

3

Programa ICT4GP
SERIE POLICY BRIEFS

**EL MEJOR VALOR POR EL DINERO GASTADO:
EL IMPULSO DE LAS COMPRAS SUSTENTABLES EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

EL MEJOR VALOR POR EL DINERO GASTADO: EL IMPULSO DE LAS COMPRAS SUSTENTABLES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹

RESUMEN EJECUTIVO

En un contexto de creciente interés y valoración de las compras sustentables, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se encuentra avanzando en iniciativas asociadas con las compras públicas sustentables. A través de redes, grupos técnicos, e incluso estructuras formales a nivel político, las compras públicas sustentables están presentes de diversas maneras en las estructuras de los gobiernos de la región. Sin embargo, más allá de los marcos normativos existentes, hasta el

momento son pocas las experiencias concretas de aplicación de estos instrumentos.

Del Grupo de Trabajo conformado para analizar los avances en lo que hace a las compras públicas sustentables en once países de la región (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay), surgieron las principales características, obstáculos y desafíos de estos avances, que se describen en el presente *brief*.

INTRODUCCIÓN

Dada su magnitud, las compras públicas constituyen una oportunidad para el logro de determinados objetivos de política, entre los que se encuentra el desarrollo sustentable. Por el propio volumen de las adquisiciones de bienes y servicios que realizan los distintos niveles de gobierno, éstos tienen una importante responsabilidad en las características que adquiere el crecimiento económico. En este sentido, el Estado debe procurar el bienestar general, considerando, en una perspectiva de largo plazo, la protección del medio ambiente y de los derechos humanos, culturales y sociales de cada país.

Las compras públicas sustentables se definen como *“El proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos obteniendo el ‘mejor*

valor por el dinero gastado’ en términos de generación de beneficios no sólo para la organización sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimizan los daños al ambiente” (Definición adoptada por el Grupo de Trabajo Internacional en Compras Públicas Sustentables en base a la política de SPP del Reino Unido, 2006).

Dado que en ocasiones, los bienes y servicios sustentables tienen un precio mayor que los tradicionales, para profundizar este camino se hace necesario ampliar el concepto de “valor”, integrando todos los costos y beneficios económicos, ambientales y sociales involucrados: el concepto de “mejor valor por dinero” (*best value for money*) debe reemplazarse por el de “mejor valor a lo largo del ciclo de vida del producto o proyecto”.

1 Este *brief* fue elaborado utilizando como insumo el Documento de Trabajo N°7 del Programa ICT4GP: “Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo”, publicado en junio de 2011. El Documento se encuentra disponible en <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/DOCUMENTO%20DE%20TRABAJO%20N%C2%BA2.pdf>, y es el producto derivado del Grupo de Trabajo Temático coordinado por la consultora Victoria Beláustegui (Argentina), quien elaboró el informe final con los resultados de la investigación y las recomendaciones de política.

EL AVANCE EN LAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES (SPP²) EN LA REGIÓN

En un contexto de creciente interés y valoración del tema, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se encuentra avanzando en iniciativas asociadas con las compras públicas sustentables. A través de redes, grupos técnicos, e incluso estructuras formales a nivel político, las compras públicas sustentables están presentes de diversas maneras en las estructuras de los gobiernos de la región.

Excepto Ecuador, que se encuentra en una fase exploratoria, todos los países del Grupo tienen iniciativas vigentes o en elaboración. Ecuador representa un caso interesante, ya que el concepto de compras públicas sustentables está explícitamente mencionado en la Constitución de la República.

Sin embargo, más allá de los marcos normativos existentes, hasta el momento son pocas las experiencias concretas de aplicación de estos instrumentos. Los proyectos en marcha contemplan el diseño de un plan de acción con objetivos y metas definidos, y si bien no cuentan aun con suficientes herramientas de información y apoyo para la implementación, reconocen la necesidad de trabajar para ello. Los rasgos comunes de las iniciativas adoptadas hasta el momento en la región se sintetizan en el Box 1.

BOX 1. LAS INICIATIVAS DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES EN LA REGIÓN

- Los marcos legales vigentes permiten la aplicación de criterios de sustentabilidad. Es decir, el lanzamiento de una estrategia de SPP no requiere la realización de reformas ni la implementación de nuevas normas, más allá

de que, en cierto momento, el desarrollo de un marco legal apropiado sea necesario para profundizar las iniciativas.

- En general, es el organismo nacional de compras quien lidera y lleva adelante la iniciativa.
- El enfoque adoptado se basa en una visión integral de la sustentabilidad, que considera igualmente las dimensiones económica, ambiental y social³.
- Las distintas áreas de gobierno involucradas, incluido el organismo a cargo de la problemática ambiental, participan de las iniciativas.
- Se propone la generación de información y guías de apoyo para los compradores públicos (manuales para la aplicación de compras sustentables, *sitios web*, campañas y desarrollo de capacidades).
- Hasta el momento, los avances de estas iniciativas se han concentrado en la selección de criterios y especificaciones técnicas para ciertos grupos de bienes y servicios, más que en las otras etapas del proceso de compra, como la identificación de la necesidad de compra, la evaluación y selección de proveedores, la auditoría y el monitoreo de contratos.

Uruguay, Colombia y Chile incluyen ciertos criterios de sustentabilidad en la evaluación de sus proveedores, principalmente sobre aspectos sociales (relativos al cumplimiento de la normativa laboral).

Chile, El Salvador y Paraguay son los únicos países del Grupo que aplican cierto control a los proveedores para evaluar el cumplimiento de aspectos relacionados con la sustentabilidad.

2 Se utilizan las siglas de la expresión en inglés (SPP: *Sustainable Public Procurement*) para evitar la confusión con las de "Consumo y Producción Sustentables" (CPS), ya muy difundidas y utilizadas en español en la región.

3 La UE, en cambio, ha concentrado las iniciativas en torno a los criterios ambientales (verdes), más que en los aspectos sociales. En el mismo sentido, la propuesta de Chile, si bien reconoce la necesidad de incluir la dimensión social, plantea que "*resulta un proceso de alta complejidad*", por lo que también se centra específicamente en la dimensión ambiental.

Chile incluye aspectos de sustentabilidad en las auditorías y realiza informes para mostrar sus logros en aspectos como el ahorro de energía, la cantidad de PYMES contratadas y los puestos de trabajo creados.

tados, disminución de la pobreza, seguridad y salud ocupacional y derechos humanos.

Las herramientas y políticas que se generan en diversos ámbitos del sector público pueden facilitar la incorporación de criterios ambientales y sociales en las compras públicas. En este sentido, la coordinación de esfuerzos con los organismos responsables de estas áreas resulta clave.

LAS HERRAMIENTAS Y LOS MECANISMOS DE APOYO

Dado que las iniciativas en marcha en la región son muy recientes, las herramientas de información y los mecanismos de apoyo resultan aún insuficientes para una efectiva aplicación de las SPP. Sin embargo, más allá de los instrumentos específicos para SPP, los países de la región disponen de una amplia variedad de políticas que pueden facilitar la inclusión de criterios de sustentabilidad en las compras públicas, tales como:

- Producción limpia
- Sellos y certificación ambiental
- Eficiencia energética
- Cumplimiento de la legislación ambiental

Perú definió una serie de medidas de eco-eficiencia de implementación obligatoria para todos los organismos del sector público. En el primer año se establecen medidas generales de uso responsable del papel, agua, energía, y minimización y reciclado de residuos. Para el segundo año se hace obligatorio adquirir lámparas de bajo consumo, instalar dispositivos ahorradores de agua y energía, implementar el uso de gas natural y energías alternativas para vehículos, motores y otro tipo de maquinaria.

Políticas sociales: promoción del empleo, legislación laboral, no discriminación, empleo para discapaci-

En el Cuadro 1 se presentan las políticas instrumentadas por los países del Grupo, indicando aquellas que se utilizan en apoyo a las SPP

Cuadro1. Políticas existentes utilizadas en apoyo a SPP

Iniciativas	Paraguay	Nicaragua	Uruguay	Costa Rica	Colombia	El Salvador	Chile	Perú
Prevención de la contaminación y producción limpia en el sector privado	■			■	■		■	
Prevención de la contaminación y producción limpia en el sector público		■			■			
Certificación de normas ISO, sellos ambientales, sistemas de premios	■				■		■	
Eficiencia energética	■	■		■	■		■	■
Desarrollo de proveedores	■				■		■	
Reconversión tecnológica		■			■			■
Ecodiseño y análisis de ciclo de vida					■			
Cumplimiento de legislación laboral		■			■	■	■	
Promoción del empleo					■			■
Oportunidades de empleo para trabajadores discapacitados	■				■		■	
Programas antidiscriminación (racial, de género, comunidades nativas)	■				■			
Promoción de los derechos humanos	■			■	■			
No sabe/ no existen			■					

Políticas existentes ■ Políticas existentes que se aplican para SPP ■

La situación deseable sería que cada país dispusiera de un conjunto de herramientas sistemáticas que abarcaran a todas las etapas del proceso de compras, respondiendo al ciclo completo y no a partes aisladas del proceso; es decir, especificaciones estándar, análisis de riesgo, selección de proveedores, criterios de evaluación y adjudicación. Las herramientas técnicas disponibles a nivel internacional

pueden resultar un buen punto de inicio para el diseño de instrumentos en los países de la región.

En el siguiente cuadro se presentan los mecanismos y herramientas de apoyo específicos de SPP utilizados en la región. Como se observa, su aplicación es aún incipiente.

Cuadro 2. Los mecanismos y herramientas de apoyo específicos utilizados en la región

	No ofrece herramientas	Información	Especificaciones técnicas	Sellos, certificación o verificación	Mandatorios (legales)	Híbridos (política, estrategia, plan de acción)
Ecuador	X					
Uruguay	X					
Nicaragua		X				
Paraguay		X				X
Costa Rica		X				
Chile		X		X		
Brasil		X				
Perú					X	X

La adopción exitosa de las compras sustentables requiere la participación de todos los actores involucrados. Específicamente, el diálogo con los proveedores del Estado es clave, y no sólo porque sus experiencias y conocimiento pueden ser valiosos en el desarrollo de los enfoques de SPP, sino también porque sus resistencias al cambio pueden dar por tierra con cualquier iniciativa de este tipo.

Las iniciativas en marcha en Paraguay, Uruguay, El Salvador, y Chile involucran a sus proveedores en el desarrollo de las SPP, lo que muestra un avanzado grado de madurez y comprensión de la dimensión del problema.

En el caso de Chile, ChileCompra ha conformado un Consejo Consultivo en Compras Sustentables, en el cual participan instituciones del sector público, privado y académico, con el fin de sentar las bases de una Política de Contratación Pública

Sustentable, analizarla periódicamente, dar seguimiento e informar sobre su implementación, así como proponer mejoras y modificaciones.

También resultan actores relevantes, las organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros tecnológicos, y gremios empresariales y sindicales, entre otros.

El espacio valioso de intercambio de información y experiencias que se ha generado a nivel regional en el marco de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, debería mantenerse y profundizarse, dado que resulta útil no sólo como espacio de interacción e intercambio de información y experiencias, sino también como ámbito de generación de iniciativas conjuntas y estrategias de política comunes.

En cuanto a los bienes y servicios escogidos como prioritarios en las SPP, no se recomienda escoger necesariamente aquellos de mayor concentración

en el gasto del Estado, sino evaluar también los riesgos para la sustentabilidad involucrados.

Paraguay establece su lista de bienes y servicios prioritarios de acuerdo a su participación en el gasto público y su impacto ambiental y social, Colombia considera el impacto ambiental y Chile y Perú evalúan la participación en el gasto público y el impacto ambiental.

LA CAPACIDAD PRODUCTIVA PARA ABASTECER DE BIENES Y SERVICIOS SUSTENTABLES

Los bienes y servicios sustentables tienen características particulares, por las que generan mejores impactos sociales, ambientales y económicos que los productos tradicionales a lo largo de su ciclo de vida (desde la extracción de las materias primas, pasando por la transformación productiva, la comercialización, el consumo y la disposición final).

Dadas estas especificaciones, la aplicación exitosa de estrategias de compras públicas sustentables insta a evaluar la disponibilidad de estos bienes y servicios en los mercados nacionales: la inclusión de criterios de sustentabilidad requiere la identificación previa de las capacidades y limitaciones del sector productivo para responder a las demandas de bienes y servicios sustentables que surjan desde el sector público. Con este panorama, es posible identificar los mejores criterios a utilizar.

El tamaño del mercado sustentable en la región es limitado, fundamentalmente por dos motivos:

- **El modelo de desarrollo productivo de la región:** A partir de la década del noventa, la producción y exportación de bienes primarios y agroindustriales aumentó de manera significativa en los países de América Latina y el Caribe, provocando un incremento en el uso de insumos con impacto ambiental (tierra, energía, agua, productos agro-

químicos), una mayor carga de contaminación y una mayor presión sobre los ecosistemas y la biodiversidad (CEPAL, 2010).

- **La importancia de las pymes en la economía y el relativo atraso que suelen presentar en su gestión ambiental y social:** En este sentido, la aplicación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas podría generar una barrera adicional para la participación de las pymes, que demandaría la instrumentación de políticas específicas. La necesidad de buscar convergencia entre políticas de compra y políticas ambientales y sociales para el sector plantea desafíos adicionales.

La mayor parte de las experiencias de la región en torno al desarrollo de bienes y servicios sustentables se vinculan con:

- **El mercado de exportación:** En general, en la región se utilizan ecoetiquetas para productos orientados casi exclusivamente al mercado externo (café, madera, agricultura, alimentos orgánicos, energías renovables y reducción de emisiones de dióxido de carbono, flores y frutas). Los requerimientos de ecoetiquetado, si bien pueden ser útiles para la identificación y marketing de estos productos, también imponen complejidades y cargas financieras que son especialmente gravosas para los productores más pequeños.
- **La promoción de ciertos atributos simples**, como la eficiencia energética.

Argentina, Chile, Brasil, México, Colombia y Ecuador, entre otros, utilizan eco-etiquetas de eficiencia energética en productos eléctricos como lámparas, heladeras y computadoras.

Sin embargo, la limitada capacidad del mercado de bienes y servicios sustentables de la región no debe considerarse como un dato, sino que puede modificarse en el tiempo, permitiendo la instrumentación más extendida de las SPP.

Por un lado, los consumidores de la región han comenzado a modificar sus preferencias considerando sus preocupaciones ambientales y sociales a la hora de decidir sus compras, alentando el desarrollo de bienes y servicios sustentables.

Además, el mercado internacional de productos sustentables, altamente dinámico, ofrece oportunidades para el desarrollo, y los países de América Latina y el Caribe podrían gozar de ventajas en su producción. En la región se destacan algunas iniciativas interesantes sobre la promoción de productos sustentables, tales como diversos programas de bio-comercio y mercados verdes.

Por el otro, la política de compras puede contribuir al desarrollo del mercado:

- **Aumentando el tamaño:** A partir de la demanda del Estado, es posible promover y “formar” mercados sustentables.
- **Generando información:** El diálogo con el sector privado ayuda a desarrollar una oferta que se adecua a las nuevas demandas del sector público en el largo plazo. Al informar al sector productivo sobre los nuevos requerimientos, o los que se implementarán en el futuro, el sector público le permite tomar las medidas necesarias para adaptar su producción a los nuevos estándares de sustentabilidad, en especial en aquellos segmentos donde la demanda pública es relevante y por lo tanto, goza de mayor influencia.

Sin embargo, más allá del potencial de desarrollo, la conformación de estos mercados requiere indetectiblemente un tiempo, que insta a que la aplicación de las SPP sea gradual. Y esto es válido no sólo para la dimensión ambiental, sino también para la social. Los esfuerzos deben focalizarse inicialmente en aquellos bienes y servicios prioritarios para los cuales existe oferta, dando las señales a los productores para alentar los planes de inversión necesarios en esas actividades.

En Chile existen productos con certificación forestal sustentable (Certfor): papel, madera aserrada, celulosa, productos de remanufactura (molduras, marcos, puertas, blocks) y paneles.

Uruguay cuenta con un Programa de Carne Natural Certificada homologada por GlobalGap (una iniciativa privada de certificación de productos sustentables) desarrollado por el Instituto Nacional de Carnes.

El Ecoturismo de Costa Rica ha sido adoptado como un modelo para el desarrollo del Consejo de Vigilancia de Turismo Sustentable.

INCENTIVOS, BARRERAS Y OPORTUNIDADES

Aunque los responsables de las áreas de compras públicas suelen reconocer el valor de las SPP como instrumento para el logro de ciertos objetivos de política, las cuestiones ambientales no suelen constituir en sí mismas un incentivo para instrumentar programas de compras sustentables. En general, el motor se encuentra en el cumplimiento de las normas en lo que hace a desarrollo sustentable, como así también en la tendencia internacional de modernización de los sistemas de compras. En este sentido, la idea de “seguir” tendencias puede resultar insuficiente para desarrollar el liderazgo y la voluntad política necesarios de modo de impulsar las SPP.

Como los marcos legales vigentes permiten, pero no requieren la aplicación de criterios de sustentabilidad en las compras, las áreas de compras encuentran dificultades para legitimar y aplicar con confianza las exigencias. De aquí la importancia de que estén informadas y capacitadas sobre las posibilidades legales de incluir especificaciones ambientales y sociales en las compras.

La falta de información, no sólo sobre los beneficios de las SPP, sino (y principalmente), sobre cómo llevarlo a la práctica, es una barrera importante para la

expansión del enfoque en la región. Sin embargo, no parece ser en sí misma una barrera difícil de franquear, aunque requiere una planificación precisa: de modo de resultar efectiva, la información debe estar acompañada de un programa sistemático de desarrollo de capacidades dentro del sistema de compras.

Otros de los limitantes, más difíciles de sortear en el corto plazo, son la falta de bienes y servicios sustentables en los mercados locales y su mayor costo respecto a los tradicionales. Como se mencionó previamente, el desarrollo de los mercados sustentables es posible, aunque gradual. En relación a los costos, existen numerosos ejemplos donde los productos más eficientes desde el punto de vista ambiental son también más eficientes en términos económicos (como las lámparas de bajo consumo y los calentadores solares). Y cuando no es así, pueden instrumentarse medidas, como ciertas herramientas financieras, la autorización de determinado sobreprecio o la utilización de presupuestos plurianuales, que permitan incluir los beneficios económicos de periodos posteriores a la compra (durante su uso o disposición final).

A modo de síntesis, en el Box 2 se presentan los seis aspectos clave en los que los países de la región deberían centrar sus esfuerzos para profundizar las SPP.

BOX 2. LAS 6 CLAVES DE LAS POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES

- **Institucionalidad:** La relevancia otorgada al tema debe traducirse en la creación de cierta institucionalidad pública. Se requiere la asignación de los recursos presupuestarios y humanos necesarios.
- **Voluntad política:** La presencia de un líder claro y con capacidad de incidir constituye una pieza fundamental, especialmente hasta que la sus-

tentabilidad esté plenamente integrada en el proceso de compras y contrataciones públicas.

- **Coordinación de políticas:** El desarrollo de un mercado sustentable requiere mayores esfuerzos, políticas y recursos que los que están al alcance de un organismo de compras, por lo que los impactos serán mayores si los esfuerzos son coordinados.
- **Desarrollo de capacidades:** El contar con un adecuado conjunto de instrumentos y herramientas de apoyo debe complementarse con un programa sistemático de desarrollo de las capacidades necesarias dentro del sistema de compras. Así como es clave contar con el “tridente básico para SPP” (ley, plan de acción, información), para lo cual se requiere una fuerte voluntad política sobre el tema, también lo es la generación de un sentido de ‘apoderamiento’ y compromiso con la iniciativa por parte de los funcionarios responsables de su implementación.
- **Redes de participación:** De modo de ganar legitimidad y compromiso en la acción, resulta central la generación de espacios de participación de todas las partes interesadas, tanto del sector público como del privado, y, especialmente, de los propios actores del sistema público de compras. Sin embargo, es importante no debilitar la autoridad política, quien finalmente toma y ejecuta las decisiones. La participación más intensa, amplia y frecuente no es necesariamente la mejor.
- **Alcance:** Por un lado, es bueno concentrar la aplicación de SPP en un grupo de bienes y servicios considerados prioritarios⁴, en base a factores ambientales (como protección de bosques nativos, reducción de CO₂), sociales y económicos. También puede resultar conveniente comenzar con la generación de casos piloto en gobiernos locales o municipales que permitan corregir errores y ajustar la metodología antes de extenderlo al resto del sistema público.

4 Más allá de las cuestiones ambientales prioritarias para cada país, se han definido a nivel regional algunos temas específicos en el marco del Proceso de Marrakech y del Foro de Ministros de Ambiente de América Latina y el Caribe. La región ha venido trabajando en estas áreas de manera conjunta desde 2003. Entre las prioridades regionales aparecen en un papel destacado la dependencia y uso de los recursos naturales como materia prima para la producción industrial, así como el uso del agua y la energía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEPAL (2010), “Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe”, ONU.