



# Panorama actual de las compras públicas **socialmente responsables** en **Centroamérica**



Financiado por:



Ministerio Relaciones Exteriores -  
Reino de los Países Bajos

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



Panorama actual de las 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  
C389p Panorama actual de las compras públicas responsables en Centroamérica / CEGESTI. --  
San José, C. R.: CEGESTI, 2012.  
21 p.; il.; 27 cm.

**ISBN 978-9930-9401-5-0**

1. COMPRAS RESPONSABLES. 2 GASTO PÚBLICO- AMÉRICA CENTRAL.  
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.....	4
Resumen ejecutivo.....	5
Executive Summary .....	5
1. Introducción .....	6
1.1 Alcance del estudio.....	7
2. Trabajo decente y las compras públicas sociales .....	8
2.1 ¿Qué implican las compras públicas sociales?.....	9
3. Normativa para la implementación de compras públicas sociales.....	10
3.1 Guatemala.....	11
3.2 El Salvador.....	12
3.3 Honduras.....	13
3.4 Nicaragua .....	14
3.5 Panamá.....	16
3.6 Costa Rica .....	17
4. Análisis del estado de las compras públicas sociales en Centroamérica .....	19
4.1 Apoyo a las MIPYMES y fomento de oportunidades de empleo .....	19
4.2 Promoción del trabajo digno.....	19
4.3 Compras públicas sostenibles y competitividad en Centroamérica.....	20
Conclusiones .....	21
Referencias.....	22

### Lista de abreviaturas

<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CCAD</b>	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
<b>CPSR</b>	Compras Públicas Socialmente Responsables
<b>MIPYME</b>	Micro, pequeña y mediana empresa
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNTD</b>	Planes nacionales de trabajo decente
<b>PYME</b>	Pequeña y mediana empresa
<b>TIC</b>	Tecnologías de la información y la comunicación

## Resumen ejecutivo

Se requiere modificar las modalidades de producción y de consumo para poder alcanzar el desarrollo sostenible. Aunado a la calidad y precio del producto o servicio, el consumidor debe considerar su impacto ambiental y social.

El sector público es el mayor consumidor en cualquier país y, como tal, está llamado a ser un consumidor ejemplar. No solo como señal del bueno manejo de fondos públicos, sino también por el cambio que sus decisiones de compra ocasionan en el mercado (su actividad compradora puede llegar a superar 15% del PIB).

Esta investigación se centra en las compras públicas socialmente responsables y su estado en Centroamérica. Existe normativa que facilita la implementación de criterios sociales en las especificaciones de compra; sin embargo, no se aprovecha al máximo el potencial que las compras públicas ofrecen para impulsar el respeto al trabajo decente, o al fortalecimiento de las MIPYME, entre otros aspectos sociales.

La efectiva implementación de la política de Compras Públicas Sociales requiere de la participación de los diferentes entes involucrados: poder ejecutivo, entes fiscalizadores (contralorías o cortes de cuenta), entidades normativas y unidades de ejecución. Lo anterior permite no solo enfocar los esfuerzos de las diferentes instituciones (es decir, ¿cuáles son los objetivos específicos que un país quiere lograr?), sino también brindar seguridad jurídica a los funcionarios públicos que desean implementar este tipo de políticas a lo interno de sus organizaciones pero por inseguridad o desconocimiento prefieren no hacerlo.

## Executive Summary

It is necessary to change the patterns of production and consumption in order to achieve sustainable development. In addition to the quality and price of a product or service, the consumer must consider its environmental and social impact. The public sector is the largest consumer in any country and, as such, is destined to become a model consumer. Not only as a sign of good management of public funds, but also because of the market shift due to their purchasing decisions (their buying activity can exceed 15% of GDP).

This research focuses on socially responsible public procurement and its state in Central America. There is legislation that facilitates the implementation of social criteria in procurement specifications, but it is not exploited to the full potential in order to promote respect for decent work, strengthening MSMEs, among other social issues.

The effective implementation of Social Public Procurement requires the involvement of the different entities involved: the executive branch, supervisory bodies (comptroller or courts of account), regulatory agencies and units of execution. This would not only focus the efforts of the different institutions (ie, what are the specific objectives that a country wants to achieve), but also provide legal certainty for public officials who want to implement such policies organizations but due to insecurity / ignorance prefer not to.

## Introducción

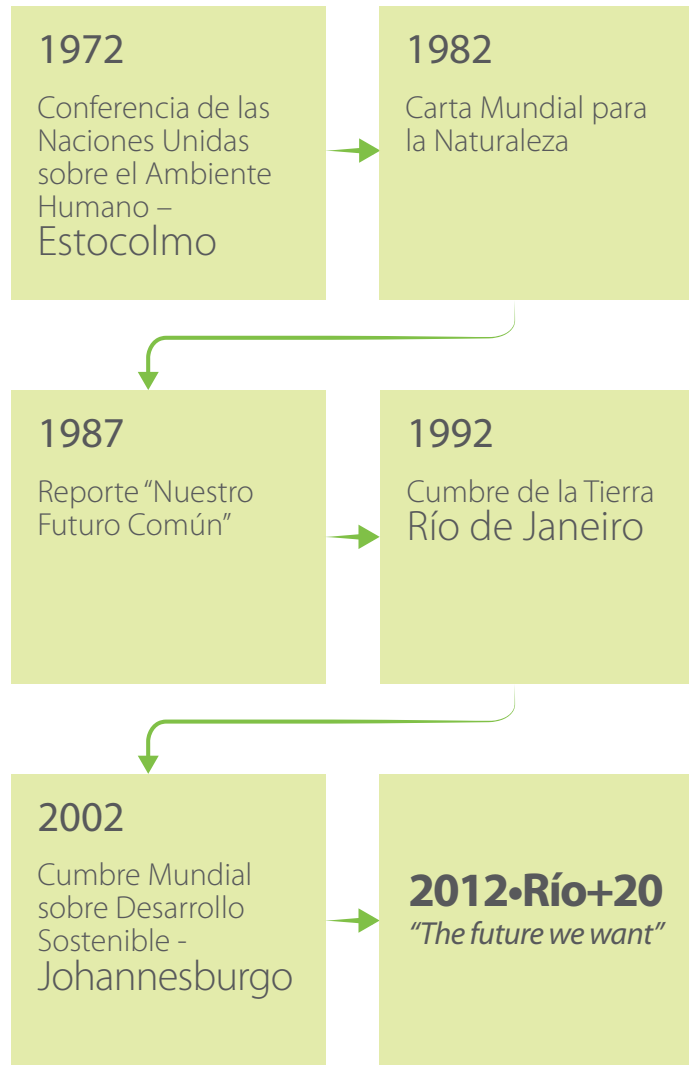
Un primer objetivo sustancial de este estudio es ahondar en el concepto y las ventajas que desde la óptica de la sostenibilidad comprenden las compras públicas socialmente responsables (CPSR), su incidencia sobre el trabajo decente y el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (PYME). En segundo lugar, procura dar a conocer el avance que han mostrado en esta temática los países de Centroamérica por medio de las iniciativas gubernamentales y legislativas nacionales.

Las CPSR han alcanzado gran relevancia en los últimos años enmarcadas dentro del concepto de desarrollo sostenible, mediante el cual se busca satisfacer las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para solventar las suyas.



**Figura 1.** Desarrollo sostenible

La preocupación por el balance entre las actividades humanas y el ambiente, así como por las desigualdades sociales, ha originado varias cumbres mundiales a través de 40 años.



**Figura 2.** Cumbres mundiales relacionadas con el desarrollo sostenible

Aunque desde la Declaración de Río en el año 1992<sup>1</sup> se promulgaron los principios para alcanzar el desarrollo sostenible, lo cierto es que 20 años después se percibe que los esfuerzos no fueron suficientes y que en la práctica no pasó de una declaración romántica, pues los recursos se siguieron destinando a tecnologías y procesos contaminantes y a promover mayor consumo para activar la economía; además los proyectos que se enfocaron en energías renovables, eficiencia energética, mercados inclusivos, entre otros, no pasaron de ser “proyectos” que no representaron un cambio de paradigma.

De este modo, ha surgido el concepto de **economía verde** que según la definición de Naciones Unidas<sup>2</sup> es una economía que debe mejorar el bienestar del

<sup>1</sup> Ver en <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php> (el principio 8, por ejemplo, indica que 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).

<sup>2</sup> PNUMA (2011)

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 muestra bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente (por lo tanto, el tipo de economía que permitiría alcanzar el desarrollo sostenible). En el documento aprobado por los países en Río+20, llamado “El futuro que queremos”<sup>3</sup>, se resalta que la economía verde debería contribuir a la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico sostenible aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo al mismo tiempo el funcionamiento saludable de los ecosistemas de la Tierra.

Para lograr la transición hacia este nuevo tipo de economía, se requieren cambios en las condiciones actuales: normativas, subsidios, políticas; los cuales favorezcan la realización de las inversiones necesarias, así como un mercado receptivo, entre otros cambios.

En cuanto a las fuerzas en el mercado, desde el punto de vista de la demanda, podemos distinguir tres tipos de consumidores:

- **Los consumidores finales**, quienes pueden exigir un comportamiento responsable por parte de los productores o distribuidores y comprar solamente aquellos servicios o productos que sean respetuosos con el ambiente y que demuestren prácticas socialmente responsables. Sin embargo, no se puede pretender que sean quienes muevan 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 hacia crear más oferta de productos o servicios sostenibles recae en los siguientes dos tipos de consumidores (sin dejar de lado la necesaria formación de un consumidor final más consciente del impacto de sus decisiones).
- **Las empresas**, las cuales consumen materias primas, empaques, servicios, entre otros. Además, ya sea relacionado con sus proyectos de Producción más Limpia, ISO 14001, Responsabilidad Social, u otros, pueden implementar prácticas de consumo sostenible.
- **El sector público**, es un gran consumidor (de hecho, el principal comprador en cualquier país) y por lo tanto, llamado a dar el ejemplo. Estudios internacionales

revelan 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>. Este poder de compra puede, y debe, ser utilizado para exigir mejores prácticas ambientales y laborales en las empresas con las cuales hacen negocio.

Aunado a precio y calidad, los compradores deberían considerar en sus decisiones de compra los siguientes criterios:

- **Criterios ambientales:** hacen referencia a la minimización de impactos ambientales a lo largo del ciclo de vida del producto o servicio, mediante la reducción de la producción de residuos, la reducción del consumo de recursos, la utilización de alternativas realizadas con productos reciclados o que provengan de recursos renovables gestionados de forma sostenible, entre otros.
- **Criterios sociales:** relacionados con el fomento de la inserción socio laboral de personas en riesgo de exclusión, el fomento de la calidad y la estabilidad en el empleo, el cumplimiento de los derechos sociales y laborales tales como el derecho de asociación y libertad sindical, la negociación colectiva, la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, la igualdad de oportunidades, la lucha contra la discriminación, la promoción de la igualdad de género y salarial, el diálogo social, la protección social, entre otros. A esta clasificación se ha adicionado lo que también se conoce como “criterios éticos”, es decir, la garantía de condiciones laborales dignas en toda la cadena de producción y suministro, especialmente en los casos de subcontratación.



De este modo, los consumidores aceptarán la responsabilidad por el impacto ambiental y social de sus decisiones de compra y, por otro lado, los productores tendrán un incentivo real para adecuar sus productos o servicios y lograr así ser competitivos en un mercado más sostenible.

### 1.1 Alcance del estudio

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

3 Disponible en <http://www.un.org/es/sustainablefuture/>

4 BID (2007)

## Compras Sostenibles



Figura 3. Compras públicas sostenibles

En el estudio se presenta el panorama actual de las compras públicas socialmente responsables en Centroamérica, las cuales están directamente relacionadas con el “trabajo decente”, cuyo fortalecimiento es el objetivo del proyecto en el cual se enmarca esta investigación<sup>5</sup>.

### 2. Trabajo decente y las compras públicas sociales

El mejoramiento de las condiciones laborales ha sido el gran compromiso que la OIT ha desarrollado a lo largo de su existencia<sup>6</sup>. En el año 1999, en el marco de la Conferencia N°. 87<sup>a</sup>, celebrada en Ginebra, el Director General de la OIT<sup>7</sup>, con el apoyo de los gobiernos, los empleadores, los trabajadores y la sociedad civil, lanza el programa a nivel mundial sobre el trabajo decente para que todos los hombres y mujeres puedan gozar de empleo en condiciones óptimas y dignas, respetando y promoviendo las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas y así mitigar los efectos adversos de la globalización<sup>8</sup>, así como para lograr una mayor justicia social, un desarrollo, inclusivo y sostenible, integrando las estrategias de reducción de la pobreza con la dimensión del empleo. Así bien, se crearon cuatro objetivos estratégicos aplicables también para todos los programas de la OIT, ellos son<sup>9</sup>:

**Crear trabajo.** Es necesaria una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida

5 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)

6 Su fundación data del año 1919, como parte del Tratado de Versalles.

7 Organización Internacional del Trabajo (2001).

8 Véase la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la CIT, 97ª reunión, Ginebra, 2008 y el Estudio general sobre instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre justicia social por una globalización equitativa, CIT, 99ª reunión. Informe III (parte 1B), Ginebra, 2008.

9 Véase <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>

sostenibles.

**Garantizar los derechos de los trabajadores.** Se debe lograr el reconocimiento y el respeto de los derechos de todos los trabajadores, en particular de aquellos desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas.

**Extender la protección social.** Promover tanto la inclusión social como la productividad al garantizar que las mujeres y los hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descansos adecuados, tengan en cuenta los valores familiares y sociales, contemplen una redistribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y además permitan el acceso a una asistencia sanitaria apropiada.

**Promover el diálogo social.** La participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, solidas e independientes, es fundamental para elevar la productividad y evitar los conflictos en el trabajo, así como para crear sociedades cohesionadas.

El compromiso principal de establecer el trabajo decente, lo asumen los países que mediante sus políticas nacionales –Planes Nacionales de Trabajo Decente (PNTD)-, recursos y necesidades propias deben poner en la práctica los cuatro objetivos estratégicos.

Al apoyar los estados las políticas relacionadas con CPSR contribuyen con el cumplimiento de los objetivos estratégicos del trabajo decente, además estimulan una mayor conciencia social en los mercados, una práctica efectiva de valores y principios éticos y mejores condiciones de vida de los individuos.

La Declaración del Milenio, en el año 2000, es otro de los compromisos a nivel global que han aprobado los líderes del mundo<sup>10</sup> (convocados por las Naciones Unidas); es un acuerdo para trabajar por un mundo más seguro, próspero y equitativo.

Así, en la Declaración se trazaron ocho objetivos concretos, con plazos determinados que deberán ser alcanzados en el 2015, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales establecen metas sobre la pobreza, el hambre, la mortalidad materna e infantil, la enfermedad, la vivienda inadecuada, la desigualdad de género, la degradación del ambiente y una alianza mundial por el empleo y el trabajo decente. Este último fue adoptado en el año 2005 y su meta es “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes”.

10 Ver <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/bkgd.shtml>



Aunado a lo anterior, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas lanzó, en marzo de 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 los Principios Rectores sobre estos temas. Algunos de los principios sustanciales 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, los organismos gubernamentales y otras instituciones estatales que configuran las prácticas empresariales sean conscientes de sus obligaciones en relación con los derechos humanos y las respeten en el desempeño de sus respectivos mandatos; en particular ofreciéndoles la información, la capacitación y el apoyo pertinentes.

Lo anterior no solo por el ejemplo que los estados deben mostrar en cuanto al fomento del trabajo decente, sino también por el gran peso que sus compras representan en el mercado. De este modo, las compras públicas sociales representan un incentivo real para que las empresas implementen gestiones socialmente responsables.

## 2.1 ¿Qué implican las compras públicas sociales?

Las compras públicas sociales se refieren a las operaciones de contratación que tienen en cuenta uno o más de los siguientes aspectos sociales: oportunidades de empleo, trabajo digno, cumplimiento con los derechos sociales<sup>11</sup> y laborales, inclusión social (comprendidas las personas con discapacidad), igualdad de oportunidades, diseño de accesibilidad para todos, comercio ético y un cumplimiento voluntario más amplio de la responsabilidad social de las empresas.

Con el propósito de respaldar las políticas sociales del país, las instituciones públicas disponen de distintos métodos para considerar los aspectos sociales en las contrataciones públicas. A continuación, se ofrecen ejemplos de aspectos sociales potencialmente importantes para las contrataciones públicas, sujetos al cumplimiento de la normativa de cada país, así como a la etapa del procedimiento de contratación<sup>12</sup>. Cabe resaltar que las organizaciones deben decidir en cada caso cuáles aspectos sociales son relevantes para la contratación, en función del objeto contractual.

11 Esta sección fue adaptada de la Unión Europea (2011) *Adquisiciones sociales. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas*.

12 Por ejemplo, es más apropiado incluir los aspectos sociales relacionados con las condiciones laborales en las cláusulas de cumplimiento de los contratos por servicios, ya que generalmente no reúnen los requisitos de especificaciones técnicas ni criterios de selección, dentro del alcance de la normativa de contratación.

### • Promover oportunidades de empleo, por ejemplo:



- promoción del empleo de jóvenes;
- promoción del equilibrio de género (por ejemplo, equilibrio entre la vida laboral y familiar, etcétera);
- promoción de oportunidades de empleo para trabajadores mayores;
- políticas sobre diversidad y oportunidades de empleo para personas de grupos con desventajas (por ejemplo, minorías étnicas, personas con niveles de educación bajos, entre otros);
- promoción de oportunidades de empleo para personas con discapacidad a través de entornos laborales accesibles y de inclusión.

### • Promover trabajos dignos:

Este concepto se basa en la convicción de que las personas poseen el derecho a empleos productivos en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. 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.

Así bien, existen diversos aspectos que pueden ser considerados en las compras públicas sociales:

- cumplimiento de las normas fundamentales de trabajo<sup>13</sup>;
- salarios dignos;
- salud y seguridad laboral;
- diálogo social;
- acceso a cursos de formación;
- igualdad de género y no discriminación y
- acceso a protección social básica.

13 Las normas fundamentales de trabajo de la OIT prohíben el trabajo forzado (Convenciones 29 y 105) y el trabajo infantil (Convenciones 138 y 182) y 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).

**• Promover el cumplimiento de los derechos sociales y laborales, tales como:**

- cumplimiento del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, incluido el principio de igualdad salarial por trabajos de igual valor y la promoción de la igualdad de género;
- cumplimiento de las leyes de salud y seguridad laboral;
- lucha contra la discriminación por otros motivos (edad, discapacidad, origen racial, religión y creencias, orientación sexual, entre otros) y
- creación de iguales oportunidades.

**• Respaldar la inclusión social y promover organizaciones de economía social, tales como:**

- respaldar la igualdad de acceso a las oportunidades de contratación en empresas dirigidas por o que emplean a personas de grupos étnicos o minoritarios: cooperativas, empresas sociales y organizaciones sin ánimo de lucro, por ejemplo;
- promover empleos de apoyo para personas con discapacidad.

**• Promover la accesibilidad y el diseño para todos, tales como:**

- disposiciones obligatorias en las especificaciones técnicas que garanticen el acceso de personas con discapacidad, por ejemplo, a servicios y edificios públicos, medios de transporte 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 PYMES en cuanto puedan estar vinculadas con las consideraciones indicadas arriba:**

- disposiciones que otorguen a las PYMES mayor acceso a los contratos públicos mediante la reducción de los costos y de los requisitos de participación en las compras. Esto podría lograrse al garantizar, cuando sea posible, que la magnitud del contrato no constituya un obstáculo en sí mismo para la participación de las PYMES, brindar tiempo suficiente para la preparación de las ofertas, garantizar los pagos puntuales, establecer

requisitos económicos y de calificación proporcionados, entre otros;

- iguales oportunidades mediante subcontratación más visible.

Como se ha mencionado anteriormente, el fin último es apoyar al desarrollo social por medio de las compras públicas, las cuales contribuyen social y económicamente de diversas maneras, tal cual se ilustra en la siguiente figura.



**Figura 4.** Potenciales contribuciones de las compras públicas al desarrollo social

**3. Normativa para la implementación de compras públicas sociales**

En el sector público, las reglas de contratación de cada país pueden obstaculizar o facilitar la inclusión de criterios sociales en las especificaciones de compra.

## 3.1 Guatemala

La contratación administrativa en Guatemala está regida por:

**Decreto No. 57-92, Ley de Contrataciones del Estado.** En esta ley no se mencionan criterios sociales de manera explícita, excepto en el artículo 97, relacionado con las concesiones, en cual indica que en el contrato se debe incluir como cláusula obligatoria que el concesionario queda obligado al pago de los salarios y prestaciones de sus trabajadores, los cuales deben ser preferentemente guatemaltecos en la proporción prescrita en el Código de Trabajo; a la capacitación del personal guatemalteco que designe la autoridad competente, entre otros requisitos.

**Acuerdo Gubernativo No. 1056-92, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.** En este reglamento tampoco se mencionan de manera explícita criterios sociales por ser considerados en las compras públicas (excepto en el artículo 19, sobre requisitos de las bases de licitación, incluye una declaración jurada sobre que el oferente no es deudor moroso del Estado ni de las entidades a las que se refiere el artículo 1<sup>14</sup>, de esta ley, o en su defecto, compromiso formal de que, en caso de adjudicársele la negociación, previo a la suscripción de contrato acreditará haber efectuado el pago correspondiente).

Otra normativa relevante en materia social y contrataciones del Estado:

- Acuerdo Ministerial 2-2012, Reformas al Reglamento de Proveedores del Estado, el cual indica como uno de los documentos que se deben presentar para lograr la habilitación como proveedor: "Solvencia de no tener deudas pendientes o constancia de no estar afecto al pago de cuota, ambas extendidas por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)".

También cabe mencionar que en el Código de Trabajo de Guatemala se presenta la figura del "intermediario", la cual se define en su artículo 5 como "toda persona que contrata en

<sup>14</sup> El artículo incluye a las instituciones autónomas, tales como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

nombre propio los servicios de uno o más trabajadores para que ejecuten algún trabajo en beneficio de un patrono. Este último queda obligado solidariamente por la gestión de aquél para con él o los trabajadores, en cuanto se refiere a los efectos legales que se deriven de la Constitución, del presente Código, de sus reglamentos y demás disposiciones aplicables. No tiene carácter de intermediario y sí de patrono, el que se encargue, por contrato, de trabajos que ejecute con equipos o capitales propios".

## 3.2 El Salvador

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)<sup>15</sup> es el instrumento legal más importante con respecto a las compras públicas. En la ley citada se indican criterios sociales mínimos que deben ser considerados (el subrayado corresponde al autor):

### Criterios sociales

Sobre pago de seguridad social:

**Artículo 25.** Podrán ofertar y contratar con la administración pública, todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan capacidad legal para obligarse; y que no concurren en ellas las siguientes situaciones:

- a) Haber sido condenada con anterioridad, mediante sentencia firme, por delitos contra la Hacienda Pública, [...];
- b) Haber sido declarada en estado de suspensión de pagos de sus obligaciones o declarada en quiebra o concurso de acreedores, siempre que no esté rehabilitado;
- c) Haberse extinguido, por parte de la institución contratante, el contrato celebrado con alguna de las instituciones, por causa imputable al contratista, durante los últimos cinco años contados a partir de la referida extinción;
- d) Estar insolvente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, municipales y de seguridad social;

**Artículo 44, W.** La obligatoriedad para el oferente o adjudicatario de presentar las solvencias fiscales, municipales y de seguridad social, emitidas por lo menos treinta días antes de la presentación de la oferta (sobre las indicaciones mínimas que deben contener las bases de licitación o de concurso).

- Sobre participación de micro, pequeñas y medianas empresas nacionales:

**Artículo 39-A.** Las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, podrán participar en los procedimientos de contrataciones y adquisiciones de obras, bienes y servicios, en cualquiera de las instituciones de la Administración Pública, incluyendo entidades autónomas y municipalidades, conforme con las reglas establecidas en esta Ley.

A requerimiento de la institución contratante, y con la sujeción a condiciones que deberán especificarse en las bases de licitación según lo dispuesto en esta Ley, podrá darse prioridad en la evaluación de las ofertas a los bienes fabricados y/o producidos en el país, cuando estos sean comparados con ofertas de tales bienes fabricados en el extranjero.

**Artículo 39-C.** En las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios con las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, las entidades de la Administración Pública y municipalidades deberán:

- a) Facilitar el acceso a las micro, pequeñas y medianas empresas para que puedan cumplir con la normativa correspondiente.
  - b) Adquirir o contratar a las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales al menos lo correspondiente a un 12% del presupuesto anual destinado para adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, siempre que éstas garanticen la calidad de los mismos.
  - c) Procurar la contratación de las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales regionales y locales del lugar donde se realizan las respectivas contrataciones y adquisiciones.
- En el Código de Trabajo de El Salvador, sobre contratistas y subcontratistas<sup>16</sup> se indica:

**Artículo 5.** Son contratistas y por consiguiente patronos, los que ejecutan por contrato o cuasicontrato de agencia oficiosa, trabajos para otros con capitales propios o con adelantos que haga el dueño de la obra o un tercero.

Son sub-contratistas las personas que con trabajadores contratados por ellos, realizan trabajos requeridos por un contratista.

El contratista y el sub-contratista responden solidariamente por las obligaciones resultantes de la prestación de los servicios de los trabajadores de éste, empleados en los trabajos requeridos por el contratista.

<sup>15</sup> Decreto No. 868.

<sup>16</sup> Sobre responsabilidad solidaria.

Actualmente, dentro del marco jurídico hondureño se pueden encontrar las siguientes normas relacionadas con el tema de compra pública sostenible:

- La Ley de Contratación del Estado, Decreto No. 74-2001:
  - **Artículo 147.** Declaratoria de interés público. Se declara de interés público el desarrollo de la actividad técnica y profesional relacionada con la prestación de servicios profesionales, así como la promoción de la capacidad y experiencia empresarial que existe en el país.
  - **Artículo 149.** Participación de empresas nacionales. Por razones de interés público, las empresas extranjeras deberán dar participación a las empresas nacionales en la ejecución del factor calidad, obra, tiempo y servicios que proyecten realizar en el país, según estuviese prescrito en los Pliegos de Condiciones o términos de referencia.
  - **Artículo 150.** Transferencia de tecnología. Para efectos de lograr la transferencia de tecnología, los funcionarios que intervengan en la precalificación de licitantes o en el concurso, deberán procurar que las empresas o personas extranjeras concedan mayor participación y responsabilidad a los profesionales nacionales, de acuerdo con lo previsto en los términos de referencia correspondientes.
  - **Artículo 151.** Participación de consultores nacionales. Los contratos de consultoría que celebren empresas extranjeras deberán ser ejecutadas en Honduras, debiendo darse participación al personal nacional según estuviere previsto en los términos de referencia.
- El Acuerdo Ejecutivo 055-2002, Reglamento de la Ley de Contratación del Estado, indica en el artículo 30 que los oferentes deberán presentar, junto con su oferta, una constancia que acredite que se encuentran al día en el pago de sus cotizaciones o contribuciones al Instituto Hondureño de Seguridad Social (entre otros documentos).
- El Decreto 135-2008, Ley para el Fomento y Desarrollo de la competitividad de la MIPYME, indica en su artículo 25, Compras a MIPYME: “En el marco de las acciones en

pro de la igualdad de oportunidades para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME), el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, elevará todos los años al Poder Legislativo en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, una propuesta donde se prevea hasta un treinta por ciento (30%) de las compras del Estado a ser contratadas con la micro, pequeña y mediana empresa. Dichas compras deberán realizarse en la medida que las Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) aseguran los estándares de calidad requeridos y oferten precios dentro del marco de la Ley de Contratación del Estado”.

## 3.4 Nicaragua

Las siguientes normas son relevantes para el tema de consumo público social:

### Ley 737-Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público

- **Artículo 2. Definiciones- Compra pública sostenible:** Consiste en la integración por parte de las Entidades y Organismos del Sector Público de aspectos sociales, éticos y ambientales en las especificaciones técnicas mínimas, en los criterios de selección objetiva y en las condiciones de ejecución de los contratos administrativos, los que deberán estar claramente incluidos en los pliegos de bases y condiciones.
- **Artículo 9. Funciones:** Al órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público, le corresponderán las siguientes funciones y atribuciones:  
[...] 9. Diseñar, elaborar y difundir normativas complementarias de carácter general, así como modelos de manuales, guías, instructivos y pliegos estándares e instrumentos de gestión, entre otros; políticas que incluyan la elaboración de directrices que contemplen aspectos técnicos, económicos y sociales sobre la compra sustentable, en pro del desarrollo o mejora del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público en sus aspectos operacionales, técnicos y económicos.

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

- **Artículo 87. Del Contenido del Pliego de Bases y Condiciones.** El Pliego de Bases y Condiciones de toda Licitación, conforme lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley, deberá incluir toda la información necesaria para que el interesado pueda formular válidamente su oferta. Este documento contendrá al menos la siguiente información:  
[...]d. Los requisitos en materia de documentos probatorios y demás datos que deban presentar los contratistas o proveedores para demostrar su capacidad legal para contratar y en el caso de empresas extranjeras los documentos deberán estar debidamente certificados por las autoridades competentes del país de origen y por el Ministerio de Relaciones Exteriores

siendo éstos, al menos: escritura de constitución debidamente inscrita en el registro competente, certificación de su inscripción como contribuyente al fisco, al seguro social y cualquier otro registro público obligatorio de su país de origen, tales como, licencias y matrículas requeridas para ejercer la actividad económica a que se dedicare [...].

- **Artículo 135.- Participación de las MIPYMES<sup>17</sup>.** Para fomentar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, se deberán establecer condiciones de participación relacionadas con: la elegibilidad del oferente, su capacidad técnica y económica, que no superen los umbrales del objeto a contratar, pudiendo igualmente los oferentes participantes, mediante la modalidad de las ofertas conjuntas, unir sus capacidades y cumplir con las condicionalidades de la contratación.

Las Entidades Contratantes al establecer las especificaciones relativas al objeto a contratar, deberán promover el consumo de los bienes y servicios nacionales. De conformidad con lo previsto en el párrafo final del artículo 27 de la Ley No.737, se hará preferentemente con micro, pequeñas y medianas empresas. Para tal efecto se les invitara a ofertar en estos casos y solo cuando no se hayan presentado ofertas de este tipo de oferentes, podrá contratarse con otros oferentes.

- **Artículo 144. Desempate<sup>18</sup>.** De haber empate se adjudicará al oferente que tuviere carácter de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, de conformidad a lo establecido en la Ley No. 645, "Ley de de Promoción, Fomento y desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa" y su reglamento, en caso de subsistir se aplicara el sorteo por insaculación establecido en el presente Reglamento.
- **Artículo 147.** Las Contrataciones Simplificadas se desarrollarán conforme los siguientes supuestos:
  - a) Es responsabilidad de la máxima autoridad, aprobar y adjudicar, mediante resolución administrativa debidamente motivada, las contrataciones que se

<sup>17</sup> Artículo relacionado con las "Disposiciones Procedimentales para la Contrataciones menores"

<sup>18</sup> Artículo también relacionado con contrataciones menores.

ejecuten bajo esta modalidad; en el expediente de la contratación se acompañarán todos los documentos que acrediten las condiciones dispuestas en la ley que justifican la aplicación de la modalidad, así como las condiciones de mercado entre estos: cotizaciones, guías de precios y por cualquier otro medio que brinde la información requerida.

b) En la contratación simplificada deberán establecerse las condiciones de mercado para promover la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, como criterio de aplicación de la modalidad, evaluación y adjudicación de la contratación.

• **Artículo 237. Responsabilidades del contratista:** Los tributos y gravámenes que correspondan al contratista, así como las responsabilidades de carácter laboral y por el pago de aportaciones sociales de su personal, son de su exclusiva responsabilidad y no son transferibles a la entidad. Asimismo, corresponde al contratista la contratación de todos los seguros necesarios para resguardar la integridad de los bienes, los recursos que se utilizan y los terceros eventualmente afectados, de acuerdo con lo que establezcan el PBC<sup>19</sup>.

• **Artículo 284<sup>20</sup>.** [...]La DGCE<sup>21</sup> deberá establecer criterios en los que se fomenten la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante el uso de instrumentos tales como el establecimiento de topes máximos, la división por zonas geográficas de los acuerdos, la limitación temporal de los acuerdos, las medidas necesarias para evitar la concentración de mercado en un solo proveedor, garantizando la libre competencia y evitando la conformación de monopolios, así como toda medida que contribuya al objetivo perseguido.

### **Ley No. 645, Ley de Promoción, Fomento y Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (Ley MIPYME):**

• **Art. 18. Asociatividad Empresarial.** Las MIPYME, sin perjuicio de las formas societarias previstas en las leyes sobre la materia, pueden asociarse para tener un mayor acceso a las contrataciones públicas y privadas. Todos los beneficios y medidas de promoción para que las MIPYME participen en las compras estatales incluyen a las asociaciones en participación que sean establecidas entre ellas.

• **Art. 27.- Contratación de Bienes y Servicios.** El Estado a través del órgano rector de la presente Ley, promoverá que las contrataciones de bienes y servicios sean efectuadas en igualdad de oportunidades entre el sector empresarial nicaragüense. Optimizando la vinculación e integración de las MIPYME en el comercio interno y con ello procurar fortalecer la comercialización de sus productos en el mercado nacional.

<sup>19</sup> Pliego de Bases y Condiciones.

<sup>20</sup> Artículo relacionado con los acuerdos marco.

<sup>21</sup> Dirección general de Contrataciones del Estado.

Relacionado con la temática de compras públicas sociales, cabe mencionar:

### Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública:

- **Artículo 8. Promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.** El Estado promoverá la participación competitiva de las micro, pequeñas y medianas empresas en determinados actos de selección de contratista que realicen las instituciones públicas.

**Decreto Ejecutivo Nº 366** (reglamento para procedimientos de contratación pública en los que sean parte las instituciones del Estado, las entidades autónomas y semiautónomas, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51% o más de sus acciones o patrimonio y en general las que se efectúen con fondos públicos):

- **Artículo 30.** (Estructuración del pliego de cargos)

Los pliegos de cargos serán elaborados por las entidades licitantes [...], y deberán contener la siguiente información:

- k) Las reglas de adjudicación en caso de empate de dos o más proponentes.

En casos de empate para la adjudicación, se procederá de la siguiente manera, en orden de prelación:

1. Si uno de los proponentes es una micro, pequeña o mediana empresa, debidamente acreditada como tal ante el ente competente, se le adjudicará a éste proponente<sup>22</sup>

- **Artículo 316:** (Requisitos mínimos para ingresar en el registro de proponentes)

[...] cada proponente proporcionará de manera física o electrónica la documentación e información siguientes:

- k) Paz y salvo nacional del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Caja de Seguro Social<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Si sigue el empate, el siguiente criterio es precio, y si aún así sigue, se aplica el sorteo.

<sup>23</sup> Entre otros requisitos.

### Decreto Ejecutivo No. 54 de 26 de abril de 2011 (reglamento aplicable para las contrataciones menores en áreas rurales):

- **Artículo 3.** La entidad contratante publicará un aviso de convocatoria que contendrá: [...] y los documentos legales obligatorios que deben acompañar la propuesta (paz y salvo de la Caja de Seguro Social, [...])

### Código de Trabajo:

- **Artículo 89.** Intermediario es toda persona que contrata o interviene en la contratación de los servicios de otra u otras para ejecutar algún trabajo en beneficio de un empleador.

No serán considerados como intermediarios, sino como empleadores, los contratistas, subcontratistas y demás empresas establecidas que contraten los servicios de los trabajadores para la ejecución de los trabajos, en beneficio directo de terceros, con capital, equipo, dirección y elementos propios. No obstante, el beneficiario directo de los trabajos prestados u obra ejecutada será solidariamente responsable con el contratista, el subcontratista y demás empresas<sup>24</sup> establecidas del cumplimiento de las obligaciones pendiente a favor de los trabajadores, cuando se trate de trabajos u obras inherentes, relacionados o conexos con el giro de las actividades del beneficiario, aun cuando el subcontrato fuere expresamente prohibido en el negocio jurídico celebrado entre beneficiarios y contratistas.

En todo caso el contratista será solidariamente responsable con todos los subcontratistas de las obligaciones que éstos tuvieren pendientes con los trabajadores.

<sup>24</sup> El subrayado corresponde al autor.



## 3.6 Costa Rica

Actualmente, dentro del marco jurídico costarricense se pueden encontrar las siguientes normas relevantes:

**El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, No. 33411-H del 27/09/2006**, indica en su artículo 65 (relacionado con documentos por aportar): los proveedores nacionales deben presentar “certificación de que el oferente se encuentra al día en el pago de las obligaciones obrero patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social, o bien, que tiene un arreglo de pago aprobado por ésta [...]”.

### **Directriz No. 34 del Poder Ejecutivo<sup>25</sup>:**

- En todo cartel de licitación y contrato administrativo regulados por Ley de Contratación Administrativa o por la Ley de Concesión de Obra Pública, deberá incluirse una cláusula que establezca el deber ineludible de las empresas contratantes de cumplir estrictamente las obligaciones laborales y de seguridad social, teniéndose su inobservancia como causal de incumplimiento del contrato respectivo.
- De conformidad con los artículos 11, 13 y 20 de la Ley de Contratación Administrativa, y 32 de la Ley de Concesión de Obra Pública esta cláusula de estricto cumplimiento de las normas y garantías sociales y laborales, será considerada contenido esencial del contrato, y cualquier falta a la misma implicará incumplimiento contractual, en cuyo caso, podrá la Administración dar por terminado el contrato.
- Corresponde a cada una de las instancias administrativas en las que deba efectuarse el trámite respectivo, la verificación periódica del cumplimiento de la anterior obligación, so pena de la sanción disciplinaria que corresponda aplicar al funcionario responsable, según la gravedad de la falta, en caso de inobservancia.

### **Ley de Fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, N° 8262<sup>26</sup>:**

- **Artículo 20.** Para estimular el crecimiento y desarrollo de las PYMES, la Administración Pública desarrollará,

bajo la coordinación del MEIC, un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de compras para cada institución o dependencia de la Administración Pública; este programa se regirá de conformidad con las siguientes disposiciones:

- a) Serán escogidas, preferentemente respecto de los demás oferentes, las PYMES de producción nacional cuyos productos sean de calidad equiparable, abastecimiento adecuado y precio igual o inferior al de los productos importados. En condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministros y servicios, las entidades públicas, preferirán a las PYMES de producción nacional; además, tomarán en cuenta los costos de bodegaje, seguro y costo financiero en que se podría incurrir al comprar el producto.
- b) Las compras del sector público no discriminarán ni sesgarán de modo alguno a las empresas nacionales frente a las extranjeras, ni a las PYMES frente a las empresas de mayor tamaño, al establecer mecanismos de pago, lugar o plazo de entrega, ni por otros parámetros de comparación.
- c) El Estado establecerá procedimientos que les faciliten a las PYMES el cumplimiento de requisitos y trámites relativos a las compras; para ello se brindará la adecuada asesoría a las que participen en el proceso de licitación.

### **Decreto 33305-MIEC-H. Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración:**

En este reglamento se indican elementos tales como consideraciones al comparar precios entre mercancías nacionales y extranjeras (gastos de internacionamiento, derechos arancelarios, entre otros), desempate a favor de las PYMES, acceso a garantías para compras del Estado, así como la implementación de programas de capacitación y asesoría para las PYME que sean proveedoras del Estado, registro de PYMES proveedoras y consideraciones para la coordinación entre instituciones que faciliten el acceso de las PYME a las compras públicas.

<sup>25</sup> Publicada en La Gaceta No. 39, 25 febrero 2002.

<sup>26</sup> Reglamentado en el Decreto 37121-MEIC: Reforma integral al reglamento general de la ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, Ley N° 8262, Decreto Ejecutivo N° 33111 del 06 de abril de 2006.

## Código de Trabajo:

- **Artículo 193.** Todo patrono, sea persona de Derecho Público o de Derecho Privado, está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, por medio del Instituto Nacional de Seguros, según los artículos 4 y 18 del Código de Trabajo.

La responsabilidad del patrono, en cuanto a asegurar contra riesgos del trabajo, subsiste aun en el caso de que el trabajador esté bajo la dirección de intermediarios, de quienes el patrono se valga para la ejecución o realización de los trabajos.

- **Artículo 202.** Prohíbese a los funcionarios, empleados, personeros o apoderados del Estado, suscribir contratos u otorgar permisos para la realización de trabajos, sin la previa presentación, por parte de los interesados, del seguro contra los riesgos del trabajo.

## Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley No. 8783:

- **Artículo 22.** “Los patronos y las personas que realicen, total o parcialmente, actividades independientes o no asalariadas, deberán estar al día en el pago de sus obligaciones con el Fodesaf<sup>27</sup>, conforme a la ley. Será requisito estar al día en el pago de las obligaciones que dispone esta Ley, para realizar los trámites administrativos siguientes:

c) Participar en cualquier proceso de contratación pública regulado por la Ley de contratación administrativa, la Ley de concesión de obra pública, la Ley de la zona marítima-terrestre y el Código de Minería.

En todo contrato o convenio suscrito por un patrono con la Administración Pública deberá incluirse una cláusula que establezca, como incumplimiento contractual, el no pago de las obligaciones con la seguridad social. Asimismo, los derechos subjetivos generados por lo anterior serán revocados sin responsabilidad administrativa.

La verificación del cumplimiento de las obligaciones fijadas en este artículo y la aplicación de sanciones, cuando correspondan, serán competencia de cada una de las instancias administrativas en las que debe efectuarse el trámite respectivo; para ello, la Desaf<sup>28</sup> mantendrá a disposición la información necesaria [...].”

<sup>27</sup> Fondo de Asignaciones Familiares.

<sup>28</sup> Dirección Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

Cabe mencionar que en el Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas<sup>29</sup> se incluye la visión estratégica de adoptar un sistema de compras públicas sustentables, en el área de Fomento de la Competencia: “[...] avanzaremos decididamente en esta perspectiva para garantizar que las adquisiciones del sector público, además de fomentar el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos, sean promotoras de la vida y sirvan como instrumento para el compromiso ambiental en todas las naciones del mundo”.

Aunado a la normativa y las herramientas de apoyo para la implementación de compras públicas verdes (no dentro del alcance de esta investigación), cabe mencionar la Guía para la compra sustentable en el sector público, elaborada por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda<sup>30</sup>, la cual recomienda criterios sociales para diez productos y servicios. También, se cuenta con una propuesta de política de compras públicas sustentables<sup>31</sup>, la cual incluye como uno de sus lineamientos:

“Velarán por mantener procesos de compras públicas de bienes, obras y servicios que desarrollen una cultura de cumplimiento de la legislación laboral, a fin de garantizar adecuadas condiciones y derechos laborales de las personas trabajadoras, la no contratación de personas menores de 15 años y protección especial para la población adolescente trabajadora que se encuentra entre los 15 y 18 años, inclusión de personas con discapacidad, medidas de accesibilidad y equidad de género; así como promover la responsabilidad social que determine la legislación vigente u órganos competentes en el ramo”.

<sup>29</sup> Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda (2010).

<sup>30</sup> Disponible en <https://www.hacienda.go.cr/scripts/cruiext.dll?UTILREQ=COMPRARED>

<sup>31</sup> Disponible en <http://www.digeca.go.cr/documentos/legislacion/Politica%20NaI%20Compras%20Publicas%20Sustentables.pdf>

## 4. Análisis del estado de las compras públicas sociales en Centroamérica

En Centroamérica se encuentra normativa reciente en materia de contratación administrativa, la cual promueve una mayor institucionalidad, fomenta la transparencia, permite el uso de sistemas electrónicos de compras y exigen la publicidad vía Internet<sup>32</sup>. Aunado a ello, también se evidencia –de manera tímida- la inclusión de aspectos sociales; particularmente:

- Solicitar que los proveedores se encuentren al día con el pago de la seguridad social.
- Apoyar a las MIPYMES (principalmente por medio de ventaja en caso de empate).

En la región no se ha analizado cómo las compras públicas pueden favorecer la implementación de políticas sociales, excepto en casos aislados.

### 4.1 Apoyo a las MIPYMES y fomento de oportunidades de empleo

No se evidencia una ventaja real para las MIPYMES, excepto en caso de empate (de lo cual no se encontró estudios que evaluaran qué tan efectiva representa esta ventaja) En el caso de El Salvador y Honduras se tienen metas específicas (del 12% y 30%, respectivamente) de compra a MIPYMES. Aunque en la normativa de compra pública de todos los países se mencione a las PYME (con mayor o menor grado de detalle en cuanto a las facilidades que se le brindarán para competir) no se cuenta con estadísticas que evidencien que tan efectivo es dicho apoyo (cuántas PYME son proveedoras del Estado, qué porcentaje de las compras públicas se han adjudicado a PYME, entre otros indicadores)

Un caso interesante de mencionar es el 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 un 71,21%, 1369 micro empresas, 141 pequeña empresa y 11 mediana empresa<sup>33</sup>. Mediante el programa se apoyó a la reactivación de estos sectores y a la generación de empleo.

Aunado a la poca ventaja que pueden tener las MIPYMES en las compras públicas, también se evidencia la necesidad de realizar el análisis sobre cómo nuevas tendencias de compra (en aras de la eficiencia institucional) podrían afectar al sector. Por ejemplo, cuando una institución realiza algún evento en zonas rurales, es común que contrate la alimentación

32 BID (2007)

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

a alguien de la zona (con lo cual se incentiva la economía del lugar); sin embargo, el fomento de convenios marco<sup>34</sup> para el servicio de alimentación haría que fuera una empresa (probablemente de la ciudad) la que brinde el servicio a diversas áreas del país: por un lado la institución ahorró al tener un proceso más eficiente de compra; por otro, esas empresas que solo ofrecen su servicio o producto localmente pierden.

### 4.2 Promoción del trabajo digno

Este aspecto muestra grandes oportunidades en las compras públicas en Centroamérica, pues en la mayoría de los países se ha limitado a solicitar evidencia de pago al día con la seguridad social cuando se presenta la oferta. Aunque se cuenta con casos ejemplares, también se conocen<sup>35</sup> instituciones donde el Administrador del Contrato no se preocupa por las condiciones de trabajo de los empleados del contratista y realiza comentarios tales como “yo no soy inspector del Ministerio de Trabajo” (lo cual evidencia la gran necesidad de continuar con un proceso de sensibilización y –en algunos casos- normativa más estricta al respecto<sup>36</sup>). A continuación se brindan ejemplos de medidas que se ha implementado y que podrían replicarse:

- Realizar monitoreo periódico (cuando la institución lo considere conveniente) a las planillas canceladas a la seguridad social y otros seguros obligatorios, donde claramente se demuestre que quienes brindan el servicio a la institución se encuentran debidamente incluidos y al día. Vincular este monitoreo con multas (por ejemplo, adicionar en las bases del concurso que “en caso de faltas graves en la ejecución del contrato por parte del contratista o su personal, se sancionará en forma escrita, comunicando 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<sup>37</sup>”.
- Descartar a empresas que ofrecen servicios a precios que evidencian el no cumplimiento con salario mínimo y/o cargas sociales (ver ejemplo en el recuadro No. 1).

34 El convenio marco es una forma de contratación en la cual la institución se asegura la entrega de productos /servicios por un tiempo definido mediante entregas parciales.

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

36 Solo en el caso de Costa Rica es explícito en el Código de Trabajo que la responsabilidad solidaria también aplica en el caso del sector público.

37 Tomado de las especificaciones de la Licitación Pública No. 2010-LN-000003-503. Contratación de una empresa que brinde servicios de limpieza, concurso llevado a cabo por la Contraloría General de la República de Costa Rica.

#### Recuadro 1 : 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, Costa Rica, R-DCA-143-2011 de las 10:00 horas del 23 de marzo del 2011.

- Solicitar que la empresa capacite a los trabajadores en temas relacionados con el objeto contractual (por ejemplo, si el objeto contractual es "Servicios de Seguridad", se podría requerir que el contratista brinde capacitación en las áreas de práctica de tiro, manejo de crisis, servicio al cliente, cuidado de las instalaciones vitales y otros temas relacionados.

Las anteriores, entre otras medidas al alcance de la institución para fomentar el trabajo digno.

### 4.3 Compras públicas sostenibles y competitividad en Centroamérica

El hecho de que las compras públicas sostenibles se hayan implementado en otras regiones afecta directamente al sector empresarial de Centroamérica que exporta a esas zonas. Por ejemplo, en el recuadro 2 se muestra el texto del Acuerdo de Cooperación de la Unión Europea con Centroamérica, donde se indican aspectos relacionados con las compras públicas sociales y ambientales. De este modo, se evidencia la necesidad de desarrollar este tipo de prácticas, no solo por los beneficios que implican, sino también por un tema de competitividad de las empresas nacionales.

#### Recuadro 2 : Acuerdo de Cooperación Unión Europea-Centroamérica-Texto del Tratado, Título y Contratación Pública.

##### Artículo 209: Introducción.

1. Las Partes reconocen la contribución que las contrataciones transparentes, competitivas y abiertas aportan al desarrollo económico sostenible, y se fijan como objetivo la apertura efectiva, recíproca y gradual de sus respectivos mercados de contratación.

##### Artículo 210: Ámbito de aplicación y cobertura.

6. Ninguna disposición del presente título se interpretará en el sentido de impedir que una Parte adopte o mantenga medidas relacionadas con mercancías o servicios de personas con discapacidad, instituciones filantrópicas o de trabajo penitenciario, o bien medidas necesarias para proteger la moral, la seguridad o el orden públicos, la salud o la vida de las personas, los animales y los vegetales, lo que incluye medidas ambientales y la propiedad intelectual.

Las Repúblicas de la Parte CA podrán adoptar, desarrollar, mantener o implementar medidas para promover oportunidades o programas para políticas de contratación para el desarrollo de sus minorías y de sus MIPYMES, incluidas reglas preferenciales, tales como:

- a) Identificación de MIPYMES registradas como proveedoras del Estado;
- b) Establecimiento de criterios de desempate para adjudicar un contrato a MIPYMES nacionales que, participando individualmente o en consorcio, hayan remitido una oferta de igual calificación que otros proveedores.

**Fuente:** <http://www.comex.go.cr/tratados/proceso-legislativo/aacue/texto-tratado.aspx>

Las empresas de la región deben conocer cómo desempeñarse en mercados cada vez más conscientes del impacto de la compras.

Se han realizado esfuerzos por contar con una Política Regional en Compras Públicas Sustentables, impulsada por la CCAD, pero sin haberse aprobado a la fecha. El objetivo de esta política será: "Promover en el ámbito regional la incorporación de aspectos de sustentabilidad en las compras públicas de bienes y servicios del estado, para lograr el incremento de la competitividad de las empresas para crear productos ambientalmente innovadores y contribuir con ello a mejorar la calidad de vida de la población y minimizar el deterioro ambiental<sup>38</sup>.

Aun cuando esta política será muy útil, no profundiza en cuanto al potencial de las compras públicas sociales.

<sup>38</sup> Programa ICT4GP (2011).

## Conclusiones

Las compras públicas sociales representan una gran oportunidad para que los países de la región centroamericana incrementen los recursos destinados a impulsar políticas sociales tales como generación de empleo, apoyo a MIPYME, fomento de trabajo decente, entre otras.

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 por recorrer: la normativa no siempre es explícita en cuanto al papel del administrador del contrato en cuanto al monitoreo de las condiciones bajo las cuales se brindan los servicios, no existen estrategias que vinculen políticas sociales con procesos de compra pública; además se debe brindar capacitación y sensibilización a los funcionarios a cargo de las compras públicas para que comprendan su función y cuenten con las herramientas necesarias para poder solicitar o monitorear criterios sociales apropiadamente.

Como se ha señalado en el estudio, la efectiva implementación de compras públicas sociales requiere de la participación de los diferentes entes involucrados (stakeholders): poder ejecutivo, entes fiscalizadores (contralorías o cortes de cuenta), entidades normativas y unidades de ejecución. Esto permitiría no solo enfocar los esfuerzos de las diferentes instituciones (esto es, ¿cuáles son los objetivos específicos que un país quiere lograr?), sino también brindar seguridad jurídica a los funcionarios públicos que desean implementar este tipo de políticas a lo interno de sus organizaciones pero que por inseguridad / desconocimiento prefieren no hacerlo

## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2007). Las compras y contrataciones del Estado en Centroamérica y República Dominicana. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=970419>
- 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)
- Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda. (2011). Guía para la compra sustentable en el sector público. Recuperado de <http://www.hacienda.go.cr/scripts/criiext.dll?UTILREQ=COMPRARED>
- Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda. (2010). Plan estratégico para la modernización de las compras públicas. Recuperado de [http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/cursos/material\\_de\\_apoyo-F-C-CIFH/1MaterialdeapoyocursosCIFH/12ProgramaFormacRectoriaFinanciera/PlanModernizacomprapub.pdf](http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/cursos/material_de_apoyo-F-C-CIFH/1MaterialdeapoyocursosCIFH/12ProgramaFormacRectoriaFinanciera/PlanModernizacomprapub.pdf)
- International Institute for Sustainable Development y Energy and Resources Institute. (2007). State of Play in Sustainable Public Procurement. Recuperado de [www.iisd.org/pdf/2007/state\\_procurement.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2007/state_procurement.pdf)
- Naciones Unidas, Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana. (s.f.) 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)
- Organización Internacional del Trabajo. (2001). Reducir el déficit de trabajo decente un desafío global, Memoria del Director General, CIT, 89ª reunión, Ginebra. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/rep-i-a.htm>
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998). Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>
- 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>
- Programa ICT4GP. (2011). Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo. Recuperado de <http://ricg.info:8080/Plone/iniciativas-de-apoyo-es/ict4gp/grupos-de-trabajo/ttg-3-2013-compras-sustentables/documentos/Documento%20de%20Trabajo%20%20No%207.pdf/view>
- 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>

**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.