles de la Región.

Atendido lo anterior, el trabajo se ha planteado en dos fases: la primera, comprendiendo los países de América Latina, la segunda, los del Caribe que forman parte de la misma.

El presente documento contiene el Estudio de la primera fase que comprende los dieciséis países de América Latina que forman parte de la Organización de los Estados Americanos y de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales.

La primera parte de dicho estudio contempla un análisis de datos recopilados en encuestas y entrevistas realizadas, que distingue distintos pilares de las Compras Públicas Sostenibles, tales como políticas, herramientas, implementación y los sistemas de monitoreo y medición de resultados de los países y considera cada uno de los aspectos que constituyen la sostenibilidad, esto es, los sociales, económicos y ambientales. La segunda parte, comprende las dificultades detectadas, conclusiones y recomendaciones.

Finalmente, se contemplan tres anexos que describen el contexto internacional de las compras públicas sostenibles, los conceptos más importantes de la materia y el detalle de los resultados de la encuesta principal realizada a los representantes de los dieciséis países de América Latina.

Todo lo anterior, con la finalidad de hacer evidentes cuáles son las fortalezas y las debilidades que presenta la Región, para así facilitar el diseño de políticas y estrategias en los países y para poner a disposición de los gobiernos, un insumo a considerar en el desarrollo de las Compras Públicas Sostenibles.

II. METODOLOGÍA

La metodología empleada en este estudio, combina información de fuentes secundarias, tales como bibliografía, publicaciones, artículos, sitios web, documentación de gobiernos, por un lado, con la aplicación de fuentes primarias, una encuesta exploratoria, una encuesta principal y entrevistas a los representantes de los países.

En específico, la encuesta principal compuesta por 43 preguntas, fue enviada a los directores y responsables de las agencias y departamentos de compras públicas de dieciséis países de América Latina, pertenecientes a la Organización de los Estados Americanos y que forman parte de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales.²

Luego de recibidas las respuestas, se complementó la información con entrevistas y consultas a directores, funcionarios y encargados de compras públicas de los países participantes.

² Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay.

III. ANÁLISIS DE RESULTADOS

De la encuesta realizada, se obtuvo una tasa de respuesta de 100%. Sobre la base de las respuestas obtenidas de dicha encuesta, más entrevistas y solicitudes específicas de información a los países, se desarrolló el análisis de resultados.

Para mayor claridad, se distinguieron dos ámbitos de análisis: Análisis por Pilares de Compras Públicas Sostenibles y Análisis por Aspectos de Compras Públicas Sostenibles, los cuales se describen a continuación.

III.1. Análisis por Pilares de Compras Públicas Sostenibles

III.1.1. Aspectos Generales

Se distinguen los siguientes cuatro Pilares de Compras Públicas Sostenibles a analizar:

i. Enfoque y Políticas de Compras Públicas Sostenibles en el País.

Este pilar se refiere al conjunto de principios, orientaciones y lineamientos del Estado cuyo objetivo es el desarrollo de los aspectos económicos, sociales y medioambientales en la compra de bienes, servicios y obras que realiza, es decir, si el país considera dentro de su enfoque de contratación pública los aspectos de sostenibilidad, y si así ha sido determinado y definido en una ley, programa o plan a nivel nacional.

ii. Herramientas de Compras Públicas Sostenibles en el País.

El segundo pilar se refiere a las herramientas, instrumentos y recursos en general que son utilizados por los países para la implementación de las políticas, principios o criterios de sostenibilidad. Entre estas herramientas se consideran las leyes, reglamentaciones, guías, manuales, planes de acción, capacitaciones, entre otros.

iii. Implementación de Compras Públicas Sostenibles en el País.

El tercer pilar se refiere a la forma en que se aplican e implementan los contenidos, criterios y consideraciones de sostenibilidad en los procesos de compras y contratación de bienes, servicios y obras.

Así, los estándares de sostenibilidad pueden implementarse en el proceso de licitación como criterios de selección, especificaciones técnicas y/o criterios de evaluación de las ofertas, así como cláusulas contractuales de algunos productos, servicios y obras que se licitan.

Del mismo modo, durante la ejecución de los contratos adjudicados, las auditorías, monitoreo y gestión de contratos pueden ser utilizadas para verificar el cumplimiento de los contratantes respecto de las cláusulas con contenidos sociales, medioambientales y económicos de sostenibilidad. Asimismo, la participación de proveedores, organizaciones no gubernamentales, otras agencias del sector público, cámaras de comercio y ciudadanía en general son un factor a considerar en el desarrollo e implementación de las Compras Públicas Sostenibles.

iv. Monitoreo y medición de resultados de Compras Públicas Sostenibles en el País.

El cuarto pilar se refiere al control y supervisión que se realiza sobre los procesos de compras y los contratos, con el fin de medir los avances y resultados de las políticas implementadas en materia de Compras Públicas Sostenibles.

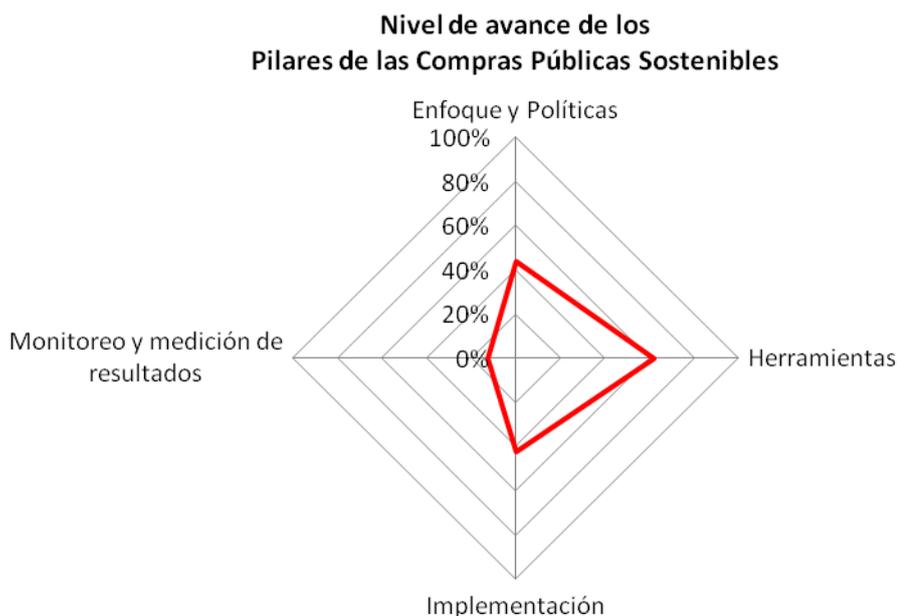
III.1.2. Resultados

En términos generales y considerando los pilares mencionados, de los resultados de la encuesta aplicada se puede señalar que actualmente existe un desarrollo incipiente de las Compras Públicas Sostenibles en la Región.

Así, en la Fig. 1 se observa que el pilar de “Herramientas” es el que representa un mayor porcentaje de avance con un 62%, seguido por el de “Enfoque y Políticas” con un 44% y el de “Implementación” con un 43%. El menor porcentaje lo muestra el pilar de “Monitoreo y medición de resultados” con un 12%.

Para obtener el porcentaje de desarrollo de los Pilares de las Compras Públicas Sostenibles, se seleccionaron todas las preguntas relativas a cada uno de ellos. A su vez, dentro de cada Pilar se agruparon bloques de preguntas equivalentes entre ellas, las cuales se promediaron para posteriormente obtener un promedio general.

Fig. 1



i. Enfoque y Políticas de Compras Públicas Sostenibles en el País.

Según se muestra en la Fig. 1, el pilar de “Enfoque y Políticas” presenta un 44% de avance en promedio entre los distintos países.

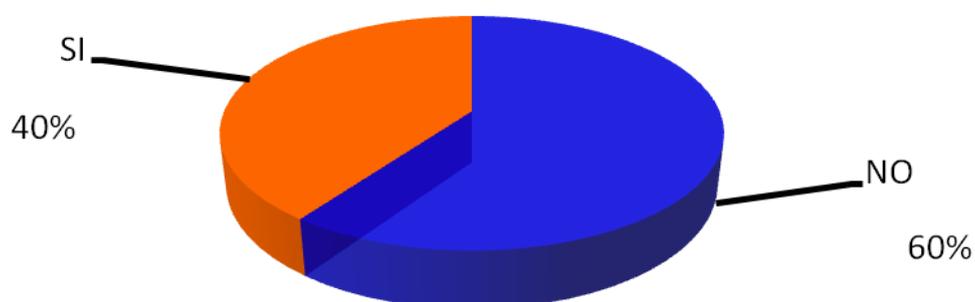
Esto implica que algunos países ya incluyen aspectos y contenidos de sostenibilidad en sus compras públicas. Ahora bien, dentro de éstos, un porcentaje menor de los países entrevistados tienen definida una política de Compras Públicas Sostenibles, no existiendo a la fecha políticas ni planes de acción sobre la materia, definidos ni vigentes en la gran mayoría de los casos.

En efecto, como se observa en la Fig. 2, sólo el 40% de los países declaran tener una política de Compras Públicas Sostenibles definida, la cual se enmarca dentro de sus programas generales de compras públicas. Aún existe un 60% que declara carecer de ella.

Por otro lado, los planes nacionales/federales de desarrollo sostenible incluyen en algunas ocasiones aspectos de contratación pública, y en tales casos, esas inclusiones son de menor importancia.

Fig. 2

Porcentaje de Países con una Política de Compras Públicas Sostenibles.



Ahora bien, el alto porcentaje de países sin una política definida de Compras Públicas Sostenibles, muestra que existe una importante tarea por desarrollar. La no existencia de este tipo de política muchas veces se justifica en la Región, por la falta de liderazgo de una autoridad en la materia. En efecto, la voluntad y el apoyo político, junto a la clara definición de una agencia, organismo o departamento que lidere las Compras Públicas Sostenibles, constituirían elementos fundamentales para la adecuada creación, desarrollo e implementación de las políticas de sostenibilidad. Asimismo, el trabajo en conjunto de la entidad encargada que lidere, con otras entidades de gobierno, es clave. Esa es la opinión de la mayoría de los representantes de compras públicas y del medio ambiente de la Región. Por ejemplo, la Encargada del Departamento de Planificación y Desarrollo de la Dirección General de Contrataciones Públicas de República Dominicana, Lic. Alliet Ortega de Brens, señala que las Compras Públicas Sostenibles son “un compromiso de Gobierno, que debe asumirse como una política estatal...” y que “...solo la integración de entidades vinculantes como Medio Ambiente, Turismo, Función Pública garantizaría un enfoque sistémico de todas las áreas vinculantes logrando que la implementación sea sustentable.” Por otro lado, el Director Nacional de la Oficina Nacional de Contrataciones de Argentina, Lic. Guillermo Alfredo Belligni señala sobre lo mismo que: “Otro obstáculo no menor es que se requiere de grandes esfuerzos de coordinación de diversas oficinas públicas y ello es dificultoso por cuanto supone el ejercicio de roles de conducción, coordinación, subordinación y comunicación que no siempre son bienvenidos por todos los involucrados.”

En relación a lo anterior, la experiencia internacional muestra casos en los cuales la voluntad y apoyo político, así como el liderazgo de una entidad han sido factores a considerar en la definición e implementación de las políticas de Compras Públicas Sostenibles.

Así, cabe mencionar el caso de Canadá. Este país tiene desde el año 2006 una Política Federal de Compras Verdes vigente, la cual ha arrojado resultados positivos. Uno de los factores de éxito en la implementación de su Política ha sido el liderazgo de los altos directivos de la Administración del Estado, el cual ha permitido producir los cambios culturales necesarios para incluir los aspectos medioambientales en las decisiones de compras. En contraste, Sudáfrica, ha tenido que enfrentar problemas relacionados con la voluntad política en la aceptación del nuevo enfoque de las compras públicas y en la implementación de las políticas de compras verdes.³

ii. Herramientas de Compras Públicas Sostenibles en el País

Como se indica en la Fig. 1, las herramientas e instrumentos de implementación de Compras Públicas Sostenibles constituyen el pilar más desarrollado en la Región, con un 62%.

Entre dichas herramientas, se destacan el marco normativo y las capacitaciones, como se verá a continuación.

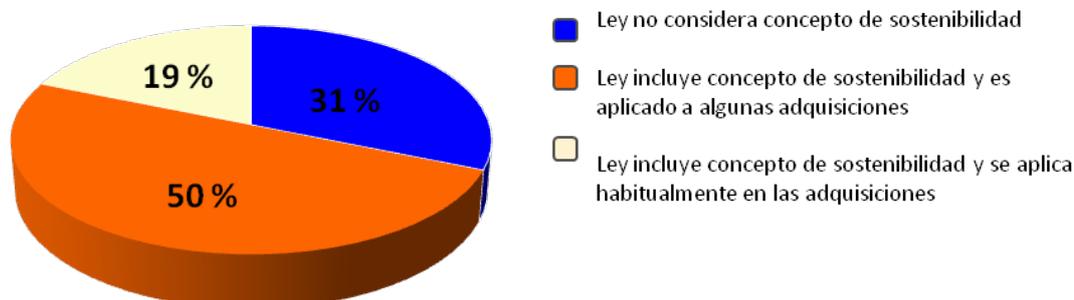
Leyes y conceptos de sostenibilidad

Como se observa en la Fig. 3, el 69% de los países declaran que sus leyes contemplan el concepto de sostenibilidad versus un 31%, en los que las leyes no consideran dicho concepto. No obstante, de los países cuyas leyes si contemplan la sostenibilidad, sólo el 28 % de los países las aplica habitualmente en las adquisiciones.

Fig. 3

³ Ver Anexo I "Contexto Internacional" del presente Estudio.

Porcentaje de Países con leyes que consideran el concepto de sostenibilidad



Al respecto cabe mencionar que el 100 % de los países poseen un sólido marco normativo que regula la contratación pública. Todos los países tienen leyes especiales que regulan la contratación pública e incluso en algunos existen normas a nivel constitucional. Como se dijo anteriormente, las leyes y reglamentos de la materia, consideran en su gran mayoría, el concepto de sostenibilidad, como se muestra en la Fig. 3. Junto con las leyes, se destaca la existencia de guías, manuales, directivas, tratados internacionales ratificados y otros instrumentos que en forma voluntaria u obligatoria, se aplican en temas de Compras Públicas Sostenibles, y que vienen a complementar el campo de acción de la ley.

Asimismo, este marco normativo constituido por leyes y regulaciones de contratación pública, se ve complementado con otras normas que se relacionan con temas medioambientales y sociales y que se encuentran en diversos cuerpos legales.

Ahora bien, pese a que es clara la existencia de normas con aspectos de sostenibilidad, también está claro que son normas aisladas y que han sido incorporadas a lo largo del tiempo, en respuesta a necesidades concretas de cada país, pero sin obedecer a un plan o programa determinado de acción sobre sostenibilidad.

Esto no le resta importancia a la calidad ni a la importancia de las normas, al contrario, al momento de definir una política nacional debiera junto con definirse los lineamientos, objetivos y principios generales, aprovechar y promover las herramientas legales ya existentes. Desde ese punto de vista, constituye un punto a favor en estos países, la existencia de un marco legal sólido, que permite el desarrollo e implementación de Compras Públicas Sostenibles.

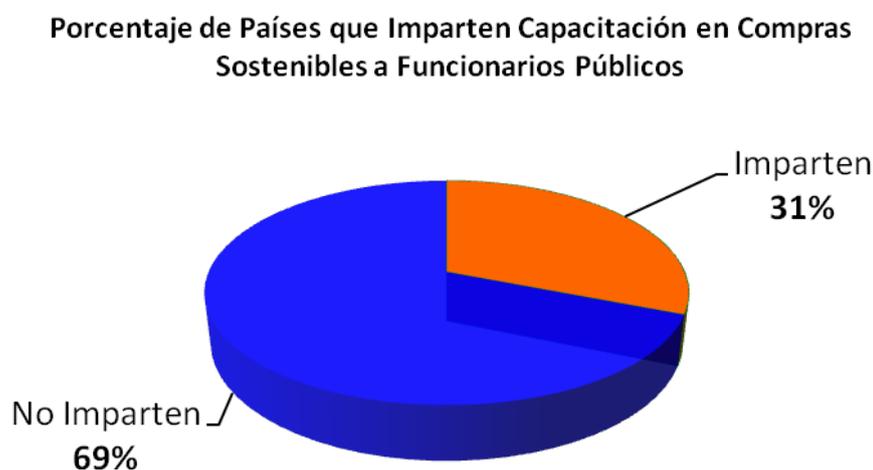
La importancia de las leyes y regulaciones se observan en países como Sudáfrica, Canadá, Japón, España y China que destacan por poseer sólidos marcos normativos en materia de contratación pública verde y/o sostenible.⁴

En el caso de China, tres leyes constituyen los pilares en el desarrollo de compras verdes. Éstas contemplan la política de compras verdes y la obligación de las entidades públicas de promover ésta; establecen que las compras públicas deben ser usadas para la protección del medio ambiente y deben promover la producción sostenible y la adquisición de bienes que cumplan con los estándares medioambientales y establecen que los gobiernos más grandes deben definir un sistema de responsabilidad para promover economía circular y deben usar el diseño de política, el poder fiscal, oportunidades de inversión y el poder de compra para promover la economía circular.⁵

Capacitaciones

El 31% de los países imparten capacitaciones sobre contratación pública a los funcionarios y personal de la Administración del Estado y dichas capacitaciones incluyen aspectos de sostenibilidad como se indica en la Fig. 4. Por el contrario, el 69% de la Región no imparte capacitaciones con contenidos de Compras Públicas Sostenibles.

Fig. 4



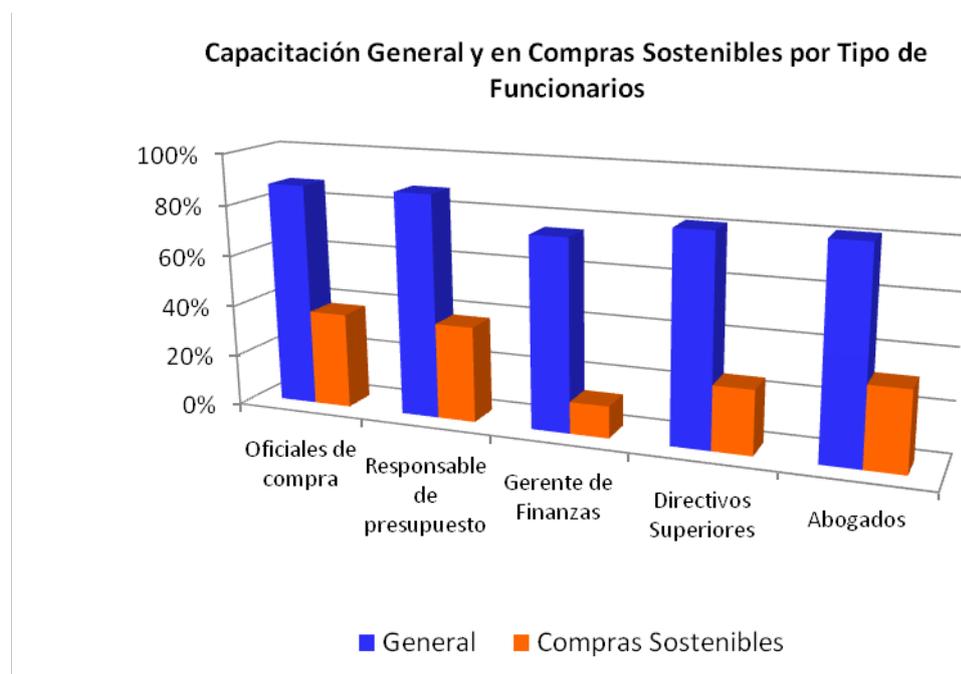
Ahora bien, si se observa la Fig. 5, se puede señalar que el porcentaje de capacitación general de contratación pública impartida a las distintas ramas de personal y funcionarios públicos (oficiales de compras, responsables de presupuesto, gerentes de finanzas,

⁴ Ver Anexo | “Contexto Internacional” del presente Estudio.

⁵ Ver Anexo | “Contexto Internacional” del presente Estudio.

directivos y abogados de las agencias de la Administración del Estado) es bastante superior al porcentaje correspondiente a la capacitación con contenidos de sostenibilidad dada en los países al mismo tipo de funcionarios. Así, los máximos porcentajes se alcanzan en el caso de los oficiales de compra donde la capacitación general corresponde a un 88% versus un 38% de capacitación de compras sostenibles y los mínimos, se dan respecto de los gerentes de finanzas de organismos públicos, donde la capacitación de contratación pública es de un 75% y la que incluye aspectos de sostenibilidad, de un 13%.

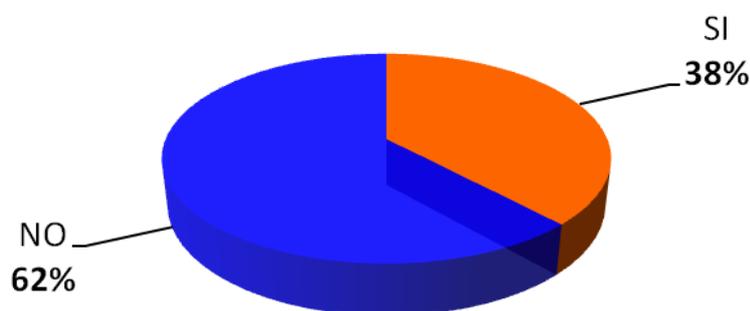
Fig. 5



Por otro lado, frente a los porcentajes anteriores de capacitación en materias sostenibles impartidas a compradores públicos, esto es, a funcionarios públicos y personal a cargo de adquisiciones y contrataciones, en la Fig. 6 se ve que sólo el 38% de los países declaran realizar capacitaciones a los “proveedores”.

Fig. 6

Porcentaje de Países que imparten Capacitación en Compras Sostenibles a Proveedores



De los resultados expuestos, se puede concluir que la capacitación a compradores públicos en sus distintas categorías (oficiales de compras, encargados de adquisiciones, directivos, abogados), se ve como una práctica institucionalizada en la Región en varios temas de contratación pública, tales como, gestión de abastecimiento, elaboración de bases de licitación, definición de requerimientos, cómo evaluar las ofertas, materias contractuales, normativa vigente, negociaciones, uso de sistemas electrónicos, etc.

Sin embargo, y como se muestra en la Fig. 4 y la Fig. 5, el uso de la capacitación como herramienta para la implementación de Compras Públicas Sostenibles es escaso en los países y comparativamente menor que la capacitación general impartida. Si bien algunos países han realizado talleres, seminarios o charlas sobre la materia, no existe una sistematización de los cursos, ni los temas de sostenibilidad forman parte de las mallas de contenidos de las capacitaciones.

Respecto de los proveedores, la capacitación de temas de sostenibilidad prácticamente no existe. Sólo algunos cursos y seminarios se han impartido de manera esporádica al sector privado en el 38% de los países.

Ahora bien, el hecho de que los países impartan capacitaciones, es un buen punto de partida para la capacitación en Compras Públicas Sostenibles, puesto que sólo sería necesario adaptar o modificar las mallas de contenido de los cursos, con el fin de incorporar los aspectos de sostenibilidad que se quieran enseñar.

Un ejemplo de buenas prácticas en la materia lo representa el caso de Chile, que ha desarrollado una serie de cursos y talleres para proveedores con contenidos de sostenibilidad.

Caso Chile

Una excepción la constituye el caso de Chile, donde el año 2010 fue desarrollado un curso de capacitación on-line con un módulo de Compras Públicas Sostenibles. Asimismo, durante el mismo año se desarrollaron cuatro talleres y una videoconferencia sobre la materia a organismos públicos del Estado. Además cabe destacar que Chile cuenta con un Programa de Acreditación que certifica las competencias generales de los funcionarios de compras públicas en temas de gestión de abastecimiento, el cual contempla módulos de materias sostenibles, como eficiencia energética, edificación y alumbrado de edificios, aspectos generales de las compras sostenibles, entre otros. Dicho Programa que otorga una certificación por dos años, acredita un promedio de 8.000 funcionarios al año.

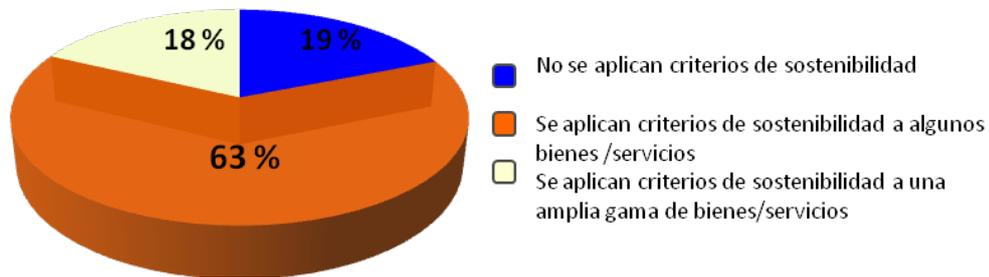
Fuente: Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Elaboración propia en base a encuesta y entrevistas a países miembros, julio 2011.

iii. Implementación de Compras Públicas Sostenibles en el País

En relación a este pilar, se puede señalar que el 81% de los países aplican criterios de sostenibilidad en las compras de bienes y servicios, de los cuales el 78% considera sólo algunos productos y servicios para la aplicación de dichos criterios y un 22% considera una amplia gama de productos y servicios, como lo muestra la Fig. 7.

Fig. 7

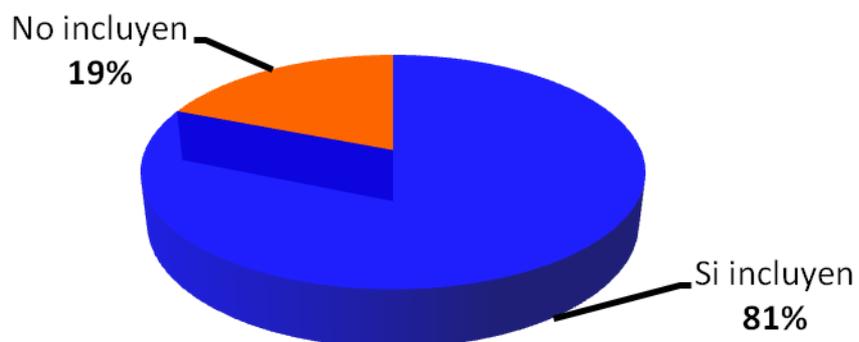
Porcentaje de Países con Criterios de Sostenibilidad en las Compras de Bienes y Servicios



Más específicamente, un 81% de los países que si aplican criterios de sostenibilidad, señalan que estos criterios ambientales, sociales y económicos son incluidos como criterios de evaluación de las ofertas, según consta en Fig. 8.

Fig. 8

Porcentaje de Países que incluyen Criterios de Sostenibilidad en la Evaluación de Ofertas



Según los datos expuestos, si bien se consideran los **criterios de sostenibilidad** como criterios de selección, especificación técnica o criterios de evaluación en las licitaciones, es bajo el porcentaje de bienes y servicios que los incluyen en cualquiera de sus modalidades, en relación con la totalidad de los licitados por las entidades del Estado.

Entre los países que incluyen criterios de sostenibilidad se encuentra Chile. El Director de la Dirección de Compras y Contratación Pública de dicho país, Sr. Felipe Goya, señala "... desde el año 2009 estamos trabajando en la inclusión de criterios

sustentables en las bases de licitación de los organismos compradores e incentivando la participación de empresas con prácticas responsables. Partimos con un 1,3% en el año 2009 y, a julio de 2011, contamos con un 11,7% de órdenes de compra con criterio sustentable en el mercado público. Nuestra meta es llegar al 2012 con un 15%”.

En cuanto a buenas prácticas en la **implementación**, se puede mencionar a Costa Rica, donde se han definido listas de productos y servicios verdes o sostenibles. En estas listas se fijan determinados estándares y/o certificaciones o etiquetas, de modo que si el producto o servicio cumple con ellos, será considerado “sostenible” o “verde” y por ende, cumplirá la especificación técnica requerida en la licitación o se le asignará un puntaje mayor en la evaluación del proceso de compras, según corresponda.

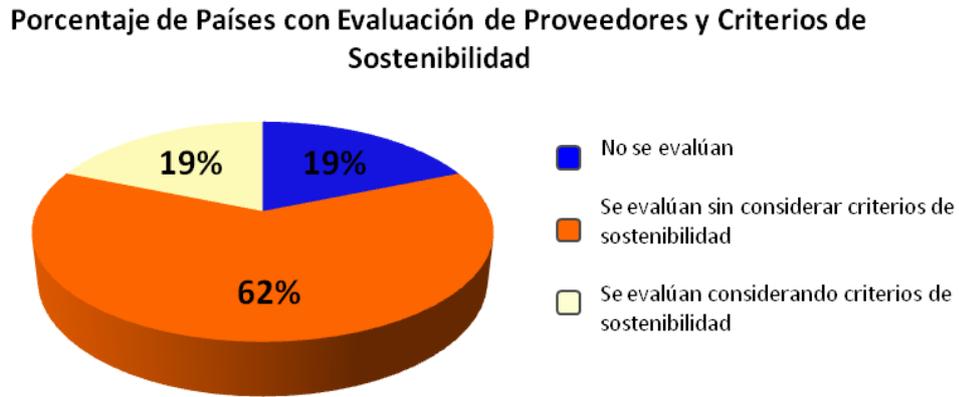
Caso Costa Rica

El 16 de junio de 2011 se oficializó la “Guía Práctica para la Compra Sustentable en el sector público”, la cual establece las recomendaciones para la incorporación de aspectos sociales y ambientales como especificaciones técnicas y criterios de evaluación en los procesos de compras que realice el Estado. Esta guía considera diez productos: equipo de cómputo, equipo de oficina, impresión y reproducción, limpieza, suministros de oficina, vehículos, servicios de alimentación, vestuario, publicidad y servicios de vigilancia.

Fuente: Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Elaboración propia en base a encuesta y entrevistas a países miembros, julio 2011

Sobre la **evaluación de proveedores**, esto es, la calificación de éstos en cuanto a su idoneidad técnica, legal o financiera, se puede señalar tal como se observa en la Fig. 9, que un 19% de los países no los evalúa versus un 81% que si lo hace. De este 81%, sólo un 23% de los países considera algún criterio de sostenibilidad en dichas evaluaciones. El 77% restante sólo revisa aspectos generales de las capacidades y habilidades de los proveedores.

Fig. 9



La **evaluación de proveedores** se utiliza en la mayoría de los casos, para calificar y controlar el cumplimiento de ciertos requisitos y condiciones generales tales como la capacidad financiera, habilidades legales, aspectos técnicos, desempeño contractual y sólo en un porcentaje inferior dicha evaluación considera algunos aspectos de sostenibilidad, verificando el cumplimiento legal de aspectos sociales, de políticas y estándares de sostenibilidad, entre otros.

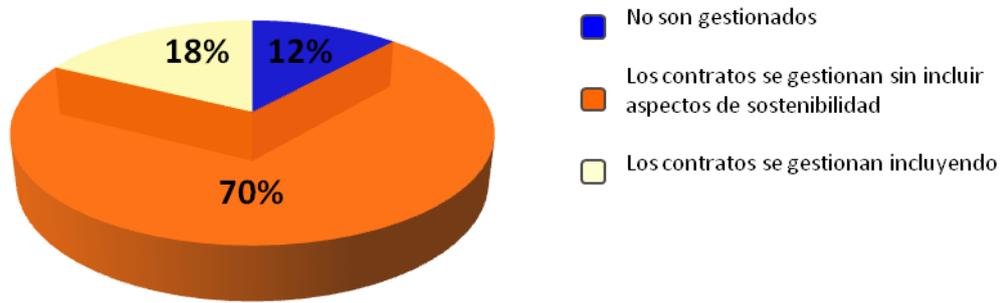
Del mismo modo, las **auditorías** durante la ejecución de los contratos equivale a un 56% de los países de América Latina, en consecuencia, no se tiene certeza si con posterioridad a la suscripción de éstos, se sigue cumpliendo con los estándares requeridos.

Ahora bien, en los casos en que se realizan auditorías, se pone énfasis en los aspectos sociales, tales como el cumplimiento de condiciones de empleo, salario mínimo, promoción de las Pymes, no siendo los aspectos ambientales considerados en ellas. En su gran mayoría, se trata de auditorías internas y no externas a los organismos contratantes.

En relación a la **gestión y administración de contratos**, en la Fig. 10 se observa que un 12% de los países declara no realizar gestión de contratos y un 70%, declara realizarla pero sin considerar criterios de sostenibilidad. Sólo el 18% de los países, efectivamente revisa dichos criterios durante la ejecución de los contratos.

Fig. 10

Porcentaje de Países con Gestión de Contratos y Criterios de Sostenibilidad



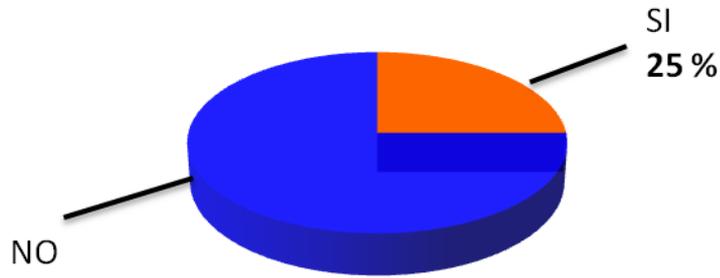
En efecto, el cumplimiento de las cláusulas de sostenibilidad no forma parte de la gestión de contratos en la mayoría de los casos. Los contratos son revisados en forma anual, pero sólo respecto de sus cláusulas y condiciones generales de precio, entrega, plazos de ejecución, forma y cumplimiento de pago, entre otros, sin considerar aspectos de sostenibilidad.

Finalmente, respecto del **trabajo de los órganos del Estado con otros agentes** para efectos de implementar los temas relativos a Compras Públicas Sostenibles, se puede mencionar que la participación de proveedores es bastante baja. Así se observa en la Fig. 11, donde se señala que el 75% de los países declaran que los proveedores no participan en las Compras Públicas Sostenibles. La excepción en la Región la constituyen los países que forman parte del Proyecto de “Fortalecimiento de Capacidades para las Compras Públicas Sostenibles en Países en Desarrollo”, que se encuentran trabajando en cooperación con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).⁶

Fig. 11

⁶ Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay.

Porcentaje de Países donde los proveedores participan en el desarrollo de



Asimismo, un 56% de los países indica que otros interesados, como organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general participan en el desarrollo de las Compras Públicas Sostenibles y un 56%, que se realiza un trabajo conjunto sobre la materia con otros gobiernos y autoridades públicas, tal como se señala en la Fig. 12. y Fig. 13 respectivamente.

Fig. 12

Porcentaje de Países donde otros interesados participan en el desarrollo de las Compras Públicas Sostenibles.

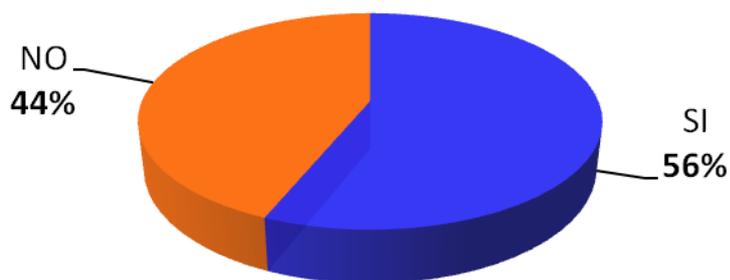
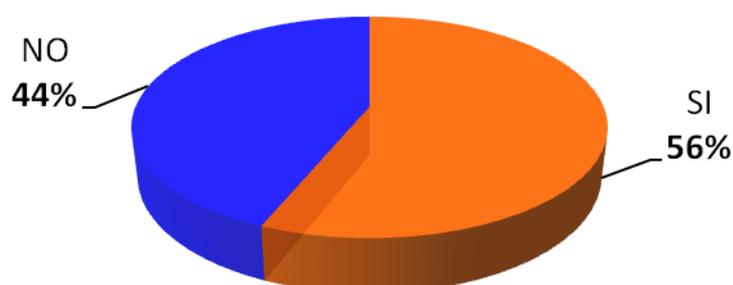


Fig. 13

Porcentaje de Países donde se trabaja con otros gobiernos y autoridades públicas para promover y aplicar Compras Públicas Sostenibles



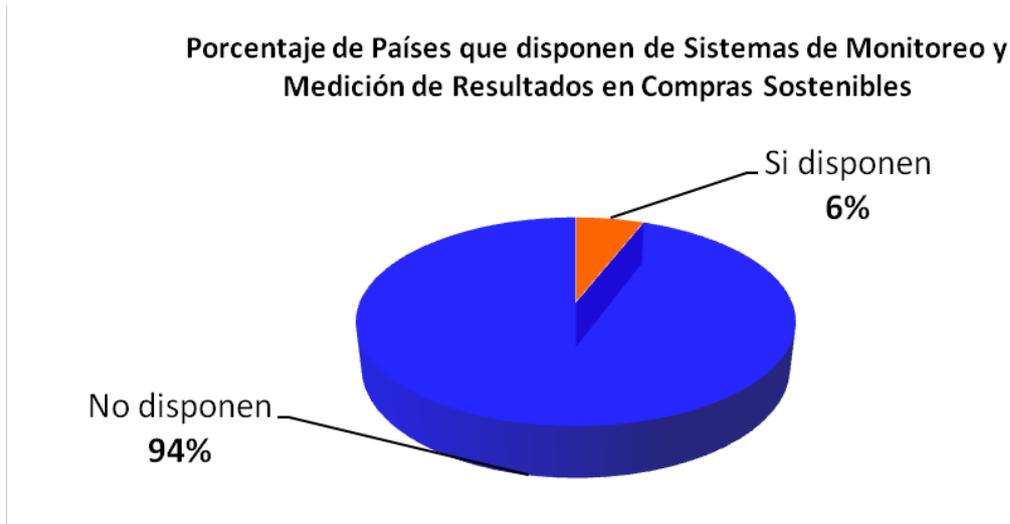
La experiencia internacional muestra que la participación y el trabajo conjunto de los organismos encargados de compras públicas con organizaciones no gubernamentales, ciudadanía, otros gobiernos y autoridades públicas, constituyen un elemento importante en la implementación de Compras Públicas Sostenibles. Así, Canadá señala entre los factores de éxito de su implementación de políticas verdes, la conformación de grupos de trabajo entre agencias públicas con otros ministerios o departamentos, organizaciones no gubernamentales, sector privado y otros países de la OECD.⁷

iii. Monitoreo y medición de resultados de Compras Públicas Sostenibles en el País

En relación a este pilar, se puede señalar que el 94% de los países no dispone de sistemas de monitoreo en la actualidad. Si bien en algunos países existe la intención de realizar mediciones de los avances de sus políticas implementadas y otros se encuentran en la etapa de definición de indicadores, prácticamente no existen sistemas de monitoreo y de medición de resultados en la Región, tal como muestra la Fig. 14.

Fig. 14

⁷ Ver Anexo 1 "Contexto Internacional" del presente Estudio.



Así por ejemplo, al ser solicitado el porcentaje de licitaciones/órdenes de compra con criterios de sostenibilidad, considerando en forma independiente los aspectos económicos, sociales y medioambientales, el 94% no pudo otorgar dicha información, por carecer de los mecanismos para su obtención.

III.1.3. Conclusiones

Según los resultados de los cuatro Pilares mencionados, en términos generales, se puede señalar que si bien se puede encontrar una importante cantidad de herramientas e instrumentos para la implementación de criterios de sostenibilidad, éstos se aplican en forma heterogénea y no coordinada, puesto que no hay políticas ni planes de acción definidos sobre la materia.

Del mismo modo, al no existir políticas definidas y vigentes, la implementación de criterios de sostenibilidad y estándares ambientales, sociales y económicos se realiza en forma “intuitiva”, sin que haya absoluta claridad ni para las entidades públicas compradoras ni para los proveedores del Estado, sobre el real significado ni el objetivo de comprar/vender productos y servicios sostenibles.

Finalmente, los sistemas de monitoreo y medición de resultados prácticamente no existen. En efecto, suelen no ser necesarios para los países por ahora. En la medida que esté claro cuál es el plan o política a seguir, será necesario establecer los controles y monitoreos respectivos.

III.2. Análisis por Aspectos de Compras Públicas Sostenibles

III.2.1. Aspectos Generales

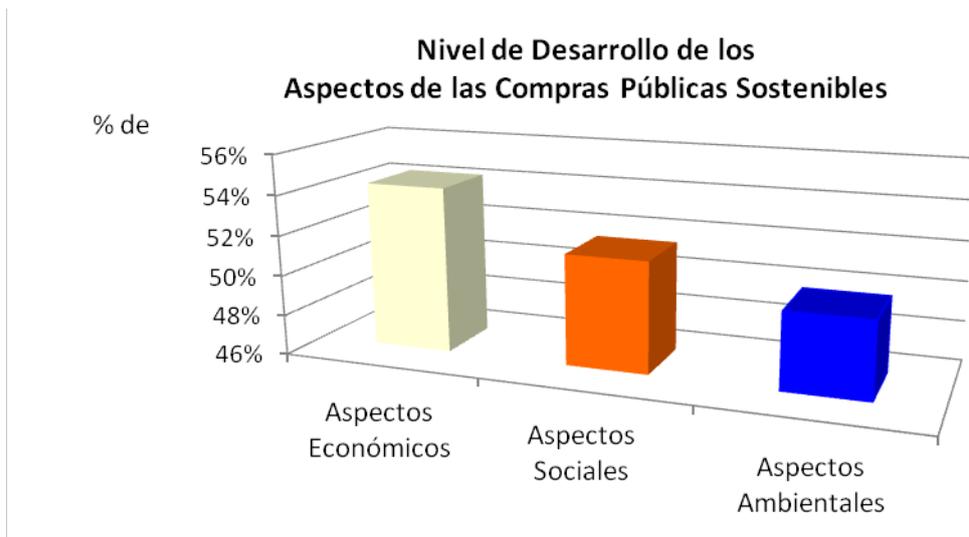
En la segunda parte, el análisis considera los tres aspectos que constituyen el concepto de Compras Públicas Sostenibles, esto es, los aspectos económicos, sociales y medioambientales.

Los aspectos económicos se refieren a los costos de los productos, servicios y obras, considerando el costo total de ellos que involucra la adquisición, mantenimiento, operación, administración y liquidación. Los factores sociales incluyen oportunidades y condiciones de empleo, trabajo digno, cumplimiento de los derechos sociales y laborales, temas de seguridad, inclusión social, equidad y los medioambientales, comprenden cambio climático, biodiversidad, uso de recursos naturales y emisiones, entre otros.

III.2.2. Resultados

En términos generales y como resultado de la encuesta impartida, se puede señalar que efectivamente los países consideran los tres aspectos mencionados al momento de realizar sus adquisiciones de bienes, servicios y obras. Sin embargo, se muestra un mayor desarrollo en lo económico y social, con un 54% y 52%, respectivamente, tal como se indica en la Fig. 15.

Fig. 15



Al igual que el análisis de los Pilares ya descrito, para obtener el porcentaje de desarrollo de los Aspectos de las Compras Públicas Sostenibles, se seleccionaron todas las preguntas relativas a cada uno de ellos. A su vez, dentro de cada Aspecto se agruparon bloques de preguntas equivalentes entre ellas, las cuales se promediaron para posteriormente obtener un promedio general.

i. Aspectos económicos

Los aspectos económicos se refieren a los costos de los productos, servicios y obras, considerando el costo total de ellos que involucra la adquisición, mantenimiento, operación, administración, etc.

En la contratación pública, el concepto de “value for money” se ha incorporado a través del tiempo.⁸ En efecto, muchas legislaciones de América Latina contemplan la obligación de no atender sólo al precio para seleccionar y adjudicar un bien o servicio sino que apuntan a considerar otros factores como la calidad, plazos de entrega, asistencia técnica, entre otros. Así, los encargados de compras elaboran sus pliegos/bases de licitación estableciendo con claridad los criterios de evaluación para adjudicar el producto o servicio que represente la mejor relación precio-calidad. Esta relación precio-calidad implica la obtención de un mayor beneficio para el comprador.

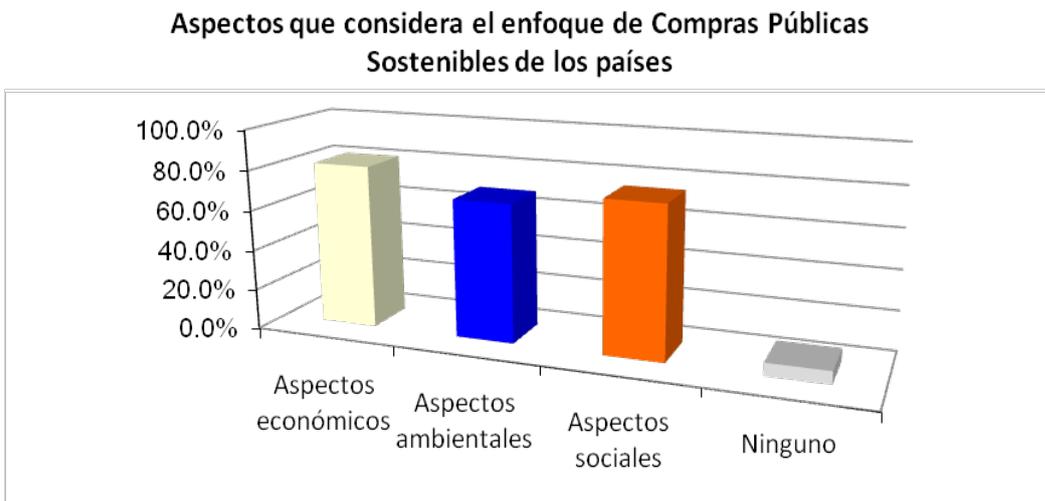
⁸ Value for money (VFM) es un concepto para evaluar si una organización ha obtenido o no el máximo beneficio de los bienes y servicios que adquiere o provee, con los recursos disponibles para hacerlo. No sólo se refiere a los costos de los bienes y servicios, si no que toma en cuenta otros factores, como la calidad, uso de recursos, oportunidad y conveniencia, que en su conjunto constituyen un mejor valor. Este concepto se basa no sólo en el precio de compra, si no que en la máxima eficiencia y efectividad de la compra.

Ahora bien, en el caso de las Compras Públicas Sostenibles, dicho beneficio debe extenderse no sólo al comprador sino que al resto de la sociedad y el medio ambiente. De este modo, los países de la Región han entendido que una forma de asegurar la combinación más exitosa en las adquisiciones, es decir, alcanzar el “value for money”, es a través de los productos o servicios sostenibles, que involucran además del beneficio individual, un beneficio social.

En la Fig. 15 se indica un porcentaje del 55% de desarrollo de los aspectos económicos en comparación con los sociales que presentan un 52% y los ambientales, un 50%. Si bien la diferencia entre ellos no es tan pronunciada, en el caso de la Fig. 16 referida a los enfoques de Compras Públicas Sostenibles de los países, se acentúa la brecha.

En específico, como se observa en la Fig. 16, los enfoques y políticas de Compras Públicas Sostenibles de los países, presentan un desarrollo mayor de los aspectos económicos, que corresponden a un 81% respecto de los aspectos sociales que equivalen a un 75% y los ambientales, a un 69%.

Fig. 16



Así como ocurre con los enfoques nacionales y políticas de compras, los marcos normativos y las capacitaciones consideran también los aspectos económicos en un porcentaje mayor en relación a los aspectos sociales y ambientales.

No obstante lo anterior y que los resultados muestren que los aspectos económicos de las Compras Públicas Sostenibles se encuentran en un nivel de desarrollo superior respecto de los sociales y ambientales, es necesario mencionar, que en la mayoría de

los casos, no queda claro que los países efectivamente incluyan el concepto de LCC (Life Cycle Costing) en la adquisición de bienes y servicios.⁹ Este concepto implica considerar todos los costos en que se incurre durante el periodo de vida de cada bien o servicio, tales como el precio de venta y los costos asociados de distribución, instalación, etc.; los costos de operación, incluyendo energía, mantenimiento; costos finales de reciclaje, eliminación de residuos e incluso las externalidades.

ii. Aspectos sociales

La Región se caracteriza por tener un importante desarrollo en los aspectos sociales de las Compras Públicas Sostenibles. La Fig. 15 indica un porcentaje del 52% de desarrollo de este aspecto en comparación con el ambiental que presenta un 50% y el económico, un 55%. Si bien la diferencia entre ellos no es tan pronunciada, en el caso de la Fig. 16 referida a los enfoques de Compras Públicas Sostenibles de los países, se acentúa la brecha, siendo considerados los aspectos sociales en un 75% versus los ambientales, en un 69%.

Se observa que en la Región se han implementado diversas medidas a lo largo del tiempo, para resguardar el cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social de los trabajadores y para promover la protección de los grupos más débiles y las empresas de menor tamaño.

Si bien esta realidad obedece a una tradición y enfoques de los gobiernos cuyas políticas contemplan objetivos sociales, la encuesta aplicada muestra que dicha realidad se extiende a temas de compras públicas.

Así por ejemplo, el Director Nacional de la Oficina Nacional de Contrataciones de Argentina, Lic. Guillermo Alfredo Belligni señala expresamente: “En el caso de Argentina hemos tenido facilidad para avanzar en los temas de sustentabilidad social de la contratación, en aquellos criterios, normas y conductas que han favorecido la inclusión social de los que se encuentran en estado de vulnerabilidad económica y social. Ha habido avances concretos y enormemente valorables al propiciar la contratación directa con egresados del sistema penitenciario y con los registrados como vulnerables económica y socialmente por el Ministerio de Desarrollo Social de la

⁹ Lyfe Cycle Costing (LCC) se define por la Organización Internacional para la Estandarización como “evaluación económica que considera todos los flujos de costos relevantes y significativos proyectados y acordados sobre un periodo de análisis expresado en valor monetario. Los costos proyectados son los necesarios para alcanzar los niveles definidos de desempeño, incluyendo solvencia, seguridad y disponibilidad”.

Nación. Además hemos logrado establecer la obligatoriedad para los proveedores del Estado de contar con un porcentaje de empleados con discapacidad para poder contratar con la Administración Pública.”

Asimismo, el Director del Instituto Nacional de Contratación Pública de Ecuador, Dr. Jorge Luis González, señala: “Algunos aspectos de sustentabilidad sí se han implementado, sobre todo en lo relacionado con temas sociales. No solamente las preferencias a micro y pequeñas empresas, sino también consideraciones a verificar cumplimientos de salarios mínimos, seguridad social, etc.”

De acuerdo a las respuestas de la encuesta y las entrevistas realizadas, se puede señalar que los marcos normativos, las capacitaciones impartidas a compradores públicos, las auditorías realizadas y los criterios de selección, evaluación y condiciones contractuales implementadas, reflejan que los aspectos sociales están considerados en las distintas herramientas de implementación, alcanzando en algunos casos un desarrollo levemente superior a los aspectos ambientales.

Así, diversas normas contemplan la obligación de las empresas que contratan con el Estado, de estar al día en sus pagos previsionales y laborales, o incluso, no tener condenas por infracciones a derechos fundamentales del trabajador para efectos de participar en un proceso de compras. Por ello, la entidad compradora debe verificar el cumplimiento de las condiciones laborales que correspondan, ya sea, al momento de seleccionar ofertas o durante la ejecución de los contratos, siendo en algunos casos, causal de término de éstos. Asimismo, muchas normas establecen, en forma voluntaria e incluso obligatoria, la inclusión de conceptos sociales como criterios de evaluación de licitaciones, en determinados contratos. Muchos de ellos implican la asignación de mayor puntaje a las empresas que tienen entre sus trabajadores, por ejemplo, a personas discapacitadas o minusválidos, promoviendo así, la contratación de sectores mas desprotegidos de la población.

Uruguay, por ejemplo, posee normas que facultan a las entidades públicas para exigir a las empresas contratantes, los documentos que acrediten el cumplimiento de sus obligaciones laborales y sociales, como condición para el pago de los servicios prestados.

Caso Uruguay

Ley No 18.098/2006; Ley No 18.099/2007; Ley No 18.251/2007

Artículo 3 Ley 18.098:

“En los pliegos se incluirá una cláusula por la cual la autoridad pública contratante se reserva el derecho de exigir a la empresa contratada la documentación que acredite el pago de salarios y demás rubros emergentes de la relación laboral así como los recaudos que justifiquen que esta al día en el pago de la póliza contra accidentes de trabajo, así como las contribuciones de seguridad social, como condición previa al pago de los servicios prestados...”

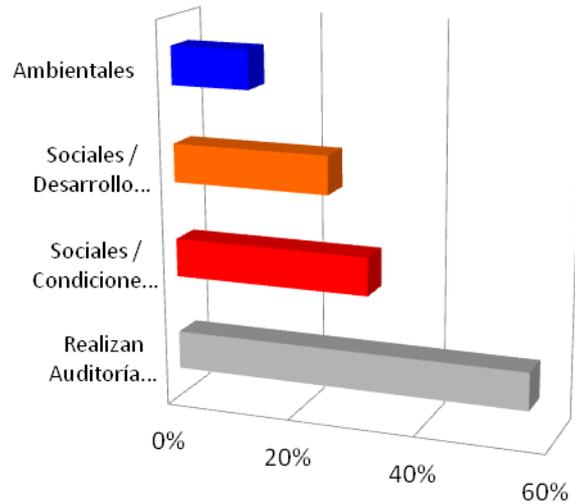
Fuente: Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Elaboración propia en base a encuesta y entrevistas a países miembros, julio 2011.

En el mismo sentido, y como consecuencia de las normas existentes y la incorporación de los criterios sociales en las licitaciones y contratos, un 56% de los países se encuentran realizando auditorías a los contratos, lo que equivale a 9 países de la Región.

Ahora bien, dichas **auditorías**, como se observa en la Fig. 17, se enfocan en mayor medida en la revisión del cumplimiento de condiciones sociales requeridas, referidas a condiciones de empleo y desarrollo social económico, tales como, salario mínimo, promoción de Pymes, oportunidades para grupos desfavorecidos, etc. Así, menos de un 15% de los países efectúa auditorías que se refieren a aspectos ambientales, versus un 31%, que las realiza respecto a aspectos sociales relacionados con la verificación de las condiciones de empleo.

Fig. 17

Porcentaje de Países que realizan auditoría de contratos y aspectos de sostenibilidad que consideran

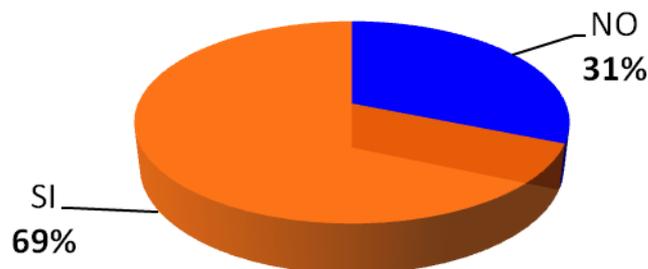


Por otro lado, cabe destacar dentro de los aspectos sociales de las compras públicas, las normas y políticas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas implementadas en los países de la Región.

Así, en la Fig. 18 se muestra que el 69% de países tienen alguna **iniciativa de apoyo a las Pymes**, versus un 31% que no cuenta con tales iniciativas.

Fig. 18

Porcentaje de Países con Iniciativas de Apoyo a la PYME en Compras Públicas



Dentro de los países con iniciativas de apoyo a Pymes, se distinguen distintos tipos que pueden agruparse de acuerdo al siguiente cuadro:

Tipos de Iniciativas de Apoyo a la PYME en Compras Públicas

(% sobre el total de países con iniciativas de apoyo a la PYME)

Elaboran materiales de apoyo especializados	73%
Cuentan con programa de asistencia con tutores o instructores	36%
Disponen de apoyo financiero	18%

En relación a lo anterior, se destaca el caso de México y Ecuador, que contemplan estrategias y diversas medidas para promocionar la participación de las Mipymes en el mercado de contratación pública.

Caso de México

A partir del 2009, México cuenta con una Estrategia de apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MPYMES) a través de la compras de gobierno. Esto significó realizar reformas a la normativa de contratación pública, introduciendo beneficios tales como: el otorgamiento de puntos adicionales en la evaluación de las ofertas; el diseño de lineamientos y pautas para realizar licitaciones exclusivas para MIPYMES y nuevas reglas para la captura de información en el programa anual de adquisiciones que permiten identificar las compras menores impulsando de esta forma el desarrollo de las MIPYMES al darles a conocer las oportunidades de negocio con el gobierno.

Dicha estrategia se coordina a través de una Comisión Intersecretarial y un Subcomité de Oficiales Mayores quienes, a través de un tablero de control, dan seguimiento puntual a las metas establecidas.

Caso Ecuador

En el Ecuador, la Constitución de la República define que las compras públicas deben realizarse con criterios de responsabilidad social y ambiental. Asimismo, se contempla la prioridad que debe tenerse respecto de la contratación de productos y servicios originados en las micro, pequeñas y medianas empresas.

Así se contemplan diversas modalidades tales como el establecimiento de márgenes de preferencia para las MiPYMEs; contrataciones preferentes que combinan criterio de ubicación territorial (localidad) y tamaño del proveedor (mypes), y otras medidas (la no presentación de garantías de fiel cumplimiento para contratos de bajos montos; no pago de derechos para habilitación o renovación del Registro Único de Proveedores, etc.).

Fuente: Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Elaboración propia en base a encuesta y entrevistas a países miembros, julio 2011.

iii. Aspectos ambientales

Como ya se ha expuesto, los aspectos medioambientales presentan menos desarrollo que los aspectos sociales y económicos, correspondiendo a un 50% en comparación con un 52% y 55%, respectivamente, tal como se muestra en la Fig. 15.

Se observa que si bien existen algunas normas en distintos cuerpos normativos referidas a desarrollo sostenible, eficiencia energética y consumo responsable, no son muchas las acciones realizadas en la materia. Asimismo, se concluye luego de las entrevistas e investigación, que en general, los temas ambientales han sido desarrollados por los Ministerios o Agencias de Medio Ambiente, quienes, en la mayoría de los casos, no han considerado a la contratación pública como una herramienta importante para implementar políticas ambientales.

No obstante lo anterior, en algunos países como Costa Rica, Colombia y Chile, se ha iniciado un trabajo conjunto entre las agencias de contratación pública, entidades de medio ambiente y otras organizaciones relacionadas, con el fin de aunar esfuerzos y desarrollar políticas integradas de medio ambiente. Atendiendo las corrientes internacionales, se ha visto que la contratación pública puede significar un instrumento útil para difundir, ampliar e implementar los conceptos a favor del medio ambiente y la sociedad en general.

En concreto, y como ya se mencionó en este estudio, en algunos países se han establecido listas de productos o servicios verdes. Estas listas contienen un número determinado de productos o categorías de éstos que cumplen con determinados estándares o etiquetados ambientales. Así, los compradores al realizar una licitación, establecen como criterio de selección o especificación técnica que el bien ofertado tenga una determinada certificación ambiental, o bien, evalúan asignando un mayor puntaje a los proveedores cuyos productos cumplan con tal requerimiento. Ejemplos de estas prácticas lo constituyen Costa Rica y Chile.

Las leyes; las certificaciones y etiquetas ambientales como criterios de selección, especificaciones técnicas o criterios de evaluación y las guías de productos sostenibles, son herramientas presentes en la Región, sin perjuicio de que su nivel de desarrollo es aún bajo.

III.2.3. Conclusiones

Para finalizar, se puede decir que las Compras Públicas Sostenibles en la Región se encuentran en una primera etapa de desarrollo, estando los aspectos sociales y económicos levemente más avanzados que los ambientales. Pese a que en la mayoría de los casos no se han definido Políticas sobre la materia, existen pequeños avances importantes, tales como marcos normativos, capacitaciones, listas de productos sostenibles, entre otros. La falta de una Política y un Plan de Acción, ha hecho que las herramientas disponibles no sean utilizadas de un modo óptimo, pero se percibe la intención y el germen de la conciencia sostenible, para poder seguir avanzando.

En efecto, la Coordinadora del Proyecto de Contratación Pública del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, Dra. Diana Bernal señala que "...se identificó la necesidad de contar con un equipo interdisciplinario que desarrollara de forma equilibrada y simultánea los tres pilares del desarrollo sustentable, bajo la dirección del encargado de la Política de Contratación Pública; así como también, se aclaró y reiteró la posibilidad de utilizar la Contratación Pública como un mecanismo de intervención del Estado en la economía para la promoción de un desarrollo sustentable; entre otros. La Política de Compras Públicas Sostenibles que actualmente se construye en el país con el liderazgo del DNP y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, contendrá algunos lineamientos para fomentar por medio de la Contratación Pública la inclusión de población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y personas en proceso de reintegración; promoverá la contratación con Mipymes, de acuerdo con los compromisos internacionales vigentes como herramienta de lucha contra el desempleo y la pobreza; dinamizará el cumplimiento de la legislación ambiental; redefinirá el concepto de eficiencia por medio de la inclusión del análisis del ciclo de vida; e incluirá otros parámetros que aún se encuentran en estudio."

IV. CONCLUSIONES GENERALES

La contratación pública constituye un área de gran importancia a nivel internacional, atendido a diversas razones, entre ellas, los montos que se transan por este concepto y que influyen en las conductas del mercado.

Considerando que en algunos países el porcentaje de compras públicas equivale a más de un 15% llegando en muchos casos al 20% del Producto Interno Bruto (PIB), es que se ha visto a la contratación pública, como una útil herramienta para el fomento del desarrollo sostenible, para disminuir el daño ambiental y para mejorar las condiciones sociales y laborales a nivel mundial.

En un primer momento, las políticas de contratación pública se enfocaron en los aspectos ambientales, cuestión que ha variado durante las última décadas, ya que el desarrollo de las áreas sociales se ha vuelto relevante en las agendas de los países, surgiendo así el concepto de Compras Públicas Sostenibles.

Los países de la Unión Europea, China, Japón, Corea del Sur, Canadá y Sudáfrica han desarrollado políticas de Compras Públicas Sostenibles y diversas herramientas para su implementación, tales como guías, normativas, circulares, programas de capacitación de oficiales de compras, asociaciones público-privadas y listas de productos y servicios verdes-sostenibles, entre otras medidas. Del mismo modo, dichas políticas se han ido implementando exitosamente en muchos casos, tal como lo muestran los resultados de avance disponibles en diversos estudios.

Frente a esta realidad, se puede apreciar que América Latina se encuentran en un estado incipiente de desarrollo de las Compras Públicas Sostenibles. En concreto, se puede señalar lo siguiente:

Políticas y enfoque de Compras Públicas Sostenibles

La gran mayoría de los países no tiene Políticas definidas sobre la materia. No obstante, sus enfoques generales de compras públicas contemplan los aspectos económicos, sociales y ambientales de sostenibilidad y actualmente los países comienzan a esbozar un plan o ya registran avances en la definición de una política o plan nacional sobre Compras Públicas Sostenibles.

Sin perjuicio de los esfuerzos realizados a la fecha, la escasa presencia de políticas definidas muestra que existe una tarea por cumplir en la Región. Al respecto, la falta de liderazgo de una autoridad en la materia se observa como una causa importante de la no existencia de políticas de Compras Públicas Sostenibles o de la dilación para su elaboración e implementación. La voluntad y el apoyo político que determine la

agencia, organismo o departamento encargado de liderar las Compras Públicas Sostenibles, es de vital importancia para su adecuado desarrollo y así lo entienden los representantes de la Región. Asimismo, el trabajo en conjunto de la entidad encargada que lidere, con otras entidades de gobierno, es clave.

Herramientas de Compras Públicas Sostenibles

Si bien no existen políticas definidas en la gran mayoría de los casos, los países muestran un importante desarrollo de herramientas para implementar el enfoque de Compras Públicas Sostenibles de los países.

Entre estas herramientas se destacan los marcos normativos y las capacitaciones:

- Los marcos normativos vigentes están formados por leyes, guías, manuales, directivas y otros instrumentos que contienen conceptos y principios de sostenibilidad y que en forma voluntaria u obligatoria, son aplicados.

Se observa que las leyes de contratación pública contienen criterios de sostenibilidad en la mayoría de los casos. Dichas leyes contienen normas con principios generales que permiten y otorgan el marco suficiente para que ciertas medidas y actividades relacionadas con Compras Sostenibles puedan realizarse.

Ahora bien, pese a que es clara la existencia de normas con aspectos de sostenibilidad, también está claro que son normas aisladas y que han sido incorporadas a lo largo del tiempo en respuesta a necesidades concretas de cada país, pero sin obedecer a un plan o programa determinado de acción sobre sostenibilidad.

Desde ese punto de vista, constituye un punto a favor en estos países, la existencia de un marco legal , el cual debiera tenerse en consideración al momento de definir la Política o Plan de Acción sobre Compras Públicas Sostenibles respectiva.

- Por otro lado, las capacitaciones son una práctica institucionalizada en todos los países de la Región, tanto las que se imparten para el personal de adquisiciones y/o funcionarios de la Administración, como las que se dan a los proveedores del Estado.

En la actualidad dichas capacitaciones abarcan contenidos propios de contratación pública, tales como abastecimiento; elaboración de bases de licitación; evaluación de ofertas; aspectos normativos; negociaciones; uso de sistemas electrónicos, etc. y en un porcentaje menor comprenden temas de sostenibilidad. Sin embargo se destaca este instrumento, puesto que constituye un buen punto de partida para la capacitación

en Compras Públicas Sostenibles, puesto que la herramienta base ya está, sólo faltaría adaptar o modificar las mallas de contenido con el fin de incorporar los aspectos de sostenibilidad que se quieran enseñar y difundir.

Mejorar esta herramienta es de gran importancia, puesto que es crítica para asegurar que el personal encargado de ejecutar las políticas de Compras Públicas Sostenibles, tenga las habilidades adecuadas para hacerlo y para comunicar los aspectos de sostenibilidad al resto de los encargados de compras públicas y al sector privado que provee al Estado.

Implementación

Los países de la Región cuyos enfoques comprenden la contratación pública sostenible, implementan los criterios de sostenibilidad como criterios de selección, especificaciones técnicas y/o criterios de evaluación de las ofertas en los procesos de licitación y como cláusulas en los contratos adjudicados.

En general, los aspectos sociales se incorporan en forma obligatoria como criterios de selección, evaluación y condiciones contractuales, puesto que las leyes establecen la obligación de que las licitaciones y/o contratos las contemplen, a diferencia de los aspectos ambientales, que muchas veces son incluidos como especificaciones técnicas, criterios de selección, evaluación y cláusulas contractuales, pero facultativamente, es decir, las leyes contemplan la posibilidad y permiten la incorporación de aspectos ambientales, pero las entidades compradoras definen cuando los consideran. En efecto, en la mayoría de los casos, los criterios ambientales sólo se aplican a algunos bienes y servicios, que representan un porcentaje bajo en relación al total de las transacciones realizadas en los mercados públicos. Países como Costa Rica y Chile han definido listas de productos y servicios verdes, con estándares ambientales a cumplir y a solicitar en las respectivas licitaciones.

Por otro lado, y en relación a la ejecución de los contratos, se puede señalar que las auditorías y la gestión de contratos resulta ser un tema pendiente para todos los países. En la mayoría de los casos el énfasis está en la etapa pre-contractual, así los esfuerzos y controles se dirigen a las licitaciones, considerando en un peldaño más abajo a la ejecución de los contratos. La continuidad en el cumplimiento de estándares de sostenibilidad en la etapa contractual no es parte de las escasas auditorías y revisiones que se realizan a los contratos suscritos. La excepción la constituyen algunos países, como Uruguay y Chile, en los cuales se controla el cumplimiento de obligaciones laborales por parte de las empresas que ejecutan un contrato con el

Estado, pero eso se realiza en virtud de una obligación legal, y no como una práctica ni una definición de política de Compras Públicas Sostenibles.

Del mismo modo, la participación de otros agentes en la definición de políticas e implementación de los criterios de sostenibilidad, resulta ser escasa en la Región. Si bien se observan algunas asociaciones con agencias públicas y organizaciones no gubernamentales, la participación de proveedores en temas sostenibles es casi nula. Además, la Región se encuentra en la implementación y definición de Compras Públicas Sostenibles comprendiendo exclusivamente a los compradores públicos en tales tareas. Aún no se extienden estas materias a los proveedores.

Por otro lado, un porcentaje bajo de la Región ha realizado estudios de mercado para definir los requerimientos del Estado y poder distinguir las categorías de bienes y servicios respecto de los cuales se incluirán criterios o estándares sostenibles.

Monitoreo y Medición de resultados

Si bien en algunos países existe la intención de realizar mediciones de los avances de sus políticas implementadas y otros se encuentran en la etapa de definición de indicadores, prácticamente no existen sistemas de monitoreo y de medición de resultados en la Región.

Lógico resulta decir que en la medida que se establezca una Política de Compras Públicas Sostenibles, será necesaria la instalación de sistemas de monitoreo para medir los avances y resultados en la materia.

En términos generales, se observa una falta de coordinación y una visión no integral en las Compras Públicas Sostenibles.

Lo primero, puesto que si bien se puede encontrar una importante cantidad de herramientas e instrumentos para la implementación de criterios de sostenibilidad, éstos no son aplicados en forma homogénea y sistemática, puesto que no hay políticas o planes de acción definidos sobre la materia.

Lo segundo, puesto que muchas veces, los aspectos de la sostenibilidad son aplicados en forma separada, así por ejemplo, sólo se realizan acciones para incorporar criterios ambientales como requisitos técnicos o sólo se incorporan cláusulas contractuales con temas sociales. Así, el porcentaje de incorporación de criterios económicos y sociales es mayor que el correspondiente a los criterios ambientales.

Se ven entonces capacitaciones aisladas a compradores y la realización de escasas auditorías y revisiones de contratos que sólo comprenden aspectos sociales, o bien, el establecimiento de listas de productos que establecen sólo criterios ambientales y abarcan un porcentaje bajo de la totalidad de bienes, servicios y obras, objeto de adquisiciones.

Lo anterior, debido a múltiples razones, entre ellas, la falta de una autoridad que lidere y fije las directrices a seguir y la falta de una Política o Plan de Acción a cumplir.

Dificultades

Frente a este escenario, se atisban ciertas dificultades, tales como, el apoyo político limitado; la falta de conocimiento y especialización en temas de sostenibilidad por parte de los encargados de adquisiciones y la falta de participación de los proveedores y otros agentes públicos y privados. Dichas dificultades constituyen algunas de las barreras actuales para el éxito en el desarrollo de políticas de Compras Públicas Sostenibles en la Región.

- **Apoyo político limitado:**

El apoyo político es un factor de crucial importancia para la definición de una política pública. Por ello, es fundamental que el tema de desarrollo sostenible y contratación pública sostenible se encuentren en las agendas de cada gobierno, ya que a partir de ese momento, es cuando se podrá efectivamente definir la Política a seguir y la forma en que ésta se implementará.

En la Región, las Compras Públicas Sostenibles no están entre las prioridades fijadas por los gobiernos. En la mayoría de los casos, no existen políticas en la materia, lo que provoca inexistencia de una entidad que lidere el desarrollo de ellas o que no las lidere la entidad especializada. Consecuencia de ello, es que muchos esfuerzos no logran los resultados que sí lograrían en otro contexto.

- **Falta de conocimiento y escasa especialización en temas de sostenibilidad por parte de los encargados de adquisiciones:**

Por otro lado, la falta de conocimiento y escasa especialización del personal de compras públicas constituye un obstáculo para el éxito de los avances en la materia, puesto que ellos son los responsables de realizar las compras y de determinar la incorporación de los criterios de sostenibilidad en las licitaciones y contratos, así como

de obtener los máximos beneficios económicos, sociales y ambientales cada vez que realizan una adquisición. En la medida que los compradores entiendan y apliquen adecuadamente los contenidos de Compras Públicas Sostenibles en los procesos de compras, los proveedores tendrán la posibilidad de realizar mejores ofertas y comenzarán a tener mayor conciencia y conocimiento de lo que significa la sostenibilidad.

- **Falta de participación de los proveedores y otros agentes:**

Consecuencia de lo anterior, aparece un tercer obstáculo o dificultad, que es la falta de participación de los proveedores y otros agentes públicos y privados en la elaboración, desarrollo e implementación de las Compras Públicas Sostenibles.

En efecto, actualmente las Compras Públicas Sostenibles están siendo desarrolladas por las agencias de compras públicas o por los organismos estatales de medio ambiente, o por ambos, en algunos casos con una escasa participación de otros agentes.

Por el mismo hecho de que se está en una de las primeras etapas de avance en estas materias, es que muchos de los agentes que participan en los mercados públicos regularmente, aún no han sido incorporados en los temas de sostenibilidad. Los funcionarios o personal de adquisiciones de la Administración Pública comienzan recién a ser capacitados y a conocer y a aplicar los conceptos y criterios ambientales, sociales y económicos involucrados. Los proveedores, otras agencias públicas, organizaciones no gubernamentales, cámaras de comercio, asociaciones del sector privado, etc., aún no participan de modo activo en el desarrollo de la sostenibilidad. La participación de proveedores en la Región es prácticamente nula. No se imparten capacitaciones al sector privado, salvo seminarios y talleres aislados en algunos países. Asimismo, son escasas las asociaciones y los grupos de trabajo formados.

El problema de la escasa participación del sector privado y otros agentes va ligado a dos realidades. Por un lado, los compradores no han creado la instancia para ello, no han permitido acceder a otros sectores y por otro, el sector privado y otros agentes desconocen los temas de compras sostenibles y esta ignorancia genera inactividad, desinterés y no participación. En la medida que no se sabe ni se conoce qué son las Compras Públicas Sostenibles, para qué sirven, cuales son sus objetivos y beneficios, difícil es obtener la participación y el compromiso de parte de estos actores involucrados.

Por eso, si la barrera de escasa especialización de los funcionarios públicos es superada, se podría continuar con la eliminación del obstáculo de poca participación de agentes. En consecuencia, si los proveedores y otros agentes se comprometieran con las políticas y su implementación, se podría generar un trabajo en conjunto cuyos resultados podrían ser mucho más efectivos y eficientes.

En la actualidad, los proveedores no participan en las acciones de Compras Públicas Sostenibles de los países, lo cual no es recomendable puesto que ellos son los que elaborarán y proveerán la oferta necesaria para el Estado y puesto que su aporte pudiese ser importante en los avances de compras sostenibles, atendida su experiencia y conocimientos en adquisiciones y contrataciones. En este sentido, es fundamental entender las necesidades de los proveedores para que las políticas sean más adecuadas a la realidad.

Para finalizar, se puede señalar que:

- La contratación pública no es usada como herramienta prioritaria para fomentar el desarrollo sostenible. Muchas veces éste se ve como un objetivo separado de la contratación pública, que se radica en entidades del medio ambiente, las cuales ejecutan sus planes con prescindencia de las agencias/departamentos de compras públicas.
- La Región se encuentra en un nivel primario de desarrollo, estando los aspectos sociales y económicos levemente mas avanzados que los ambientales.
- Existen herramientas e instrumentos varios de implementación de las Compras Públicas Sostenibles, tales marco normativo robusto y capacitaciones, pese al desarrollo incipiente general.
- Se percibe un claro interés en implementar y desarrollar los aspectos de sostenibilidad por parte de los directores de las agencias de compras públicas de la mayoría de los países. Así es como a nivel directivo existe la conciencia sobre la importancia de las Compras Públicas Sostenibles, asumiéndose como el siguiente paso en el perfeccionamiento de los sistemas de contratación pública, en el entendimiento de que ella es una herramienta transversal de política pública.

V. RECOMENDACIONES

En base al diagnóstico que se desprende del Estudio y a las propias alternativas factibles que ven las distintas autoridades que fueron entrevistadas, una primera etapa para potenciar el desarrollo de las compras sostenibles en la Región debiera priorizar las siguientes iniciativas estratégicas:

1. Definición de una Política Nacional y Liderazgo claro.

Elaborar y definir una Política de Compras Públicas Sostenibles que fije los principios y acciones principales a seguir en la implementación de la materia. Una Política es de vital importancia puesto que otorga una sólida base para el desarrollo coherente y coordinado de las medidas, herramientas y de la forma de implementar los principios de sostenibilidad, para luego monitorearlos e ir viendo los resultados de las medidas implementadas. Asimismo, da una continuidad e independencia a los planes en ejecución, que debieran permanecer con prescindencia de quien sea el personal o autoridades a cargo en un momento u otro. En la Región prácticamente no se han definido políticas de sostenibilidad, y se requieren para que los esfuerzos sean más efectivos y eficientes.

Junto con la definición de las Políticas de Compras Públicas Sostenibles como primer paso, es recomendable establecer si es posible, un liderazgo claro en la materia, es decir, que se determine la entidad a cargo, que tenga la experiencia y el conocimiento técnico adecuado y que además, posea cierto peso político para que las acciones puedan ser ejecutadas y tengan prioridad dentro de la agenda gubernamental del país.

Con estos dos elementos, una Política y un Liderazgo definido, el desarrollo hacia delante podría ser más exitoso y la implementación de dicha política podría ser menos permeable a los cambios de gobierno y a los cambios de personal directivo a cargo de ministerios o departamentos involucrados.

2. Entrenamiento a profesionales. Realizar capacitaciones.

Es recomendable realizar capacitaciones tanto para proveedores como para compradores del Estado. En concreto, es recomendable crear capacitaciones en formatos variados de cursos, talleres, seminarios o perfeccionar los existentes, con contenidos claros de aspectos generales de compras públicas y específicos de sostenibilidad, e impartirlos en forma sistematizada.

Dicha creación o perfeccionamiento de capacitaciones en temas de sostenibilidad resulta importante para:

- formar las capacidades y competencias que los compradores públicos requieren para su desempeño, ya que ellos son los responsables de la eficacia y eficiencia de las compras. En la medida que los compradores tengan claro los conceptos de compras sostenibles, podrán comunicarlos en mejor forma a los proveedores.
- transmitir a los proveedores los conceptos de sostenibilidad y los nuevos requerimientos y condiciones de los productos y servicios sostenibles.

3. Difusión entre actores. Incentivar participación de agentes del sector público y privado.

Es recomendable incentivar la participación de los proveedores y de los agentes públicos y privados, en la creación de políticas de Compras Públicas Sostenibles y desarrollo e implementación de éstas.

Lo anterior se puede lograr a través de diversas formas, como por ejemplo, creando asociaciones; conformando grupos de trabajo; suscribiendo convenios de cooperación; realizando talleres, seminarios y conferencias, entre otros.

La creación de asociaciones o conformación de grupos de trabajo entre distintos agentes, ya sea con organizaciones no gubernamentales, cámaras de comercio, proveedores y otras autoridades públicas, pueden resultar de gran ayuda en la definición de políticas, de herramientas y en la implementación de éstas, atendida la experiencia y conocimientos de estos agentes en temas comerciales, financieros, estratégicos, económicos, ambientales, sociales o internacionales. El caso del Proyecto “Fortalecimiento de Capacidades para las Compras Públicas Sostenibles en países en desarrollo”, implementado por el PNUMA, es una muestra importante si se considera que los países que han participado en él son los que mayores avances registran a la fecha.

En específico la participación de los proveedores en temas de sostenibilidad del mercado público es clave si se considera que ellos serán quienes provean de la oferta

requerida por el Estado. Por un lado es necesario que ellos entiendan qué son las Compras Públicas Sostenibles para que produzcan productos y presten servicios que cumplan con los estándares ambientales, sociales y económicos solicitados en las licitaciones. Por otro lado, es importante que los compradores públicos entiendan las necesidades e inquietudes de los proveedores para así definir políticas más adecuadas a la realidad.

De este modo, el mercado de compras públicas contará con más y mejores ofertas, existiendo libre competencia y concurrencia de proveedores en los procesos de adquisiciones del Estado.

Las capacitaciones a proveedores y otros agentes; procesos de consultas abiertos para definición de herramientas o para determinar qué productos y servicios se incluirán en las listas verdes o sostenibles que fijen los países, por ejemplo, constituyen medidas recomendables que pueden ser de fácil ejecución y muy provechosas para los objetivos finales de implementación de las Compras Públicas Sostenibles.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

AUSTRALIAN PROCUREMENT AND CONSTRUCTION COUNCIL. Australian and New Zealand Government Framework for Sustainable Procurement. ISBN: 978-1-920751-09-08

CEGESTI. Hacia una Política de Compras Públicas Sustentables en Centroamérica, Recomendaciones y lecciones aprendidas del proyecto: Implementación de políticas ambientales en las contrataciones públicas en Centroamérica. Octubre, 2010. www.cegesti.org <http://www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-13-221010.pdf>

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Public procurement for a better environment. Brussels. 16.7.2008. {COM (2008) 400 final, SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126}.

ECO GLOBAL, ASESORES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. Análisis jurídico

sobre las compras públicas sustentables en Costa Rica. San José, 16 de mayo del 2010 www.unep.fr/scp/procurement/pilotcountries/files/CostaRicaLR.pdf

EUROPEAN UNION CHAMBER OF COMMERCE, China. Public Procurement in China: European Business Experiences Competing for Public Contracts in China. April, 2011.

<http://www.cbichina.org.cn/cbichina/upload/fckeditor/EUCCC%20Public%20Procurement%20Study,%20April%202011.pdf>

EVANS L.; C. NUTALL; A. MOUAT; D. EWING. Assessment and Comparison of National Green and Sustainable Public Procurement Criteria and Underlying Schemes. Final Report. 2010. ENV.G.2/SER/2009/0059r, Restricted Commercial ED47517 Issue Number 6.

FLETCHER M.C.; DUISTERWINKEL, C.; REIDY, D.; TOMÉ, P. Sustainable Public Procurement, May 2009. www.csreurope.org

FONDEVILA, M.M. Guía de Compras Sostenibles. Proyecto ENECO. www.proyectoeneco.com

Guideline for Greening Services Procurement. Canada. June 2009. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ecologisation-greening/publications/index-eng.html>

Guideline for Integration of Environmental Performance Considerations in Federal Government Procurement. www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ecologisation-greening/achats-procurement/directive-guideline/index-eng.html

ICLEI. The Procura+ Manual. A Guide to Cost-Effective Sustainable Public Procurement. 2nd Edition. Editor: Simon Clement, ICLEI European Secretariat, Sustainable Procurement Team. Germany, 2007. www.iclei.org/fileadmin/user_upload/documents/Global/Programs/Procurement/Procura_Manual_complete.pdf

INSTITUTE FOR GLOBAL ENVIRONMENTAL STRATEGIES (IGES). Japan's Public

Procurement Policy of legal and sustainable timber: Progress, Challenges and ways forward. Edited by Federico Lopez-Casero and Henry Scheyvens. August, 2007. ISBN: 978-4-88788040-5

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE (IADS). Manual Compras Públicas Sustentables en el Mercosur, Lineamientos para elaboración de Políticas. Primera Edición. Argentina. Septiembre, 2008. ISBN: 978-987-24738-0-8

JACKSON D. Buying a sustainable future? Timber procurement policies in Europe and Japan. Editors: Ed Fenton, Saskia Ozinga. March 2009. ISBN: 978-1-906607-05-0

MACHIBA T; HERRDOR; M., KUHNDT, M. Green Purchasing. Final Draft. September 25, 2007.

NORWEGIAN MINISTRY OF THE ENVIRONMENT; NORWEGIAN MINISTRY OF GOVERNMENT ADMINISTRATION AND REFORM; NORWEGIAN MINISTRY OF CHILDREN AND EQUALITY. The Norwegian Action Plan 2007 – 2010. Environmental and Social Responsibility in Public Procurement (Sustainable Public Procurement). www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Planer/T-1467_eng.pdf

PERERA, O.; MORTON B.; PERFREMENT, T. Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: A Question of Value. International Institute for Sustainable Development (IISD). Canada.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU, Report on data collection results. January 2009. http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf

TESSEMA, F.; MARSILLE, C. Practical insights and illustrative examples on Sustainable Public Procurement, Case Studies from Europe, SuPP-Urb-China. Paper No.3_EN/CN, CSCP: Wuppertal. March 2009.

ANEXO I

Contexto Internacional de Compras Públicas Sostenibles

CONTEXTO INTERNACIONAL

- **Europa**

A partir de los 70, surgen las primeras iniciativas para la elaboración de políticas de protección al medio ambiente y durante los 80, comienza el desarrollo de las Compras Públicas Sostenibles, pero no es sino hasta la década de los 90, cuando efectivamente el tema de la sostenibilidad cobra importancia.

Es el Tratado de Amsterdam de 1997, que viene a establecer que el factor ambiental debe integrarse para lograr un desarrollo sostenible. Así, surgen las primeras redes de Compras Públicas Sostenibles y se inician diversos proyectos de contratación pública “verde” a nivel regional, nacional e internacional.

El 2002, la OCDE dicta una Recomendación denominada “Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement” para mejorar el desempeño ambiental en las compras públicas, recomendando a sus Estados Parte, la adopción de preceptos ambientales en sus procesos de adquisición de bienes y servicios.¹⁰

El 2004, la Unión Europea aprueba dos importantes normas, la Directiva 2004/17/EC, que regula procedimientos de contratación de entidades que operan en sector de agua, energía, transporte servicios forestales y la Directiva 2004/18/EC sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos de obra pública, suministro y servicios. Ellas establecen expresamente la inclusión de requerimientos medioambientales en todos los estados de los procesos de compra (selección, especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y cláusulas contractuales). Asimismo, se contempla la inclusión de requerimientos sociales para la ejecución de

¹⁰ OECD Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement C/2002/3,23/01,2003

contratos y la reserva de algunos contratos para favorecer programas de empleo o trabajadores.¹¹

Luego de esto, España incorpora durante el 2007 las directivas mencionadas en su legislación. En el caso de Francia, durante el 2009 fue publicada una Ley que regula las compras públicas con criterios medioambientales.¹²

Del mismo modo, surgen diversas iniciativas de adhesión voluntaria, como por ejemplo, la adhesión al Pacto Mundial OIT (Organización Internacional del Trabajo), Declaración Universal de Derechos Humanos, Directivas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o las exigencias de algunas certificaciones ambientales o sociales, ISO 14001, SA 8000, AA1000, etc.

En específico se puede señalar que en algunos países de la Unión Europea (UE), como Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Noruega, Suecia, Reino Unido, se ha puesto mayor énfasis en el desarrollo de los aspectos medioambientales, sin perjuicio de que existe un desarrollo en los aspectos sociales de las compras públicas. Francia y Holanda son ejemplos de países con mayor desarrollo en temas de sostenibilidad.

La Comisión Europea, a través de una Comunicación llamada "Public Procurement for a Better Environment" de julio de 2008, estableció como objetivo de los Estados Miembros de la Unión Europea, que el 50% de sus licitaciones, fuesen con criterios medioambientales al año 2010. Un tema a resolver por la Unión Europea al respecto, fue uniformar los requerimientos y estándares ambientales, para que lo exigido por un país no significara una barrera para los proveedores de otro país de la misma asociación. Por ello, se establecieron los mismos criterios para grupos/categorías de bienes y servicios.

Así, países como Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, Suecia, Reino Unido, alcanzaron la meta planteada en una o más categorías de bienes o servicios y consideran en sus planes de acción para los próximos años, metas superiores al 50% ya alcanzado.

En efecto, la Comisión Europea mantiene un resumen de las Planes Nacionales de Acción de Compras Públicas Verdes (GPP), que contiene los objetivos, sistemas de

¹¹ Artículo 26 y 19 of Directiva 2004/18/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 Marzo de 2004.

¹² España: Ley 30/2007 de contratos del sector público y Ley 31/2007 de procedimientos de contratación en sectores de agua, energía, transportes y servicios postales. Francia: Ley 2009-967.

monitoreo, guías prácticas y capacitaciones de cada uno de los 27 Estados Miembros y en donde se contemplan las siguientes metas: ¹³

- Bélgica, que pretende alcanzar el 50% de GPP a nivel federal al 2011 y el 100% de SPP con la Región Flamenca al 2020;
- Finlandia planea que las organizaciones estatales alcancen el 100% de GPP al 2015, y las municipalidades, el 50% al 2015;
- Holanda, persigue que las Provincias alcancen el 100% de GPP al 2015, y las municipalidades, el 100% al 2015.
- Noruega no tiene meta específica, pero existe la obligación legal de considerar los aspectos ambientales y el LCC (Lyfe Cycle Costing) en las compras públicas. ¹⁴

Además de los países mencionados, se destacan Planes de Acción Nacional para las Compras Públicas Verdes, en Austria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, España, Eslovenia y Eslovaquia. ¹⁵ Asimismo, en materia de Compras Públicas Sostenibles, se destaca el Plan de Acción Nacional de Polonia ¹⁶.

Si bien Europa ha puesto más énfasis en el desarrollo de las Compras Públicas Verdes, durante el año 2011, la Comisión Europea publicó una Guía sobre Responsabilidad Social en las Compras Públicas, explicando como integrar los contenidos sociales en la contratación pública respetando el marco legal de la Unión Europea y sin introducir requisitos administrativos adicionales que excluyan o discriminen a los proveedores, principalmente a las empresas de menor tamaño. ¹⁷

- **Canadá**

Desde fines de la década de los noventa, Canadá ha realizado variados esfuerzos para integrar el concepto de Desarrollo Sostenible en materias de contratación pública.

Para ello, el gobierno ha tenido un enfoque práctico basado en acciones y medidas concretas para ir alcanzando paso a paso, resultados.

¹³ Ver Assessment and Comparison of National Green and Sustainable Public Procurement Criteria and Underlying Schemes, Final Report, ENV.G.2/SER/2009/0059r, 2010.

¹⁴ Life Cycle Costing se define por la Organización Internacional para la Estandarización como “ evaluación económica que considera todos los flujos de costos relevantes y significativos proyectados y acordados sobre un período de análisis expresado en valor monetario. Los costos proyectados son los necesarios para alcanzar los niveles definidos de desempeño, incluyendo solvencia, seguridad y disponibilidad”.

¹⁵ Ver http://ec.europa.eu/environment/gpp/action_plan_en.htm

¹⁶ Ver Oficina de Compras Públicas de Polonia, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;379>

¹⁷ “Buying Social: a guide to taking account of social considerations in public procurement”, European Commission, 2011

En el desarrollo para la implementación de Compras Públicas Sostenibles, han sido factores de éxito los siguientes:

- El liderazgo de los altos directivos de la Administración del Estado, que ha sido de vital importancia para producir los cambios culturales necesarios para incluir los aspectos medioambientales en las decisiones de compras.
- El poder de compra del sector público de Canadá, el cual puede llegar a influir el mercado para el suministro de bienes y servicios sostenibles.
- La conformación de grupos de trabajo entre agencias públicas con otros ministerios o departamentos, organizaciones no gubernamentales, sector privado y otros países de la OECD.

El año 2006, entró en vigencia la Política Federal de Compras Verdes, la cual fue emitida conforme a un marco normativo vigente en dicho país. (“Section 7 of the Financial Administration Act, the Department of Public Works and Government Services Act, Section 4 of the Department of the Environment Act and Section 5 and 6 of the Department of Natural Resources Act”).

Esta Política tiene como principal objetivo, avanzar en la protección del medio ambiente y apoyar el desarrollo sostenible integrando las consideraciones medioambientales en las decisiones de los procesos de compras. Su ámbito de aplicación incluye todas las fases de la gestión y administración de bienes y servicios, desde la planificación y definición de requerimientos hasta la adquisición, uso, operación, mantenimiento y eliminación o liquidación final.

Así, la mencionada política se ha implementado a través de diversas herramientas e instrumentos: guías prácticas, planes de compras públicas, manuales y capacitaciones a empleados y funcionarios federales.

Entre los instrumentos de implementación cabe destacar las siguientes guías que se han dictado para la aplicación de la Política de Compras Verdes:

- Guía “Guideline for Integration of Environmental Performance Considerations in Federal Government Procurement”, la cual explica como los aspectos ambientales pueden ser incluidos en todas las fases del ciclo de vida de los bienes y servicios, con el fin de apoyar las decisiones de compras basadas en el concepto de “value for money”.
- Guía “Guideline for Greening Services Procurement” que analiza específicamente la contratación de servicios, definiendo una metodología para

examinar los impactos ambientales del ciclo de vida de los servicios. Asimismo, se destaca que esta guía otorga un conjunto de consideraciones ambientales aplicables a los contratos de servicios y propone criterios medioambientales que pueden ser incorporados en contratos de ciertos servicios, dando así herramientas concretas al personal encargado de compras.

Como resultados de la implementación de esta Política, se han obtenido resultados positivos, tales como la incorporación cada vez mayor de criterios medioambientales en las compras; existencia de una oferta permanente de bienes y servicios verdes en distintas áreas y un compromiso creciente de la industria en las Compras Públicas Sostenibles.

- **Sudáfrica:**

Es uno de los países que se destaca por tener un desarrollo más avanzado en los aspectos sociales de las compras públicas, a diferencia con Europa donde los aspectos medioambientales han sido más mas considerados.

El concepto de Compras Públicas Verdes (GPP) es relativamente nuevo en Sudáfrica. Hacia el año 2008, si bien los criterios medioambientales se incorporaban en las compras grandes realizadas por las entidades públicas, a nivel nacional no existía una política de Compras Públicas Verdes. En contraste, los aspectos sociales han sido más desarrollados. Distintos organismos públicos han implementado medidas y planteado iniciativas relativas a aspectos de sostenibilidad. Si bien muchos no tienen directa relación con adquisiciones, sí han contribuido a la implementación de las Compras Públicas Sostenibles. Asimismo, existe un marco legal que ha permitido el avance de los temas de sostenibilidad en el país.

Entre las dificultades que Sudáfrica ha tenido que enfrentar para la implementación de políticas de Compras Públicas Verdes, se encuentra la limitada disponibilidad de bienes “verdes”; los problemas relacionados con la voluntad política para aceptar un nuevo enfoque de las compras públicas; la poca experiencia de los encargados de compras en temas de sostenibilidad para la aplicación de criterios medioambientales y la existencia de estructuras de compras descentralizadas, entre otras.

- **Asia**

En Asia, se ha puesto énfasis en el desarrollo de los aspectos medioambientales de las compras públicas. Japón tiene un sólido marco normativo, una política de compras

verdes definida, guías de información sobre los métodos de bienes y servicios verdes, así como una importante base de datos de productos eco-etiquetados. Se destaca la red de información denominada “Red de Compras Verdes” (www.gpn.jp), cuyo objetivo es proporcionar un foro donde se puedan difundir los principios de contratación sostenible.

Algunas iniciativas para promover compras verdes implementadas en Corea del Sur, China, Malasia y Tailandia han seguido el ejemplo de las políticas japonesas. Por otro lado, China, cuenta con normas, políticas y listas de compras verdes de productos con etiquetas medioambientales y productos de ahorro de energía, entre otras medidas implementadas, como se verá a continuación.

- **China**

Antecedentes:

China establece su sistema de compras públicas a fines de los noventa. Considerando el gran problema de contaminación del país, se vio a la contratación pública como una herramienta útil para proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible.

Es así como a partir del año 2004 se comienzan a dictar diversas leyes que regulan las compras verdes. En el 2007, se inician los esfuerzos para cumplir con los requerimientos que establece el Acuerdo de Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio (OMC), aprobando otras legislaciones para promover las Compras Públicas Verdes. A la fecha, China sigue en negociaciones para el acceso al Acuerdo mencionado.

El sistema de compras públicas en China se basa en leyes y una serie de regulaciones. Las normas principales sobre las cuales se estructura, son La Ley de Compras Gubernamentales (GPL: Government Procurement Law) que comprende las contrataciones realizadas por la administración central, relacionadas entre otros, con salud pública, construcciones gubernamentales, algunos proyectos de tranvías, de tecnologías de información para ministerios, equipos de oficina, etc., y la Ley de Licitaciones (BL: Tender and Bidding Law), que regula los proyectos ejecutados por las empresas estatales, de energía, transporte, construcciones, telecomunicaciones, bienestar, etc.

La Contratación Pública como herramienta a favor de la protección medioambiental reviste gran importancia en China, si se considera que el monto del gasto público destinado a esta materia es bastante elevado en dicho país. En este importante mercado es donde se han desarrollado e implementado algunas políticas de compras verdes y sostenibles, que se verán a continuación.

Herramientas y Recursos para implementación:

Marco Normativo:

La “Ley de Promoción de Producción Limpia de la Gente de la República China de 2002”, la “Ley de Compras Gubernamentales de 2003” y la “Ley de Promoción de la Economía Circular de la Gente de la República de China”, constituyen los pilares en el desarrollo de compras verdes en China.¹⁸

Así, la primera, establece la política de compras verdes y la obligación de las entidades públicas de promover ésta.¹⁹

La segunda, establece que las compras públicas deben ser usadas para la protección del medio ambiente y debe promover la producción sostenible y la adquisición de bienes que cumplan con los estándares medioambientales. En este sentido, los proveedores que no cumplan con la norma de estándares medioambientales, pueden ser excluidos de las listas de proveedores, hasta por 3 años.²⁰

La tercera, cuya implementación comenzó el 2009, establece que los gobiernos más grandes deben definir un sistema de responsabilidad para promover economía circular y deben usar el diseño de política, el poder fiscal, oportunidades de inversión y el poder de compra para promover la economía circular.²¹

Listas de Compras Verdes

Respecto de las medidas concretas de política de compras verdes, el método implementado en China son las listas de compras verdes, distinguiéndose la lista de

18 Clean Production Promotion Law of the People's Republic of China of 2002, The Government Procurement Law, The Circular Economy Promotion Law of the People's Republic of China.

¹⁹ Artículo 16 de Ley de Promoción de Producción Limpia de la Gente de la República China de 2002.

²⁰ Artículo 9 y 22 de Ley de Compras Gubernamentales de 2003.

²¹ Artículo 1 sección 8 de “Ley de Promoción de la Economía Circular de la Gente de la República de China”

productos con etiquetas medioambientales (Environmental Labeling list) y de productos de ahorro de energía (Energy-saving list):

- La lista denominada "Energy-saving list" abarca productos de ahorro de energía tales como aire acondicionado, refrigeradores, lámparas fluorescentes, calentadores eléctricos, impresoras y productos de ahorro de agua.

Las Directivas de implementación de los productos de "Energy Saving List" fueron dictadas por el Ministerio de Finanzas y el Comité de Desarrollo Nacional y Reforma durante el 2004, y ponen énfasis en la importancia de las compras de estos productos como medio para reducir los costos de energía, promover eficiencia tecnológica, crear conciencia sobre los recursos y promover el desarrollo sostenible.

La lista de productos verdes, creada por el Ministerio de Finanzas y el Comité de Reforma, contiene 8 categorías. Esta lista ha sido actualizada seis veces durante el año 2005, 2006, 2007 y 2009, aumentando su alcance de las 8 categorías originales y 10 productos, a 30 categorías y 40 productos.

- La lista denominada "Environmental Labeling List" contempla bienes eco-etiquetados certificados por una institución certificadora con certificación nacional. En efecto, existe un programa de etiquetado ambiental en China desde el año 1994, el cual ha sido perfeccionado conforme a los requerimientos ISO 14020.

En 2006, el Ministerio de Finanzas y la Dirección Nacional de Protección al Ambiente dictan una Directiva que establece la obligación de que las entidades compradoras de gobierno den preferencia a bienes eco-etiquetables y que no adquieran productos dañinos para el medio ambiente.

Años después, en marzo del año 2007 y agosto del 2008, los mismos organismos de gobierno, considerando la necesidad de ampliar el alcance de compras verdes, actualizan las listas de productos eco-etiquetables, aumentando de 14 a 19 categorías.

Implementación de Políticas

Las políticas de compras verdes han sido implementadas en algunas ciudades de China.

El Centro llamado “Environmental Development Center of the Environment Protection Administration” ha ejecutado variadas iniciativas para promover el consumo sostenible y las compras verdes y sostenibles, entre las cuales, están investigaciones, seminarios, conferencias y el establecimiento de la Red de Compras Verdes China (Chinese Green Purchasing Network CGPN- [www. cgpn.org](http://www.cgpn.org)).

Asimismo, se destaca el Proyecto denominado “Sustainable Public Procurement in Urban Administration in China” (SUPP-Urb China), cuyo objetivo es aplicar los estándares de Compras Públicas Sostenibles en tres ciudades, Tiajin, Quinhuangdao y Lanzhou y regularizar la aplicación de éstos en China, para así reducir el consumo de recursos y las emisiones y alcanzar las metas ambientales propuestas en el país.²²

En concreto, este proyecto de sostenibilidad comprende la recopilación de buenas prácticas; la investigación de condiciones favorables de Compras Públicas Sostenibles; la implementación de éstas en tres ciudades; la difusión en China y Asia de las prácticas sostenibles y el alcanzar un diálogo para una política nacional.

Dificultades en la implementación de las Políticas de Compras Públicas Verdes

El sistema de contratación pública de China se estructura en forma descentralizada. No existe una única agencia encargada de la materia, sino que son diversos organismos públicos los que administran el Sistema. Las compras verdes son administradas por centros de compras, que aplican indistintamente las regulaciones existentes. La independencia de los organismos y la falta de intercambio de información entre ellos, generaría una falta de conocimiento y coordinación entre las distintas agencias de compras.

Asimismo, las definiciones de los productos verdes no son uniformes. Distintos organismos han emitido distintos documentos con definiciones de los productos verdes, pero no existen conceptos estandarizados, lo cual generaría confusión en su utilización, por parte del sector privado y en las agencias/oficinas de compras.

²² Sustainable Public Procurement in Urban Administration in China

<http://public-procurement.emcc.cn/english/the%20project%20news.html>

Tampoco existen estándares uniformes de criterios de evaluación de productos verdes.

Respecto de los recursos humanos, no hay suficiente personal de compras públicas destinado a ejercer labores vinculadas con las Compras Públicas Verdes, y la mayoría carece de la especialización y experiencia adecuada en la materia.

Finalmente, la información no está adecuadamente estructurada de modo que se dificulta la difusión de las políticas de compras verdes existentes y de los métodos de implementación de éstas, así como el monitoreo y control de cumplimiento de dicha implementación.

ANEXO II

Glosario

BL: Tender and Bidding Law

Chinese Green Purchasing Network (CGPN): Red de Compras Verdes China www.cgpn.org

Compras Públicas Sostenibles: son el “proceso por el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades en bienes, servicios, obras y servicios públicos de una manera que garantice la relación calidad-precio en base al ciclo de vida en términos de generar beneficios no sólo a la organización, pero también a la sociedad y a la economía, al mismo tiempo que minimiza el daño al medio ambiente.” ²³ Se trata de adquisiciones de bienes y contratación de servicios y obras realizadas por entidades de la Administración del Estado, que consideran aspectos sociales, medioambientales y económicos.

Compras Públicas Verdes: Adquisiciones de bienes y contratación de servicios y obras, realizadas por entidades de la Administración del Estado, que incluyen y ponen énfasis en los aspectos medioambientales.

Desarrollo Sostenible: La Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo en la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1987 lo definió como “Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.” ²⁴ Se refiere al desarrollo que involucra los aspectos sociales, económicos y medioambientales de una sociedad, para alcanzar el bienestar de la población actual y futura.

GPL: Government Procurement Law

GPP: Green Public Procurement. Sigla usada para indicar las Compras Públicas Verdes.

ISO 14001: Certificación creada por la Organización Internacional para Normalización (International Organization for Standardization - ISO), cuyo propósito es apoyar la

²³ Procuring the Future, UK Sustainable Procurement Task Force, 2006. Esta definición fue adoptada por “Swiss-led Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement”. “Sustainable Procurement is a process whereby organizations meet their needs for goods, services, works and utilities in a way that achieves value for money on a whole life basis in terms of generating benefits not only to the organization, but also to society and the economy, whilst minimizing damage to the environment.”

²⁴ “Sustainable Development refers to development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. World Commission on Environment and Development. Our Common Future 1987. Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo en la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1987.

aplicación de un plan de manejo ambiental en cualquier organización del sector público o privado.

ISO 14020: Certificación creada por la Organización Internacional para Normalización (International Organization for Standardization - ISO), que establece principios para el desarrollo y el uso de etiquetas ambientales y declaraciones.

Lyfe Cycle Costing (LCC): se define por la Organización Internacional para la Estandarización como “evaluación económica que considera todos los flujos de costos relevantes y significativos proyectados y acordados sobre un período de análisis expresado en valor monetario. Los costos proyectados son los necesarios para alcanzar los niveles definidos de desempeño, incluyendo solvencia, seguridad y disponibilidad”.

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

OMC: Organización Mundial de Comercio

PIB: Producto Interno Bruto

SA 8000: Certificación global de responsabilidad social para condiciones laborales dignas, que se basa en los estándares de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Convención de Derechos del Niño y otras convenciones de la Organización Internacional del Trabajo, desarrollada y supervisada por SAI (Social Accountability International).

SPP: Sustainable Public Procurement. Sigla usada para indicar las Compras Públicas Sostenibles o Sustentables.

SUPP-Urb China: Sustainable Public Procurement in Urban Administration in China <http://public-procurement.emcc.cn/english/the%20project%20news.html>

Value for Money (VFM): Concepto para evaluar si una organización ha obtenido o no el máximo beneficio de los bienes y servicios que adquiere o provee, con los recursos disponibles para hacerlo. No sólo se refiere a los costos de los bienes y servicios, si no que toma en cuenta otros factores, como la calidad, uso de recursos, oportunidad y conveniencia, que en su conjunto constituyen un mejor valor. Este concepto se basa no sólo en el precio de compra, si no que en la máxima eficiencia y efectividad de la compra.

ANEXO III

Resultados Encuesta Compras Públicas

Sostenibles: Adjunto.