



# Recomendaciones generales para la implementación de **Compras Públicas Socialmente Responsables en Centroamérica**



Financiado por:



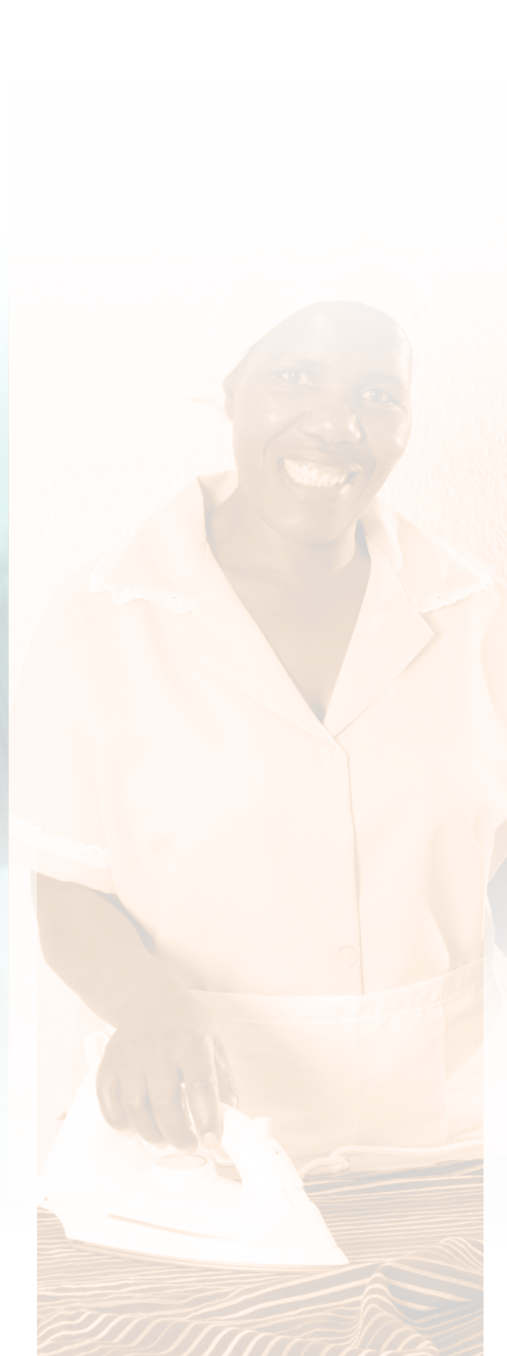
Ministerio Relaciones Exteriores -  
Reino de los Países Bajos

[www.comprasresponsables.org](http://www.comprasresponsables.org)





# Recomendaciones generales para la implementación de **Compras Públicas Socialmente Responsables en Centroamérica**



Financiado por:



Ministerio Relaciones Exteriores -  
Reino de los Países Bajos

[www.comprasresponsables.org](http://www.comprasresponsables.org)



Recomendaciones generales para la implementación de compras públicas socialmente responsables en Centroamérica

San José, Costa Rica

Primera edición, 2012.

Proyecto: Fortalecimiento de los Derechos Humanos y el Trabajo Decente

Financiado por: Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de los Países Bajos.

Investigadora: Sylvia Aguilar

Diseño: árdiCOM S.A.

336.39 CEGESTI  
C389r Recomendaciones generales para la implementación de compras públicas socialmente responsables en Centroamérica / CEGESTI. -- San José, C. R. : CEGESTI, 2012.  
17 p.; il.; 27 cm.

**ISBN 978-9930-9401-6-7**

1. GASTO PÚBLICO- AMÉRICA CENTRAL. 2 COMPRAS RESPONSABLES. 3. RESPONSABILIDAD SOCIAL. I. Título.

Esta investigación constituye un documento de trabajo y no puede considerarse vinculante; se haya sujeta a la evolución de las prácticas de compra pública y la jurisprudencia en cada país.

[www.cegesti.org](http://www.cegesti.org)

[www.comprasresponsables.org](http://www.comprasresponsables.org)

## Tabla de contenido

Lista de abreviaturas.....	1
Resumen ejecutivo.....	2
Executive summary.....	2
1. Introducción.....	3
1.1 Alcance de este documento.....	4
2. ¿Qué es el trabajo decente?.....	4
Trabajo decente y compras públicas sociales.....	4
4. Trabajo decente en la normativa de contratación pública en Centroamérica.....	5
5. Inclusión de aspectos sociales en las compras públicas.....	5
5.1 Planeación.....	5
5.2 Implementación.....	7
5.2.1 Promoción del trabajo decente en los proveedores de servicio.....	7
5.2.2 Promover compras a las PYME.....	10
5.2.3 Promover la inclusión social.....	13
5.2.4 Promover la accesibilidad y el diseño para todos.....	14
5.3 Capacitación, comunicación y otras prácticas socio-ambientales.....	14
5.4 Monitoreo.....	15
Conclusiones.....	16
Referencias.....	17



## Lista de abreviaturas

<b>CPSR</b>	Compras Públicas Socialmente Responsables
<b>MIPYME</b>	Micro, pequeña y mediana empresa
<b>OIT</b>	Organización Internación del Trabajo
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PEA</b>	Población económicamente activa
<b>PYME</b>	Pequeña y mediana empresa

## Resumen ejecutivo

En la Declaración de Río del año 1992 se indicó como necesario para alcanzar el desarrollo sostenible el modificar los patrones de producción y consumo. Para la cumbre Río+20, año 2012, se reconoce que el modelo económico en general es el que debe modificarse, de modo que se logren economías bajas en emisiones de carbono, que utilicen los recursos de forma eficiente y que sean socialmente incluyentes, reconociendo el importante rol de los consumidores como fuerza en el mercado.

De los tres tipos de consumidores (consumidor final, sector privado, sector público) la Administración es el que mayor poder de compra presenta (sus compras pueden llegar a superar 15% del PIB). Este poder de compra puede, y debe, ser utilizado para exigir mejores prácticas ambientales y laborales en las empresas con las cuales se negocia.

Las compras públicas sostenibles incluyen las llamadas compras públicas verdes y compras públicas sociales, estas últimas el enfoque de esta guía.

Si bien es cierto se requiere de políticas nacionales que respalden la implementación de ciertas iniciativas (por ejemplo, brindar preferencia a las empresas que ofertan servicios e integran en su planilla personas con discapacidad), la normativa actual sí permite que las instituciones velen por el trabajo decente, promuevan la accesibilidad y el diseño para todos, faciliten la participación de PYME y cuenten con iniciativas para recurrir a compras públicas con el fin de promover la inclusión social.

## Executive Summary

In the Rio Declaration of 1992 it was stated that in order to achieve sustainable development it was necessary to modify the production and consumption patterns. For the Rio +20 Summit, in 2012, it is recognized that the economic model as a whole should be amended, to achieve low-carbon economies that use resources efficiently and that are socially inclusive, recognizing the important role consumers have as market drivers.

Of the three types of consumers (consumer, private sector, public sector), Governments are the ones with the biggest purchase power (their purchases can exceed 15% of GDP) This purchasing power can and should be used to demand better environmental and labor practices in companies with which they do business.

Sustainable public procurement includes Green Public Procurement and Social Public Procurement, the latter the focus of this guide.

While national policies are needed to support the implementation of certain initiatives (for example, to provide preference to companies that offer services and that include on their staff people with disabilities), the current rules allow institutions to ensure decent work, promote accessibility and design for all, facilitate the participation of SMEs and also there are examples of initiatives in which procurement processes have been used to promote social inclusion.

## 1.Introducción

Los problemas ambientales son visibles para todos los sectores de la sociedad. En el caso del cambio climático, por ejemplo, las evidencias varían desde inundaciones o sequías (percibidas por la mayoría de la población), hasta la disminución o desaparición de ciertas especies (por ejemplo, la amazilia, un ave endémica de Costa Rica declarada en peligro de extinción en el 2007, debido a altas temperaturas y sequías<sup>1</sup>). Por otra parte, la creciente gama de problemas sociales, tales como la pérdida de empleos y la inseguridad socioeconómica, la pobreza, la inseguridad alimentaria, entre otros, han hecho que diferentes sectores de la sociedad se pregunten ¿qué pasó con las aspiraciones para lograr un desarrollo sostenible que desde hace más de 20 años se ha discutido?



**Figura 1.** Desarrollo sostenible.

En la Declaración de Río del año 1992<sup>2</sup> se promulgaron una serie de principios para alcanzar el desarrollo sostenible (el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas), uno de los cuales expresa:

### PRINCIPIO 8

Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

Complementario a estos principios, ha surgido el concepto de economía verde que, según la definición de Naciones Unidas<sup>3</sup>, es una economía que debe mejorar el bienestar del ser humano y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas; de este modo, una economía verde sería aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente (además nos permite alcanzar el deseado desarrollo sostenible).

Desde el punto de vista de las fuerzas en el mercado (la demanda) se distinguen tres tipos de consumidores:

- **Los consumidores finales**, quienes pueden exigir un comportamiento responsable por parte de los productores/distribuidores y comprar solamente aquellos que sean respetuosos con el ambiente y que demuestren prácticas socialmente responsables.



Sin embargo, no se puede pretender que el usuario final mueva todo el mercado, pues por un lado su poder de compra individual es limitado –particularmente en nuestra región- y por otro, no existen todavía colectivos fuertes que impulsen este sector; así, la mayor presión para crear más oferta de productos/servicios sostenibles recae en los siguientes dos tipos de consumidores (sin dejar de lado que igual se debe continuar trabajando en la formación de un consumidor final más consciente del impacto de sus decisiones).

- **Las empresas**, las cuales consumen materias primas, empaques, servicios, entre otros, y ya sea relacionado con sus proyectos de Producción más Limpia, ISO 14001, Responsabilidad Social, u otros, pueden implementar prácticas de consumo sostenible.

1. MINAET, IMN, GEF, PNUD (2009).

2. Ver en <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php>

3. PNUMA (2011).

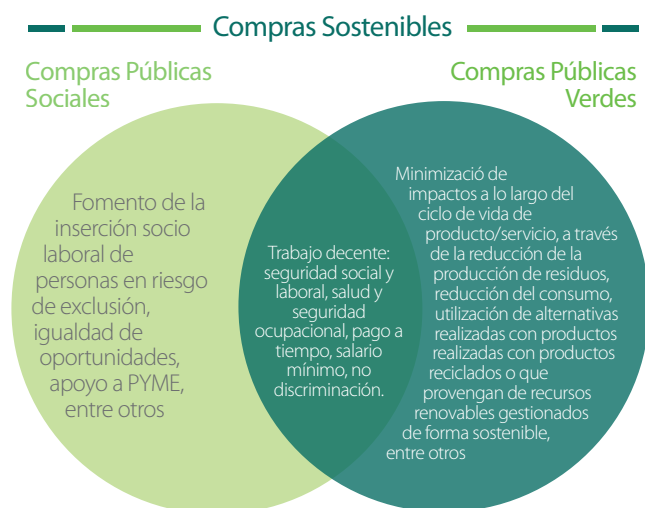


- **El sector público**, es un gran consumidor (de hecho, el principal comprador en cualquier país), por lo tanto está llamado a dar el ejemplo. Estudios internacionales muestran que las compras públicas constituyen el mercado más grande del mundo, valorado en miles de millones de dólares, y que el impacto de la actividad compradora de los gobiernos puede superar 15% del PIB<sup>4</sup>. Como se mencionó anteriormente, su poder de compra puede, y debe, utilizarse para exigir mejores prácticas ambientales y laborales en las empresas con las cuales establece relaciones de negocios.

Uno de los mitos en Centroamérica es que no es posible implementar compras públicas sostenibles (“solo nos permiten comprar lo más barato”, “los productos sostenibles son más caros”, “los productos sostenibles son de mala calidad”, “no hay suficiente oferta de productos sostenibles”...son algunos de los argumentos). Aun cuando la implementación de un programa de compras públicas sostenibles es un proceso gradual, sí es posible, muestra de esto es que ya existen ciertas iniciativas en la región, algunas mencionadas en este documento.

## 1.1 Alcance de este documento

El universo de las compras públicas sostenibles abarca tanto las compras públicas verdes como las compras públicas sociales, ilustradas en la siguiente figura.



**Figura 2.** Compras públicas sostenibles

<sup>4</sup>.BID (2007)

Este documento presenta recomendaciones generales para la inclusión de aspectos sociales en las compras públicas, de modo que fomenten el trabajo decente en las empresas que le brindan servicios a la Administración (sobre compras públicas verdes, ver el Manual para la implementación de compras verdes en el sector público de Costa Rica, descargable de la página [www.cegesti.org](http://www.cegesti.org)).

## 2. ¿Qué es el trabajo decente?

El concepto de trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se basa en el deseo expreso de hombres y mujeres de tener un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, que les permita acceder a ellos y a sus familias a un nivel de vida decente.



El trabajo decente consta de cuatro elementos interdependientes e iguales en importancia: el derecho a un trabajo productivo y elegido libremente, los principios y los derechos fundamentales en el lugar de trabajo, empleos que garanticen ingresos dignos, protección social y diálogo social. La igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación son cuestiones interrelacionadas.

## 3. Trabajo decente y compras públicas sociales

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas lanzó, en marzo del 2011, el Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los Derechos Humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, donde se establecen Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Algunos de los principios se enuncian a continuación:

- Los Estados deben promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales.
- Los Estados deben asegurar que los departamentos y organismos gubernamentales y otras instituciones estatales que configuran las prácticas empresariales sean conscientes de las obligaciones de derechos humanos del Estado y las respeten en el desempeño de sus respectivos mandatos, en particular ofreciéndoles la información, la capacitación y el apoyo pertinentes.

Existen diversos aspectos que pueden ser considerados en las compras públicas sociales:

- Cumplimiento de las normas fundamentales de trabajo<sup>5</sup>
- salarios dignos;
- salud y seguridad laboral;
- diálogo social;
- acceso a cursos de formación;
- igualdad de género y no discriminación;
- acceso a protección social básica.

Cuando el sector público se involucra activamente en la verificación y monitoreo de las condiciones laborales de sus proveedores ayuda en el cumplimiento de leyes laborales, estimula mercados con conciencia social y, en general, demuestra habilidades de gobernanza sensibles a los aspectos sociales.

#### 4.Trabajo decente en la normativa de contratación pública en Centroamérica.

En el sector público, las reglas de contratación de cada país pueden facilitar u obstaculizar la inclusión de criterios sociales en las especificaciones de compra. En el documento Panorama actual de las Compras Públicas Socialmente Responsables en Centroamérica, disponible en [www.cegesti.org](http://www.cegesti.org), se presenta la normativa de contratación pública relacionada con la inclusión de aspectos sociales.

A nivel regional, la normativa de contratación administrativa ha dado señales de cambio, no enfocándose solamente en temas como la calidad o el precio del producto, sino también en el cumplimiento de obligaciones sociales por parte del contratista. Sin embargo, todavía queda mucho camino que recorrer: la normativa no siempre es explícita en cuanto al rol del administrador del contrato en materia de monitoreo de las condiciones bajo las cuales se brindan los servicios, no existen estrategias que vinculen políticas sociales con procesos de compra pública; se debe brindar capacitación y sensibilización a los funcionarios a cargo de las compras públicas para que comprendan su

rol y cuenten con las herramientas necesarias para poder solicitar/monitorear criterios sociales apropiadamente.

Este documento expone lineamientos generales que podrían implementarse. No obstante, es necesario resaltar que en cada caso el comprador deberá analizar la factibilidad de implementar las medidas recomendadas, según la normativa vigente en su país, y según el objeto contractual de cada compra en particular.

### 5.Inclusión de aspectos sociales en las compras públicas

#### 5.1 Planeación

Como es el caso de cualquier proyecto de tan significativo impacto, es importante que la Alta Dirección de la institución esté comprometida. Este compromiso se debería evidenciar con la autorización para formar un Comité de Compras Sostenibles (quienes liderarán la implementación), así como la aprobación de una política interna o directriz donde se evidencie el compromiso de la institución y los objetivos o propósitos que se desean lograr.



**Figura 3.** Metodología para implementación de compras públicas sostenibles.

5. Las normas fundamentales de trabajo de la OIT prohíben el trabajo forzado (convenciones 29 y 105) y el trabajo infantil (convenciones 138 y 182), además establecen el derecho a la libertad de asociación y la negociación colectiva (convenciones 87 y 98) y a la no discriminación en términos de empleo y ocupación (convenciones 100 y 111).

Como ejemplo, el grupo Great London Area Group <sup>6</sup> ha definido su compromiso de la siguiente forma<sup>7</sup>:

Nos esforzaremos por asegurar que las decisiones tomadas por los miembros del Grupo GLA en la compra de bienes y/o en la asignación de fondos o ayuda financiera a organizaciones o individuos se realicen de acuerdo con nuestros compromisos de sostenibilidad y que, siempre que sea posible, las relaciones comerciales se formen y se nutran con asociaciones y organizaciones contratantes que compartan nuestros valores en relación con la sostenibilidad.

#### **Los propósitos que el Grupo GLA ha definido son<sup>8</sup>:**

- El fomento de una base inclusiva de proveedores
- Impulsar prácticas equitativas de empleo
- Promover el bienestar de los trabajadores
- Satisfacer las necesidades estratégicas de trabajo y facilitar las oportunidades de capacitación
- Beneficiar a la comunidad
- Ejecutar prácticas éticas de compra
- Promover una mayor sostenibilidad ambiental

La estrategia por seguir estará delimitada por las prioridades de la organización, así como por el marco legal del país. Aunque en regiones como Europa se estén implementando prácticas en compras públicas socialmente responsables que implican el uso de estándares y declaraciones sobre las condiciones de producción<sup>9</sup>, este documento se enfoca en brindar recomendaciones que puedan ser implementadas bajo la normativa actual en Centroamérica, algunas basadas en contrataciones que ya se han llevado a cabo en la región.

6.El Great London Area Group (GLA) está compuesto por la Autoridad del Gran Londres, la Agencia de Desarrollo de Londres, el Transporte para Londres, los Bomberos de Londres, la Autoridad de Planificación de Emergencias y la Autoridad de la Policía Metropolitana.

7.The GLA Group (2006).

8.Los detalles específicos, así como la línea base que utilizan para su monitoreo y evaluación se pueden consultar en <http://www.london.gov.uk/rp/policy/>

9. Ver Vasileva, V.; Defranceschi, P.; Semple, A.; Tepper, P.; Fincke, J.; Schinzel, E. (2012) y Unión Europea (2011)

A continuación se brindan ejemplos de objetivos que una institución se puede plantear:

#### **• Promover el trabajo decente en las empresas proveedoras de servicio:**

- Cumplimiento de salarios mínimos definidos;
- pago a empleados a tiempo;
- seguros de salud y seguridad ocupacional;
- condiciones de trabajo que promuevan la salud y la seguridad ocupacional;
- seguros de salud y seguridad laboral;
- acceso a cursos de formación;
- igualdad de género y no discriminación;
- entre otros

Este primer objetivo es considerado ineludible, los siguientes se deberán analizar a la luz de la normativa y los planes de desarrollo en cada país.

#### **• Promover oportunidades de empleo:**

- Fomento del empleo de jóvenes;
- promoción del equilibrio de género (equilibrio entre la vida laboral y familiar, etcétera.);
- desarrollo de oportunidades de empleo para trabajadores mayores;
- políticas sobre diversidad y oportunidades de empleo para personas de grupos con desventajas (minorías étnicas, personas con niveles de educación bajos, entre otros);
- promoción de oportunidades de empleo para personas con discapacidad;
- entre otros

#### **• Promover la accesibilidad y el diseño para todos:**

- Requerir disposiciones obligatorias en las especificaciones técnicas que garanticen el acceso de personas con discapacidad, por ejemplo, a servicios y edificios públicos, información pública y bienes y servicios de TIC, incluidas las aplicaciones que funcionan en Internet (adquirir bienes y servicios que sean accesibles para todos).

#### **• Promover las PYME<sup>10</sup>:**

- Generar disposiciones que otorguen a las PYME mayor acceso a los contratos públicos mediante la reducción de los

10. Importantes en cualquier economía por su potencial para generar empleo.

costos y de los requisitos de participar en las compras. Lo anterior puede lograrse, por ejemplo, al garantizar, cuando sea posible, que la magnitud del contrato no constituya un obstáculo en sí mismo para la participación de las PYME, brindar tiempo suficiente para la preparación de las ofertas, garantizar los pagos puntuales, establecer requisitos económicos y de calificación proporcionados, entre otros mecanismos.



**Figura 4.** Ejemplo de objetivos generales para la implementación de compras públicas socialmente responsables.

## 5.2. Implementación

Antes de iniciar el proceso de compra, la organización podría llevar a cabo estudios de mercado y/o consulta, con el fin de comprender los riesgos sociales asociados con la compra planificada. La investigación preliminar puede implicar ponerse en contacto con otras autoridades o la búsqueda de información para obtener una idea de los riesgos sociales abordados por las normas vigentes<sup>11</sup>. En el caso de Costa Rica, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa<sup>12</sup> permite la consulta previa, según los siguientes lineamientos:

11. Ver por ejemplo <http://www.standardmap.org/>. Aunque no siempre se pueda solicitar la certificación como requisito de participación, conocer los requisitos de la norma permite comprender los riesgos sociales que les dieron origen.

12. Decreto N° 33411 del 27/09/2006.

- **Artículo 53.** —Audiencias previas al cartel. La Administración podrá celebrar audiencias públicas con potenciales oferentes antes de elaborar el cartel definitivo. Para ello, deberá mediar invitación publicada en algún diario de circulación nacional en la que se indique, al menos, el lugar, la hora y la fecha de la audiencia, así como el objeto de la contratación. La no asistencia de un potencial oferente no le generará ninguna consecuencia de frente al eventual procedimiento.
- Por parte de la Administración, deberán asistir a dichas audiencias, el Jefe de la Unidad solicitante o su representante, los técnicos de la materia del objeto de la contratación, así como quien asesore en materia legal y un funcionario de la proveeduría institucional.
- De la asistencia, lo actuado y de las sugerencias recibidas, se levantará un acta que firmarán los asistentes que quisieren hacerlo. Las manifestaciones que se formulen por escrito, así como el acta se agregarán al expediente.
- La Administración no se encuentra obligada a aceptar ninguna de las iniciativas que se le formulen

En los países en los cuales la normativa de contratación no permita dicho tipo de audiencias con potenciales oferentes, la opción sería realizar un estudio de mercado.

### 5.2.1 Promoción del trabajo decente en los proveedores de servicio

Los requisitos que se soliciten en el documento de compra<sup>13</sup> deben estar vinculados al objeto contractual. Por esa razón, no se ha cuestionado en Centroamérica la implementación de medidas tendientes a promover el trabajo decente en las empresas que brindan servicios a la organización (particularmente, a los trabajadores asignados en un contrato específico).

**Definir especificaciones técnicas:** Las especificaciones técnicas, además de otras secciones que componen el documento de compra, describen los requisitos de la contratación para que las empresas puedan decidir si están

13. El nombre varía según el país, por ejemplo en Costa Rica se le llama cartel, mientras en Nicaragua se le conoce como pliego de bases y condiciones.

interesadas en participar, proporcionan requisitos medibles con respecto a los cuales se pueden evaluar las licitaciones y constituyen criterios de cumplimiento (esto es, son parte del contrato).

Como mínimo, en la normativa de Centroamérica se indica que los oferentes deben estar al día con la seguridad social y laboral. Aunado a esto, se puede solicitar:

**Cuadro 1.** Ejemplos de requisitos relacionados con aspectos sociales

<b>Características del servicio</b>	<b>Ejemplos de elementos que podrían incluirse en el documento de compra</b>
<b>El servicio es entregado durante un lapso prolongado (por ejemplo, seis meses ó más).</b>	Cuando la Institución lo considere conveniente, podrá solicitar copia de las planillas canceladas a la Caja Costarricense del Seguro Social, así como copia de la póliza respectiva ante el Instituto Nacional de Seguros, donde claramente se demuestre que quienes brindan el servicio a la institución se encuentran debidamente incluidos y al día (esto para el caso de Costa Rica, en otros países sería la correspondiente entidad de seguro social y de atención de riesgos laborales).
<b>Implica riesgos para los trabajadores (por ejemplo, construcción).</b>	El contratista deberá considerar e implementar las precauciones y las medidas de seguridad que fueran necesarias, de acuerdo con el Reglamento de Seguridad de las Construcciones del Ministerio de Trabajo y reglamentos aplicables, así como otras normas de seguridad que se especifiquen en esta licitación. El Adjudicatario deberá suministrar todos los materiales, equipos, accesorios, identificación del personal, equipo y/o implementos de seguridad y protección, tanto del personal como de los visitantes (mascarilla, anteojos, guantes, calzado, casco, chaleco, etcétera).
<b>Requiere personal calificado (por ejemplo, servicio de seguridad).</b>	El contratista debe brindar capacitación, por parte del contratista, en las áreas de práctica de tiro, manejo de crisis, servicio al cliente, cuidado de las instalaciones vitales y otros temas relacionados. La Institución se reserva el derecho de solicitar evidencias de dichas capacitaciones (tales como listados de asistencia, instructor, temario, entre otros).
<b>Presenta el riesgo de exceso de horas extra para los trabajadores (por ejemplo, cuando el servicio se brinda por 24 horas –tal como el de seguridad-).</b>	El adjudicatario mensualmente deberá presentar al Administrador del contrato un rol de servicio, que incluya los turnos de trabajo existentes, horarios establecidos, oficial asignado a cada turno y cualquier otro detalle que la empresa considere importante. Los horarios de los oficiales de seguridad deben apegarse a la normativa establecida por el Ministerio de Trabajo. El contratista no podrá destinar, en la prestación del servicio a la Institución, personal que haya laborado en un turno anterior.

<b>Presenta el riesgo de pago de salarios menores al mínimo establecido, u otro incumplimiento de pago de cargas sociales.</b>	En la oferta se deberá Indicar el número de trabajadores, la clase y las horas laboradas, determinando el costo de la mano de obra para cada clase de trabajador y detallando por separado las cargas patronales. Lo anterior de acuerdo con el decreto de salarios mínimos publicado en La Gaceta.
<b>Presenta el riesgo de pago de salario a destiempo.</b>	El oferente debe comprometerse en su oferta a cancelar puntualmente los salarios a su personal, sin que exista la mínima demora, conforme lo indica el artículo 168 del Código de Trabajo y demás normativa jurídica y lineamientos aplicables, “el plazo para el pago del salario nunca podrá ser mayor de una quincena para los trabajadores manuales”. La Institución se reserva el derecho de solicitar, según considere conveniente, copia de las boletas de pago de los salarios recibidos a conformidad.
<b>Implica el manejo de químicos que podrían ser dañinos para los trabajadores que brindan el servicio.</b>	No se permiten productos que no vengan en su empaque original, debidamente etiquetados (o en caso de transvase, rotulados de manera clara con respecto al producto que contienen; no se aceptan envases de refrescos u otro similar).
<b>Podría implicar la contratación ilegal de niños.</b>	En caso de emplear menores de edad, deberán contar con el respectivo permiso del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y ser asignados los menores a labores que: a) No perjudiquen su salud o desarrollo. b) No sean de tal naturaleza que pueda afectar su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional aprobados por la autoridad competente o el aprovechamiento de la enseñanza que reciben. c) Cumplan los requisitos de número de horas del empleo, trabajo y condiciones indicadas en el permiso.

**Recuadro 1.** Fallo por salarios menores al mínimo que no permite cumplir con las correspondientes cargas sociales

[...] En materia de reposición de vacaciones, la empresa incluye ese rubro como parte de sus cargas sociales, sin embargo, las mismas no constituyen una carga social, sino que más bien son parte de los costos de mano de obra que están sujetos al pago de dichas cargas. [...] si bien la oferta adjudicataria no resulta ruinoso, sí es insuficiente en el rubro de mano de obra, por lo que no se podrían cumplir con las obligaciones obrero-patronales y por ende habría un incumplimiento. Tomado de la resolución de la Contraloría General de la República, R-DJ-268-2010 de las 13:00 horas del 17 de junio del 2010.

Es importante, para todos los casos anteriores, que se especifique cuál será la consecuencia de un incumplimiento. Por ejemplo, para el caso de encontrar trabajadores que no se encuentren en la planilla del Seguro Social, se recomienda que sea considerada falta grave y se estipule la consecuencia de dicha falta; por ejemplo:

En caso de faltas graves en la ejecución del contrato por parte del contratista o su personal, se sancionará en forma escrita, comunicándole al adjudicatario que se multará con la deducción del pago mensual de 2% por cada falta grave hasta un tope máximo de 25% del pago mensual, momento en el cual se tendrá por definitivo el incumplimiento contractual realizándose además el proceso de ejecución de garantía de cumplimiento y de imposición de eventuales sanciones disciplinarias administrativas (tomado del cartel de la Licitación Pública N° 2010LN-000003-503, “Contratación de una empresa que brinde servicios de limpieza”, de la Contraloría General de la República, Costa Rica).

**Recuadro 2.** Fallo por salarios menores al mínimo y falta de pago de cargas sociales

[...] Establecidas las citadas conclusiones, las cuales no fueron debatidas por la firma adjudicataria, se tiene que dicha firma presenta precios insuficientes en mano de obra y cargas sociales en los dos escenarios practicados de horario nocturno y con las diferentes tarifas de riesgos de trabajo que correspondían. Cabe agregar que la prueba aportada mediante oficio 01-IAFA-2011 recibida en este Despacho el once de marzo de dos mil once, resulta extemporánea. Sin embargo, dado que la tarifa allí consignada de 1,94% como la pagada por riesgos de trabajo, tiene como fecha de vigencia 01-03-2011 al 31-05-2011, o sea que tampoco cubre el día de apertura de ofertas (hecho probado 2), se debe señalar que en todo caso la tarifa que consigna de 1,94%, al ser superior a la de 1,78% con la que se practicó el estudio rendido por el EGAI, se llega a concluir que los resultados finales no hacen cambiar los resultados obtenidos. Así las cosas, ante la insuficiencia del precio que presenta la adjudicataria, se impone anular el acto de adjudicación. Tomado de la resolución de la Contraloría General de la República, R-DCA-143-2011 de las 10:00 horas del 23 de marzo del 2011

**Recuadro 3.** Fallo por salarios menores al mínimo y falta de pago de cargas sociales

[...] La cotización del apelante presenta precios que no son definitivos de conformidad con lo que establece el artículo 25 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa por la forma en que cotizó, además que incumple con la normativa laboral vigente, en vista de que no solo no contempló el salario mínimo requerido por ley para cada peón y para el puesto de “jornal ocasional”, al incluir en su cálculo un salario inferior, así como un porcentaje inferior al requerido para las cargas sociales de conformidad con lo que dispone la Ley de Protección al Trabajador, motivo por el cual, se considera que por la forma en que ofertó la recurrente contraviene lo establecido en el numeral 25 de RLCA, al no ofertarse un precio cierto y definitivo para brindar este tipo de servicio. En razón de lo que viene dicho, dado que el recurrente no cuenta con el “interés legítimo, actual, propio y directo”, como lo dispone el inciso a) del artículo 180 del RLCA, se impone el rechazo de plano del recurso por improcedencia manifiesta, toda vez que su oferta, por las inconsistencias apuntadas, no podría resultar ganadora del concurso. [...] En relación con la prueba técnica que presentó la adjudicataria, el EGAI señaló inconsistencias que afectan la propuesta adjudicada, al no cumplir con las cargas sociales, lo que la convierte en una oferta ilegal. Al respecto, el criterio técnico del EGAI le señala que el porcentaje para las cargas sociales es insuficiente porque presenta una diferencia de 2,36% en los apartados de “riesgos de trabajo” y para la “cuota de cesantía”; en el rubro de “vacaciones” se incluyó un porcentaje 4,17% como un elemento que forma parte de las cargas sociales, porcentaje que forma parte de los servicios personales –mano de obra directa-, el cual no puede ser considerado como un componente de las cargas sociales. Tomado de la resolución de la Contraloría General de la República, R-DCA-297-2009 de las 9:00 horas del 16 de junio del 2009.

•**Evaluación de las ofertas:** Aunado a verificar el cumplimiento con la seguridad social (su incumplimiento es causal de rechazo de la propuesta), la Administración también deberá analizar el precio indicado en la oferta contra el pago de salarios que al menos cumplan el mínimo establecido, así como otras cargas sociales. Una oferta que no pueda cubrir estos costos debe ser rechazada, tal como los casos mostrados en los recuadros 1, 2 y 3, por considerarse una “oferta ilegal”.

•**Administración del contrato:** La administración del contrato es crítica y demuestra el compromiso real de la Institución al cumplimiento de las condiciones especificadas en los documentos de compra. Una vez superado el obstáculo del compromiso, el principal obstáculo es la falta de recursos, particularmente en organizaciones con un alto volumen de contratos y poco personal para administrarlos. Una opción por considerar es realizar la verificación de condiciones de manera aleatoria (o programada, según la cantidad de contratos que tenga cada administrador). De ninguna manera la opción será no incluir condiciones que garanticen el trabajo decente por “no tener tiempo para verificar” (o peor aún, “porque eso no me corresponde a mí”).

### 5.2.2 Promover compras a las PYME

Las PYME son muy importantes en la economía de Centroamérica, particularmente por ser generadoras de empleo. Durante la primera mitad de los años noventa, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, las MIPYME absorbían alrededor de 80% de la población económicamente activa (PEA) urbana de la industria, el comercio y los servicios. Dicha cifra era de 65% para Costa Rica. La contribución de las MIPYME no agrícolas al producto interno bruto (PIB) se estimaba en 11%, 24%, 31% y 18% en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras en el mismo período, respectivamente <sup>14</sup>.

14. Hernández (2001) Actualmente Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MFIC)

**Cuadro 2.** Clasificación de empresas PYME en Centroamérica (año 1999)

País/ Institución	Pequeña Empresa		Mediana Empresa	
	# de empleados	Activos máximos \$	# de empleados	Activos máximos \$
<b>Costa Rica</b>				
Ministerio de Economía	6 a 30	250000	31 a 100	500000
PROMYPE	6 a 40			
Fondos ROC	1 a 60		1 a 60	
PAPIC/U.E.	6 a 40			
PRONAMYPE	10 a 20			
<b>El Salvador</b>				
SIAPE	5 a 99			
PROPEMI/ FUSADES	11 a 19	85700		
BMI/Sistema Financiero				114300
GTZ/ANEP Y EMPRENDE	10 a ...		... 99	400000
<b>Guatemala</b>				
SIMME	25	36800	50	92000
BCIE	6 a 40		60	
INE	5 a 49		50 a 199	
<b>Honduras</b>				
Del Campo	5 a 20		20 a 100	
COHEP			20 a 150	16000 a 300000
Foro SECPLAN	25			
<b>Nicaragua</b>				
Directorio Eco. Urbano	6 a 20		21 a 50	
PRO-PYME/ MEDE-BID	20 a 25	9200	>25	45800
MEDE <sup>15</sup>			100	
INPYME	10 o más		100	
<b>Internacionales</b>				
MERCOSUR	21 a 100		101 a 300	
DYNAMIPE-Uruguay	5 a 19	50000	20 a 99	350000

Fuente: Hernández (2001).

15. Actualmente Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MFIC)

Así, para potenciar su poder de generar empleo es importante facilitarles el acceso a las contrataciones públicas (a la vez que se promueven aquellas que implementan prácticas de trabajo decente, tal cual se presentó en la sección anterior).

No obstante, existe la errónea percepción entre algunos compradores<sup>16</sup> de que las PYME no poseen capacidad para ofertarle al Estado, cuando en la práctica en esta categoría se encuentran empresas consolidadas, algunas inclusive de más de 100 trabajadores (como se muestra en el cuadro anterior). Ante este panorama, el principal apoyo con que cuentan en la normativa de contratación pública en Centroamérica es la figura del desempate<sup>17</sup>.

Otras políticas que pueden favorecer a las PYME<sup>18</sup>, algunas de las cuales ya se consideran en la normativa<sup>19</sup>, son:

#### •Asistencia a las PYME

Las autoridades pueden prestarles asistencia en materia de compras públicas. Este apoyo podría ser neutro (sin recurrir a subsidios), en cuyo caso no constituiría una ventaja específica para las PYME.

#### •Trato preferencial a las PYME

Los gobiernos podrían dar un trato preferencial a las PYME, esencialmente en forma de subsidios.

#### •Cuotas de mercado para las PYME

En un plano más polémico, los organismos estatales pueden disponer determinadas compras exclusivamente a las PYME.

#### •Eliminación de obstáculos a la participación

Dado que estas empresas disponen de pocos recursos, toda facilidad o reducción de los costos les será favorable. Las reformas podrían ser radicales, y propiciar el establecimiento de un entorno empresarial y normativo que permita la participación y la libre competencia de todas las empresas, grandes o pequeñas. Ello implica garantizar el ejercicio de los derechos contractuales y de propiedad, así como un acceso más amplio a la información. En síntesis, se trata de asegurar la competencia efectiva entre las empresas mediante la reducción de los costos de transacción.

16. Conocimiento basado en la experiencia de CEGESTI al ejecutar el proyecto "Implementación de políticas ambientales en las contrataciones públicas en Centroamérica" (2009-2010)

17. En caso de empate entre ofertas, ganará la oferta presentada por una PYME.

18. Según Centro de Comercio Internacional –Fórum de Comercio Internacional. (2000)

19. Ver CEGESTI (2012).

Otros obstáculos que enfrentan las PYME están relacionados con el proceso de la contratación. En esa sección se presenta una serie de recomendaciones<sup>20</sup> que podrían facilitar el acceso de las PYME a las contrataciones públicas.

#### •Tamaño de los contratos

Algunas PYME no pueden participar en ciertas compras básicamente por no estar capacitadas para presentar ofertas por la totalidad del contrato. Aunque por la naturaleza de ciertos contratos se justifique que se adjudique a un único oferente, se podría considerar las siguientes posibilidades:

**Dividir en lotes más pequeños:** Si bien es cierto no es legal fraccionar compras con el propósito de evadir el procedimiento de contratación que corresponde (por ejemplo, ejecutar varias contrataciones directas para evitar hacerlo por licitación), la subdivisión en lotes facilita el acceso a las PYME, tanto en términos cuantitativos (el tamaño de los lotes puede corresponderse mejor con la capacidad productiva de la PYME) como cualitativos (puede existir una correspondencia más estrecha entre el contenido de los lotes y el sector de especialización de la PYME).

En el caso de Costa Rica, el reglamento a la ley de contratación administrativa<sup>21</sup> indica en el artículo 13:

#### **No se considerará fragmentación:**

- a). La adquisición de bienes y servicios que sean para uso o consumo urgente, siempre que existan razones fundadas para admitir que no hubo imprevisión por parte de la Administración.
- b). La adquisición de bienes y servicios distintos entre sí a pesar de que estos estén incluidos dentro del mismo gasto-objeto.
- c). La promoción de procedimientos independientes para el desarrollo de un determinado proyecto, siempre y cuando exista una justificación técnica que acredite la integralidad de éste.
- d). Los casos en que a pesar de que se conoce la necesidad integral, se promueven varios concursos para el mismo objeto, originado en la falta de disponibilidad presupuestaria al momento en que se emitió la decisión inicial en cada uno de los procedimientos.
- e). La adquisición de bienes y servicios para atender programas; proyectos o servicios regionalizados o especiales. Quedan excluidos de la aplicación de este inciso los productos de uso común y continuo.

20. Basadas en Unión Europea (2008)

21. Decreto Nº 33411 del 27/09/2006.



En el caso de la normativa de Nicaragua, sí es explícito el apoyo a PYME como una de las razones para el fraccionamiento<sup>22</sup> (el subrayado corresponde al autor):

### Artículo 68.- Prohibición de Fraccionamiento.

La prohibición de fraccionamiento a que se refiere el Artículo 25 de la Ley significa que no debe dividirse una contratación para dar lugar al cambio de tipo del procedimiento de contratación a uno menos riguroso. No se considera que exista fraccionamiento cuando:

- a. Por razones de presupuesto o financiamiento la Entidad determine con la debida fundamentación que la contratación se programe y efectúe por etapas, tramos, paquetes o lotes. En este caso, la prohibición del fraccionamiento se aplica sobre el monto total de la etapa, tramo, paquete o lote a ejecutar.
- b. Se contrate con el mismo proveedor como consecuencia de procedimientos de contratación con objetos contractuales distintos o realizados bajo circunstancias diferentes.
- c. Cuando se requiera propiciar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, en aquellos sectores donde exista oferta competitiva, siempre que sus bienes, servicios, y obras sean de la calidad necesaria para la entidad, su cumplimiento oportuno y con costos razonables al mercado.

**Brindar la posibilidad de que los oferentes se agrupen y aprovechen su capacidad económica, financiera y técnica conjunta:** La posibilidad de concursar en consorcio está presente en la normativa. Por ejemplo, en el Reglamento de la Ley de Contratación del Estado<sup>23</sup>, de Honduras, se indica en el artículo 31 sobre consorcios:

En tales casos deberá acreditarse ante el órgano responsable de la contratación el acuerdo o convenio, sin requerir escritura pública, por el cual se formaliza el consorcio, incluyendo su objeto, las obligaciones de las partes, su participación y su relación con el órgano licitante; en caso de resultar adjudicatario, deberá designarse mediante poder mancomunado un representante o gerente único. También se acreditará la capacidad de ejercicio de cada miembro del consorcio, así como la solvencia económica y financiera y la idoneidad técnica y profesional de este último, observando lo dispuesto en los artículos 23, 33 y siguientes de este Reglamento; dicha solvencia e idoneidad se podrá acreditar mediante la consideración conjunta de las credenciales de cada uno de los miembros.

A fin de favorecer la mayor competencia posible, conviene que la institución manifieste esa posibilidad en el anuncio de la contratación. Dado que la formación del consorcio exige tiempo, sería recomendable que las instituciones prepararan el mercado para futuras contrataciones, publicando anuncios de información previa que brinden a las empresas margen de tiempo<sup>24</sup> suficiente para preparar ofertas conjuntas. Todas estas disposiciones y prácticas facilitan la constitución de agrupaciones de PYME independientes con la finalidad de licitar o presentar su candidatura en grandes contratos públicos, especialmente en el caso de contratos complejos que requieran competencias diversas.

**Exigir únicamente garantías financieras proporcionadas:** La exigencia de garantías financieras desproporcionadas (por ejemplo, garantías bancarias que cubran los riesgos conexos al procedimiento de adjudicación y a la ejecución del contrato, incluso aquéllos que estén fuera del control de la empresa) representa un obstáculo para la participación de las PYME en la contratación pública. Por otra parte, debería evitarse la retención prolongada e injustificada de los recursos (garantía de participación) de los oferentes y alentarse una reducción de las garantías financieras en función de la ejecución del contrato. Asimismo, los poderes adjudicadores podrían estudiar la posibilidad de no exigir garantías financieras de manera automática, sino sólo a partir de consideraciones relacionadas con la evaluación del riesgo.

**Aliviar la carga administrativa:** Dado que las PYME no suelen disponer de gran capacidad administrativa especializada, resulta imprescindible reducir al mínimo los requisitos administrativos. Por ejemplo, indicar que únicamente el oferente con la mejor oferta deberá presentar todos los certificados originales (documentos que demuestren la aptitud del oferente) pertinentes dentro de un plazo establecido. No obstante, para que tal procedimiento sea efectivo, se deberá prever un sistema efectivo, proporcionado y disuasorio de sanciones aplicables en el supuesto de que el licitador que haya presentado la mejor oferta no esté finalmente en condiciones de aportar las pruebas documentales pertinentes en el plazo establecido o, peor aún, si se determina que incumple uno o varios de los requisitos.

22 Decreto No 75-2010, Reglamento General a la Ley No 737.

23 Acuerdo Ejecutivo 055-2002

24 Aún cuando no se prevea la formación de consorcios, brindar suficiente tiempo para la preparación de ofertas siempre es positivo para las PYME, las cuales usualmente no cuentan con recursos exclusivamente dedicados a esta labor.

En todo caso, si el licitador que presente la mejor oferta no aporta las pruebas documentales pertinentes no obtendrá el contrato, el cual podría adjudicarse, sin embargo, al licitador situado en segundo lugar, siempre que esta posibilidad se haya indicado en el pliego de condiciones.



Por otra parte, puede resultar oportuno autorizar a las instituciones a dispensar a los oferentes de la obligación de presentar la totalidad o parte de las pruebas documentales exigidas, en caso de que tales pruebas hayan sido ya ofrecidas poco tiempo antes en relación con otro procedimiento de contratación y siempre que los documentos pertinentes se hayan expedido con una antelación determinada y razonable sin haber perdido su validez.

**Respetar los plazos de pago:** Aunado a ofrecer formas de pago que faciliten la participación de PYME (por ejemplo, en un contrato que dure tres meses, no indicar que la forma de pago será 100% al finalizar el contrato), la Administración debe comprometerse a respetar los plazos de pago que ha indicado en las bases de la licitación (pues de lo contrario compromete la liquidez de la PYME).

### 5.2.3 Promover la inclusión social

La normativa sobre contratación administrativa en Centroamérica no especifica condiciones que favorezcan a algún sector en particular (excepto PYME) en las compras públicas (tales como minorías, personas con discapacidad, jóvenes, promoción de oportunidades de empleo para trabajadores desempleados por períodos prolongados y trabajadores mayores, entre otros) Sin embargo, este tipo de políticas sí se implementan en otros países (ver recuadro 4).

#### Recuadro 4. Ejemplos de directrices de contratación que permiten adjudicar a talleres protegidos

Alemania: El Decreto Federal del 10 de mayo de 2005 sobre contratos para talleres de personas con discapacidad exige que los organismos de contrataciones federales reserven parte de su presupuesto para contratos que puedan adjudicarse a talleres para trabajadores con discapacidad. Esto podría incluir también contratos importantes de suministro y servicios. La participación se limita a talleres para trabajadores con discapacidad. No obstante, estos talleres deben competir en los procedimientos de adjudicación y presentar licitaciones económicamente válidas. Asimismo, las entidades adjudicadoras deben cumplir los requisitos de transparencia general del Pedido de contratación. Muchos municipios parecen tener una política de contrataciones a favor de trabajadores con discapacidad. A menudo, estos talleres son propiedad, en forma total o parcial, de los municipios que adjudican los contratos.

Fuente: Unión Europea (2011).

#### Recuadro 4. Ejemplos de directrices de contratación que permiten adjudicar a talleres protegidos

Francia: El Artículo L323-1 del Code du travail (Código de Trabajo) francés exige que los empresarios del sector público y privado (con más de 25 empleados) otorguen al menos 6 % de los trabajos a personas con discapacidad. Según el Artículo L323-8 del Código, los empresarios, en especial los organismos de contrataciones, pueden cumplir en parte con esta obligación al adjudicar contratos a empresas que apoyan el trabajo de personas con discapacidad. En el contexto de las contrataciones públicas, esto consiste en reservar ciertos contratos para entidades en las que más de 50 % del personal contratado son personas con discapacidad, de acuerdo con el Artículo 19 de la Directiva 2004/18.

Fuente: Unión Europea (2011).

Aún así, se han identificado iniciativas mediante las cuales se realizan procesos de compra con el doble propósito de obtener un bien necesitado y generar empleo entre quienes de otra forma no hubieran participado en un proceso regular de compra:

- Programa de Paquetes Escolares implementado en El Salvador (calzado, tela, uniformes y útiles escolares), en el cual los proveedores contratados en su mayoría son artesanos independientes, de los 5283 contratados, 3762 son artesanos (lo que representa 71,21%), 1369 micro empresas, 141 pequeña empresa y 11 mediana empresa<sup>25</sup>. Con este programa se apoyó a la reactivación de estos sectores y a la generación de empleo.
- Programa Vaso de leche, implementado en Honduras, el cual no solo beneficia a los niños, sino que también a los productores<sup>26</sup> (particularmente en zonas rurales)

No siempre son del interés de los gobiernos las “economías de escala” en las compras (en los programas anteriores, probablemente sería “más barato” comprar todos los paquetes escolares a una gran fábrica y la leche a un gran productor: los programas anteriores son ejemplos del doble propósito que puede alcanzar al planificar procesos de compra que beneficien a sectores vulnerables específicos).

<sup>25</sup> Ministerio de Educación, 2012. <http://www.mined.gob.sv/index.php/novedades/noticias/1-institucional/5468-proveedores-satisfechos-con-paquete-escolar.html>

<sup>26</sup> Vaso de Leche Llegará a 700 mil escolares en Honduras. Periódico El Heraldo, 10 mayo 2012. <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Vaso-de-Leche-llegara-a-700-mil-escolares-en-Honduras> (consultado el 18 junio 2012)

### 5.2.4 Promover la accesibilidad y el diseño para todos

Cuando el sector público adquiere bienes y servicios, debería incluir en las especificaciones técnicas disposiciones obligatorias que garanticen el acceso de personas con discapacidad a, por ejemplo, servicios y edificios públicos, información pública y bienes y servicios de TIC, incluidas las aplicaciones que funcionan en la web.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>27</sup> indica en el artículo 9 sobre accesibilidad:

1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:
  - a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;
  - b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.

Los países de la región han realizado esfuerzos para establecer normativa que facilite la accesibilidad, así como entes que coordinen, asesoren e impulsen las políticas nacionales en materia de discapacidad. Por ejemplo:

- En Nicaragua rige la Ley de Prevención, Rehabilitación y Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
- Desde el año 2005, existe en Honduras la Ley de Equidad y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad (Decreto No 160-2005).
- Panamá cuenta con la Secretaría Nacional de Discapacidad (Senadis), entidad responsable de dirigir y ejecutar la política de inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias, promoviendo un cambio de actitud, el respeto a los derechos humanos y la equiparación de oportunidades.

<sup>27</sup> Consultada en <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>

- En Costa Rica existe el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y está en vigencia la Ley 7600, Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
- En El Salvador existe el Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (CONAIPD).
- En Guatemala, se cuenta con la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad (Decreto N° 135 – 96), y también con el Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad.

### 5.3 Capacitación, comunicación y otras prácticas socio-ambientales

Existen diferentes entes involucrados (stakeholders) en el proceso de implementación de las CPSR:

- Funcionarios a cargo de la definición de especificaciones técnicas de compra, de ejecutar el proceso de compra y administradores de contrato.

Deben contar con capacitación sobre temas como trabajo decente, reglas de contratación, entre otros que les permitan implementar las CPSR.

- Otros funcionarios de la institución (potenciales oferentes).

Es importante que se les comunique sobre la iniciativa de CPSR que la institución lleva a cabo y se les sensibilice sobre su importancia. Asimismo, es recomendable que la institución complemente con otras prácticas que permitan generar este compromiso hacia un comportamiento más responsable; por ejemplo, voluntariado, campañas de recolección de reciclables, entre otros.

- Otros stakeholders

Conforme la institución adquiera experiencia sobre el tema, será relevante que comunique las ventajas de las CPSR a otros stakeholders (sociedad civil, gobierno, proveedores, entre otros), por ejemplo, mediante su participación en congresos u otros foros de discusión, con el fin de divulgar tanto sus historias de éxito como los obstáculos por superar. Así la institución contribuirá a que se comprenda la naturaleza del desafío y los resultados positivos que se pueden alcanzar.

## 5.4 Monitoreo

Con el propósito de evaluar el avance de la institución en CPSR, así como el impacto de la iniciativa, es importante monitorear el avance a las acciones definidas, así como a otros indicadores relacionados con la gestión de las compras. Por ejemplo, el GLA Group<sup>28</sup> se ha cuestionado lo siguiente para definir su línea base:

- ¿Cuánto gastamos? (¿cuánto es el presupuesto para compras?)
- ¿En quiénes invertimos el presupuesto? (¿cuántos son nuestros proveedores?, ¿qué tipo de proveedores son? –transnacionales, PYME, individuos-)
- ¿Qué compramos? (¿cuáles son los tipos de bienes y servicios requeridos por la organización?)
- ¿Qué tanto se gasta en comprarles a las PYME?
- ¿Dónde están ubicados nuestros proveedores?
- ¿Qué opinan nuestros proveedores de negociar con nuestra institución? (¿nos consideran justos?, ¿somos “buena paga”?, ¿nuestro proceso de compra es demasiado burocrático?)
- ¿Qué opinan nuestros proveedores sobre las CPSR?

También se deberían registrar los hallazgos producto de la administración de contratos los cuales permitan realimentar los documentos base de compra, ya que se trata de proceso de mejora continua.

---

<sup>28</sup> The GLA Group (2006).

## Conclusiones

El gran poder de compra del Estado debe ser utilizado para promover un mercado más sostenible. Uno de los grandes mitos es que el sector público no puede modificar sus patrones de consumo, pues está obligado a comprar “lo más barato”. No obstante, tanto es posible que incluya criterios ambientales cuando compra (compra pública verde) como que sea un consumidor más responsables desde el punto de vista social, respetando siempre los lineamientos de contratación administrativa establecidos (en aras de promover la libre competencia y no imponer condiciones no relacionadas con el objeto de compra).

En materia social, es recomendable que se adopte un enfoque gradual, iniciando con una pequeña gama de servicios de impacto social y una clara relación con el objeto contractual (por ejemplo, servicios de limpieza, de seguridad, remodelaciones, entre otros que impliquen la ejecución del servicio en las instalaciones de la institución) y que muestre una alta proporción de trabajadores vulnerables.

También es importante asegurarse que los procesos de compra no representan un obstáculo para las PYME (compras que, sin justificación, estén diseñadas para que solo grandes empresas puedan competir) y, en la medida de lo posible, utilice las compras para apoyar otras políticas sociales, tales como el fomento de las oportunidades de empleo y la inclusión social.

Llevar a la práctica una política de compras públicas socialmente responsables requiere una planificación por parte de las instituciones, de modo que las acciones por implementar correspondan a objetivos bien definidos cuyo avance e impacto se pueda monitorear.

Las recomendaciones brindadas en este documento son compatibles con iniciativas de compras públicas verdes, para aquellas organizaciones cuya meta sea implementar compras públicas sostenibles.

El cambio requerido para lograr el anhelado desarrollo sostenible implica el involucramiento de todos los sectores de la economía, incluidos los consumidores. Así bien, los gobiernos son los principales consumidores y por lo tanto están llamados a liderar con el ejemplo.

## Referencias

Centro de Gestión Tecnológica e Información Industrial, CEGESTI. (2012). Panorama actual de las compras públicas socialmente responsables en Centroamérica. San José, Costa Rica.

Centro de Gestión Tecnológica e Información Industrial, CEGESTI. (2008). Manual para la implementación de compras verdes en el sector público de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Centro de Comercio Internacional –Fórum de Comercio Internacional. (2000). Mejor acceso de las PYME a las compras públicas. Recuperado de <http://www.intracen.org/Mejor-acceso-de-las-PYME-a-las-compras-p%C3%BAblicas/>

Contraloría General de la República. (2010) Memoria Anual 2010 Resumen. Recuperado de [http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/Documentos/Memoria/2010/Resumen\\_Mem2010\\_web.pdf](http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/Documentos/Memoria/2010/Resumen_Mem2010_web.pdf)

Hernández, R. (2001). Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano. Serie estudios y perspectivas de CEPAL (LC/MEX/L.499) Recuperado de [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/9481/L499\\_%28Final%29.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/9481/L499_%28Final%29.pdf)

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), Instituto Meteorológico Nacional (IMN), Global Environment Facility (GEF) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. San José, Costa Rica.

Naciones Unidas, Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana [en línea]. OIT: Por el derecho que todos tenemos a un trabajo decente. Recuperado de <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/mexico/org/oit.htm>

Naciones Unidas-Consejo de Derechos Humanos. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie (2011). Recuperado de [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.31\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.31_sp.pdf)

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA. (2011). Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza - Síntesis para los encargados de la formulación de políticas. Recuperado de <http://www.unep.org/greeneconomy>

The GLA Group. (2006). The GLA Group Responsible Procurement Policy. Recuperado de <http://www.london.gov.uk/rp/policy>

Unión Europea. (2008). Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos. Documento de trabajo de los servicios de la comisión. Recuperado de [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/sme\\_code\\_of\\_best\\_practices\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_es.pdf)

Unión Europea. (2011). Adquisiciones sociales. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas. Recuperado de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=85&langId=es&pubId=606&type=2&furtherPubs=yes>

Vasileva, V., Defranceschi, P., Semple, A., Tepper, P., Finkle, J., Schinzel, E. (2012). Verifying social responsibility in supply chains. A practical and legal guide for public procurers. The LANDMARK project. Recuperado de [http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/LANDMARK-legal\\_guidance-www.pdf](http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/LANDMARK-legal_guidance-www.pdf)



**CEGESTI** es una organización privada, independiente, sin fines de lucro, que promueve el desarrollo sostenible en América Latina.

**Tel:** (506) 2280-8511  
**Fax:** (506) 2280-2494  
**E-mail:** [info@cegesti.org](mailto:info@cegesti.org)  
**Web:** [www.cegesti.org](http://www.cegesti.org)  
San José, Costa Rica.