



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

*“Las compras públicas sustentables en América Latina.
Estado de avance y elementos clave para su desarrollo”*

Victoria Beláustegui

Programa ICT4GP

Documento de Trabajo N°7

Buenos Aires, Junio de 2011

Tabla de contenido

CAPÍTULO I: El estado actual de las Compras Públicas Sustentables.....	5
SPP en el mundo.....	6
La situación en América Latina.....	10
Marcos legales e institucionales	12
Alcance del sistema	17
Esquemas presupuestarios	17
La dimensión social	17
La dimensión ambiental	19
Participación.....	20
Definición de prioridades	21
Evaluación de proveedores	23
CAPÍTULO II: Mecanismos y herramientas de apoyo	27
Información y capacitación	27
Políticas	28
Especificaciones técnicas	30
Etiquetas, sellos, y mecanismo de certificación y/o verificación	30
Grupos y asociaciones	35
Herramientas en el ámbito internacional	35
1. Enfoque del Grupo de Trabajo del Proceso de Marrakech	35
2. Sistema de Naciones Unidas	38
3. Unión Europea.....	39
CAPÍTULO III: Capacidad del Mercado	39
La situación ambiental en la región	40
Las pymes en el mercado público	45
Mercados sustentables	49
CAPÍTULO IV: Incentivos, barreras y oportunidades.....	56
Conclusiones y recomendaciones	61

El presente trabajo se propone asistir al Grupo de Trabajo en Compras Públicas Sustentables (TTG 3, por sus siglas en inglés) conformado en el marco del Programa “Fortalecimiento de los Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe a través del uso de las herramientas TIC y de la promoción de la participación de las MIPyMEs”, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC por sus siglas en inglés), una corporación del Gobierno Canadiense.

El objetivo general del TTG 3 es identificar buenas prácticas a nivel regional, así como los obstáculos existentes para la implementación de las compras públicas sustentables en los distintos países miembros, y difundir los resultados entre los miembros de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Son miembros del Grupo (en adelante TTG en SPP¹) los siguientes países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

El presente documento se plantea los siguientes objetivos específicos:

1. Conocer el estado de avance de los países de la región respecto a las compras públicas sustentables, experiencias y mejores prácticas.
2. Identificar herramientas y mecanismos de apoyo a la implementación de prácticas de SPP
3. Relevar la capacidad o disposición del mercado para responder a las nuevas demandas del sector público, en particular de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.
4. Identificar y analizar los principales incentivos y barreras o dificultades para la adopción de prácticas de SPP, así como posibles caminos para superarlas.

El trabajo se estructurará en 4 capítulos, respondiendo cada uno a los objetivos planteados, más uno de conclusiones y recomendaciones:

- ❖ Capítulo I: Las compras públicas sustentables en la región
- ❖ Capítulo II: Mecanismos y Herramientas de Apoyo
- ❖ Capítulo III: Capacidad del mercado
- ❖ Capítulo IV: Incentivos, barreras y oportunidades para SPP en la región
- ❖ Conclusiones y Recomendaciones finales

La metodología utilizada combina información de fuentes secundarias (bibliografía, publicaciones, artículos, sitios web) con una encuesta específica realizada a los miembros del grupo a fin de contar con información actualizada sobre el estado de la cuestión en los respectivos países, complementada con entrevistas y consultas a actores clave. La encuesta fue respondida por Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹ SPP: acrónimo en inglés de compras públicas sustentables. Se decide utilizar las siglas en inglés para evitar confusión con las siglas de Consumo y Producción Sustentables –CPS- ya muy difundidas y utilizadas en español y en la región.

Se espera que el análisis permita fortalecer la cooperación intrarregional para avanzar de manera relativamente homogénea en un tema aun muy novedoso, sobre la base de las capacidades y experiencias incipientes en la región. En base al análisis sobre el estado de la cuestión, las experiencias relevadas tanto en los países miembros del TTG como terceros países y/o regiones, y los instrumentos disponibles sobre los cuales apoyar la adopción de una política de SPP, la propuesta de trabajo intenta arrojar luz sobre los elementos centrales para avanzar en una política de SPP en la región, tanto a nivel país como a nivel de la RIGC.

CAPÍTULO I: El estado actual de las Compras Públicas Sustentables

El presente capítulo tiene como objetivo hacer una descripción de la actual situación de las compras públicas sustentables (en adelante SPP) en el mundo en general y en la región en particular, como punto de partida para un análisis sobre las dificultades, oportunidades y desafíos para avanzar en forma más sistemática con las compras sustentables en América Latina y el Caribe.

Introducción

El gasto público desempeña una función clave en el fomento del crecimiento de la economía. Además de sus efectos macroeconómicos, las políticas de gastos pueden influir en el crecimiento por varias vías, entre ellas sus consecuencias en el desarrollo del capital físico y humano. Asimismo, puede influir de manera sustancial en la adopción de un sendero de crecimiento sustentable fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales y ambientales.

El gasto de los gobiernos contribuye de manera significativa en el Producto Bruto Interno de los países. De hecho, el gobierno es normalmente el principal consumidor de la economía nacional. Los gobiernos europeos gastan cada año aproximadamente el 16% del PBI en bienes y servicios²; el gasto público de los países latinoamericanos ronda un 24%³.

La importancia relativa que tienen los gobiernos en sus respectivos mercados como consumidores representa una oportunidad importante para apalancar el desarrollo de un mercado de bienes y servicios sustentables, que sigue siendo aun un nicho en la mayor parte de los países de la región latinoamericana. Asimismo, su alto poder de compra define una importante responsabilidad de los gobiernos en las características del crecimiento y desarrollo que desea impulsar, en cuanto a su equilibrio en el largo plazo de las dimensiones económicas, sociales y ambientales.

Las compras públicas sustentables se definen como “el *proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos obteniendo el ‘mejor valor por el dinero gastado’ en términos de generación de beneficios no sólo para la organización sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimizan los daños al ambiente.*”

(Definición adoptada por el Grupo de Trabajo Internacional en Compras Públicas Sustentables en base a la política de SPP del Reino Unido, 2006).

En un contexto de creciente aceptación global sobre la necesidad de encauzar el desarrollo en patrones de sustentabilidad como un marco general para las políticas públicas en todos los niveles de gobierno –así como del mundo privado–, las dimensiones ambientales y sociales han

² http://ec.europa.eu/environment/gpp/facts_and_figures_en.htm

³ Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política – B. Clements, C Faircloth y M. Verhoeven - Revista de la CEPAL 93, 1997.

ido cobrando cada vez mayor importancia, incluso también en los sistemas de compras gubernamentales.

La racionalidad detrás de los objetivos de las compras públicas sustentables no está sólo en la oportunidad de aprovechar el poder de compra del estado como un incentivo económico para el desarrollo sustentable en general, y para promover la sustentabilidad de los patrones de producción y consumo en particular, sino también en que las SPP constituyen una suerte de evaluación sobre la coherencia con la que actúan los propios gobiernos frente a su constante prédica del desarrollo sustentable.

SPP en el mundo

Actualmente, la mayor parte de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) tienen en marcha planes o programas sobre compras públicas sustentables, y el tema ha venido creciendo en importancia de manera sostenida en los países en desarrollo.

La sustentabilidad de los patrones de consumo y producción (CPS) es una prioridad cada vez más presente en los marcos políticos y legales de la Unión Europea. Así, se ha definido la necesidad de desarrollar un plan de acción a nivel regional que incluya específicamente las compras públicas con criterios ambientales (compras 'verdes' o *green procurement*) y promueva criterios y metas de desempeño ambiental⁴. La estrategia de Desarrollo Sustentable de la UE⁵ (2006) plantea el objetivo de lograr para 2010 en promedio para toda la región la adopción de prácticas de GPP (*green public procurement*) iguales a las adoptadas por los países con mejor desempeño en la región.

Para lograr este objetivo, la UE ha promovido el intercambio de información y experiencia, así como la evaluación y análisis entre los países miembro sobre las mejores maneras de promover las compras *verdes* para los principales grupos de productos. Estas iniciativas han concentrado el tema de las compras sustentables más en torno a los criterios ambientales (verdes) que sociales. De hecho, la mayor parte de las guías y estudios sobre el tema se centran en GPP, tal como el Manual de la UE para las Compras Públicas Ambientales. No obstante, existen valiosas iniciativas para incluir el concepto de sustentabilidad de manera más integral, tal como el manual Procura +, desarrollado por la Iniciativa Global para Gobiernos Locales Sustentables⁶ (ICLEI) como guía para la inclusión sistemática de criterios ambientales y sociales en las compras públicas.

Si bien no existe un marco legal específico para SPP ó GPP, hay dos Directivas de la UE - 2004/173⁷ y 2004/182⁸) que han facilitado la inclusión de criterios ambientales y sociales desde las etapas iniciales del proceso de compras y contrataciones públicas, así como la

⁴ European Council (2006a) Brussels European Council – Presidency Conclusions, 23-24 March 2006, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/89013.pdf.

⁵ European Council (2006b) Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy, http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_en.pdf.

⁶ ICLEI (2007) The Procura+ Manual: A Guide to Cost-Effective Sustainable Public Procurement, ICLEI, http://www.procuraplus.org/fileadmin/template/projects/procuraplus/New_website/Printed_Manual/Procura__Manual_complete.pdf.

⁷ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l_134/l_13420040430en01140240.pdf

⁸ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_134/l_13420040430en00010113.pdf

adaptación de los marcos legales en los países miembro⁹. La Directiva 2004/182 identifica cómo las autoridades contratantes pueden contribuir a la protección del medio ambiente y promoción de del desarrollo sustentable, al tiempo que obtienen el mejor valor por el dinero invertido.

Un estudio realizado en 2005 sobre el estado de las compras ‘verdes’ en Europa¹⁰ destaca el avance de 7 países líderes en el tema por sobre los 18 restantes, al incluir sistemáticamente criterios ambientales en los documentos de licitación para sus compras y contrataciones. El estudio destaca las principales características de los ‘7-verdes’:

- Fuerte decisión política, programas nacionales y/o guías nacionales
- Fuentes de información pública disponibles vía sitios web y sistemas de ecoetiquetado
- Uso de herramientas innovadoras como análisis de ciclo de vida y variantes de contratos ‘verdes’ en el proceso de compras
- Las organizaciones contratantes aplican sistemas de gestión ambiental (los cuales consideran las compras a través de su relación con los proveedores y el desempeño ambiental)

En 2007, en el marco de un proyecto sobre iniciativas de responsabilidad social en los países de la Unión Europea, se publicó un estudio sobre el estado de las compras sustentables, incluyendo análisis de casos. Entre un número relativamente importante de iniciativas vigentes a nivel nacional¹¹ (más de 100), se identifica un set de instrumentos complementarios que conforman un paquete básico para el diseño e implementación de una política de SPP en los países europeos:

1. Leyes y/o reglamentos
2. Estrategias y/o planes de acción
3. Información (campañas, guías, bases de datos, sitios web, etc.)

En cambio, los instrumentos económicos ó financieros para promover SPP han resultado muy poco utilizados o directamente inexistentes.

Sin embargo, este *tridente* básico de SPP -ley, plan de acción, información- no es suficiente para lograr una adecuada implementación de SPP si los funcionarios públicos responsables de realizar las compras y contrataciones no tienen la suficiente educación y capacitación. Por lo tanto, la capacitación del comprador público es un elemento esencial para la adopción de SPP en la práctica.

Asimismo, contar con una gran cantidad de instrumentos de apoyo e información (guías, manuales, sitios web, campañas, talleres) no garantiza la efectiva aplicación de SPP. Más bien se requiere un trabajo previo –o simultáneo- de adaptación de éstos instrumentos a las necesidades y realidades concretas de los compradores públicos de manera de ayudarlos a modificar sus prácticas en la realidad.

⁹ SPP in EU member states – R. Steurer, G. Berger, A. Konrad, A. Martinuzzi (2007)

¹⁰ Bouwer et al. Green Public Procurement in Europe 2006 – Conclusions and recommendations.

<http://europa.eu.int/comm/environment/gpp>

¹¹ De todos modos, un indicador más preciso para evaluar el estado de implementación de una política de SPP más que la cantidad de iniciativas es el grado de influencia que ésta ha tenido en las decisiones de compra, lo que podrá evaluarse por la presencia de criterios específicos en los documentos de licitación, acuerdos y contratos.

Así como es clave contar con el *'tridente básico para SPP'*, para lo cual se requiere una fuerte voluntad política sobre el tema –produciendo un impulso de arriba hacia abajo–, también lo es la generación de un sentido de 'apoderamiento' y compromiso con la iniciativa por parte de los funcionarios responsables de su implementación, de modo de lograr un impulso complementario de abajo hacia arriba. Este sentido de participación se logra involucrando a todas las partes del sistema de compras –tanto compradores como proveedores– desde las primeras etapas de la generación de una iniciativa de SPP.

En cuanto al alcance de las iniciativas, si bien la mayoría habla de SPP, todavía se concentran básicamente en integrar cuestiones ambientales en los sistemas de compras y contrataciones, más que en integrar simultáneamente los asuntos económicos, ambientales y sociales.

Una de las principales barreras identificadas en dicho estudio es la presión del sistema de compras y contrataciones para comprar al menor precio cuando la percepción que existe sobre los bienes y servicios más sustentables es que son más caros. Para hablar de sustentabilidad, se hace evidente la necesidad de ampliar el concepto de valor por dinero (*'best value for money'*), muy utilizado en los sistemas de compras, e integrar a esa concepción de **valor** la completa gama de costos y beneficios económicos, ambientales y sociales.

En sintonía con lo que ocurre en la Unión Europea, un estudio sobre el estado del arte en compras sustentables realizado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable¹² (IISD) en 2007, tomando en cuenta programas e iniciativas internacionales, nacionales y locales, destaca algunos aspectos relevantes que ayudan a identificar puntos clave que pueden servir para avanzar en SPP en la región de América Latina y el Caribe:

1. La mayor parte de los países de la OCDE implementan algún tipo de iniciativa o política sobre compras públicas sustentables, incluyendo Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón.
2. Sin embargo, la mayor parte de las iniciativas existentes sobre SPP se enmarcan en gobiernos locales o municipales, tanto en los países más avanzados como en los de menor desarrollo. La creciente tendencia hacia la descentralización de las compras puede ser una de las razones para el liderazgo de los gobiernos municipales, así como una mayor e inmediata visibilidad de los beneficios ambientales y sociales de las compras sustentables.
3. Contar con leyes y políticas específicas que promuevan, permitan o requieran la aplicación de criterios de sustentabilidad es un pre-requisito para SPP que otorga legitimidad para la acción a lo largo del sector público. No obstante, se presentan ciertas divergencias en la aplicación de los marcos normativos y/o de políticas entre los diferentes niveles de gobierno a los que estas alcanzan (nacional, provincial, municipal), que dificultan su efectiva aplicación.
4. SPP constituye un importante instrumento de política para apalancar objetivos de desarrollo sustentable, donde a partir de requisitos sectoriales específicos –por ejemplo, madera certificada, eficiencia energética – se logran resultados definidos en sectores prioritarios para la sustentabilidad –como protección de bosques nativos, reducción de CO₂–. La mitigación de efectos del cambio climático está presente en casi la totalidad de los programas de SPP.
5. El concepto de mejor valor por dinero debe reemplazarse por el de mejor valor a lo largo del ciclo de vida del producto ó proyecto. En este sentido, el concepto de

¹² IISD 2007- "State of play in sustainable Public Procurement" www.iisd.org

sustentabilidad debe integrarse al proceso de compras a través de la identificación de objetivos ambientales, económicos y sociales en cada una de sus etapas: al definir la necesidad de comprar, al establecer las especificaciones, al definir los requisitos de pre adjudicación, adjudicación, y en el desarrollo y monitoreo de contratos.

6. Existen abundantes herramientas de apoyo para SPP: más de 300 guías, manuales, bases de datos, sistemas, como apoyo a las iniciativas vigentes. La oferta incluye desde herramientas para la difusión y concientización, para proveer información sobre características ambientales y sociales de bienes y servicios, etiquetas y estándares para certificar las cualidades ambientales y sociales de productos, hasta para analizar el impacto (y costo) durante todo el ciclo de vida. Sin embargo, aun persiste una falta de confianza sobre la factibilidad de las compras sustentables.
7. Las iniciativas nacionales han virado desde la concientización y compilación de herramientas hacia el desarrollo de capacidades en el sector público y la identificación de grupos prioritarios sobre la base del análisis de ciclo de vida y costo total. Un modo de incrementar las capacidades nacionales en SPP es involucrar desde las etapas iniciales a todas las partes interesadas del sistema de compras públicas.

El Grupo de Trabajo del Proceso de Marrakech

A partir de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable (2002) comienza un proceso internacional para promover la modificación de los patrones de producción y consumo, uno de los objetivos centrales de dicha Cumbre. Conocido como el 'Proceso de Marrakech'¹³, el movimiento dio albergue a una serie de grupos de trabajo internacionales conformados en función de las prioridades identificadas por las distintas regiones para avanzar hacia la sustentabilidad de los patrones de producción y consumo.

Así, con el liderazgo y financiamiento del gobierno de Suiza, el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la participación de numerosos países en desarrollo se conformó el Grupo de Trabajo del Proceso de Marrakech sobre compras públicas sustentables en septiembre de 2005 (GTM/SPP). Como representantes de la región participaron Argentina, el estado de Sao Pablo, Brasil, y México, así como países de otras regiones tales como Ghana, Filipinas, China, República Checa, Reino Unido, Noruega, Estados Unidos, la Comisión Europea y organismos internacionales como la Asociación Internacional del Trabajo (ILO), el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (IISD) y la agrupación internacional de gobiernos locales para la sustentabilidad (ICLEI)¹⁴.

Con la participación y aportes de todos sus miembros, el Grupo de Trabajo de Marrakech generó una metodología para aplicar SPP en los países en desarrollo, la cual constituye el punto de partida para la adopción de SPP un grupo de países piloto. Ésta metodología se describe sintéticamente en el Capítulo II.

El GTM/SPP tiene como objetivo lograr que para este año 2010 al menos 14 nuevos países en todas las regiones del mundo, hayan adoptado sistemas de compras públicas sustentables. Para ello, proponen un enfoque básico gradual iniciando con:

¹³ Para conocer más sobre el Proceso de Marrakech, ver <http://redpycs.net/?item=marrakech&lang=1>

¹⁴ Para mayor información sobre el Grupo de Trabajo internacional en SPP, ver: <http://www.unep.fr/scp/procurement>

- i) un análisis de la situación actual (*status assessment*), para identificar fortalezas y debilidades del sistema frente a las necesidades para SPP;
- ii) Una revisión integral del **marco legal**, con el fin de asegurar que la norma no prohíbe la aplicación de criterios de sustentabilidad y en todo caso, qué tipo de reformas o modificaciones serían necesarias para promover su aplicación;
- iii) Un estudio sobre la **capacidad del mercado** local de responder a las nuevas demandas del sector público;
- iv) Sobre la base de los elementos precedentes, elaborar la **Política de SPP** y su plan de aplicación, la cual deberá determinar los grupos de bienes y servicios sobre los cuales se aplicará el enfoque, plazos, recursos, responsables;
- v) Desarrollo e implementación de un **Plan de capacitación**, complemento esencial para la etapa siguiente;
- vi) **Implementación**. El programa no está completo ni tendría sentido si no se concluye con la implementación efectiva del enfoque; es decir que todos los pasos precedentes tienen como único fin conducir de la mejor manera posible a la aplicación concreta de las compras públicas sustentables.

A partir de este enfoque se están desarrollando proyectos piloto en Chile, Costa Rica, Colombia y Uruguay, en América Latina y Mauricio y Túnez en África. De la región, Argentina ha manifestado su interés en desarrollar su proyecto y está en negociación para ingresar dentro del grupo de países piloto.

La situación en América Latina

Sin bien las iniciativas sobre SPP en la región son recientes, con pocas experiencias de implementación con resultados visibles, el tema ha ganado un lugar preponderante en gran parte de los países. A través de redes, grupos técnicos, e incluso estructuras formales a nivel político, las compras públicas sustentables están presentes de diversas maneras en la realidad actual de los gobiernos de América Latina y el Caribe (LAC).

En general las iniciativas han sido impulsadas por las áreas ambientales de los respectivos países, nucleadas en mayor medida por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en LAC (PNUMA).

Así, en el marco de las acciones del proceso de Marrakech en la región, los gobiernos de los países de América latina y el Caribe acordaron incluir el tema de las compras públicas sustentables como una de las máximas prioridades hacia el logro de la sustentabilidad del desarrollo. En base a recomendaciones de expertos de todos los países de la región, el foro de Ministros de Ambientes América Latina y el Caribe¹⁵, que nuclea a las máximas autoridades ambientales de los países, los gobiernos destacan la necesidad de:

- Promover un liderazgo político de alto nivel que impulse las compras públicas sostenibles y que involucre e integre el organismo rector de las compras públicas nacionales.
- Adoptar una estrategia de aplicación gradual para la incorporación de criterios ambientales y sociales en los procesos de contratación de bienes y servicios prioritarios.
- Asegurar la inclusión y la sostenibilidad de las pymes en los programas de sociedades

¹⁵ Véase UNEP/LAC-IGWG.XVII/Ref.4 y UNEP/LAC-IG.XVII/6/ en <http://www.pnuma.org/forodeministros/17-panama/html/documentos.htm>

- público-privadas (SPP) mediante la implantación de medidas de política e instrumentos específicos.
- Establecer un mecanismo multisectorial (que integre los ministerios de economía y finanzas), a fin de facilitar la participación en la evaluación y seguimiento de las compras públicas sostenibles.

Otro ámbito destacado en la región donde la cuestión de las compras públicas sustentables ha sido foco de atención en los últimos años, es la propia Organización de los Estados Americanos, a través de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, formada por las autoridades de compras gubernamentales de las Américas. Desde el primer seminario de capacitación específica sobre SPP –realizado en Costa Rica, 2008-, se han realizado diversas actividades para contribuir al fortalecimiento de capacidades de los países de la región, incluyendo la presencia del tema en las reuniones anuales de la Red.

Asimismo, las entidades subregionales han incluido el tema en diversos acuerdos y planes de acción que involucran a varios países de la región. El MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) ha sido uno de los pioneros en este tema, al aprobar su Política regional de promoción y cooperación en producción y consumo sostenibles (MERCOSUR/CMC/DEC. N°26/07), en la cual los gobiernos y el sector público en general tienen un rol claro para su promoción. En este marco, se desarrolló un proyecto para evaluar las condiciones político-institucionales y de capacidades de los 4 países miembros para incluir criterios de sustentabilidad en el Protocolo de Compras Públicas¹⁶. Si bien no se han logrado demasiados avances a nivel subregional –tal vez en sintonía con las marchas y contramarchas político-comerciales que ha tenido el bloque en los últimos años-, el tema está presente dentro de las prioridades para el consumo y la producción sustentables en la subregión, y más aún, ha desencadenado iniciativas nacionales en cada uno de los países miembro.

Por su parte, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) también se ha involucrado en el tema de las compras sustentables, tanto a nivel de creación de capacidades como del desarrollo de marcos político-institucionales. En este sentido, desarrolló un análisis sobre los sistemas legales y reglamentarios de las compras públicas en Centroamérica a fin de evaluar la existencia de consideraciones específicas sobre cuestiones ambientales¹⁷. El trabajo tomó en consideración los marcos normativos de Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

El estudio concluye que, si bien en los ordenamientos jurídicos analizados no existe explícitamente ningún tipo de norma que vincule de manera directa la adquisición de bienes con requerimientos de carácter ambiental, la legislación ambiental vigente en dichos países permitiría incluir ciertos criterios ambientales en las compras y contrataciones públicas. Asevera asimismo que, frente al avance y fortalecimiento sistemático de la cuestión ambiental en cada uno de los países y a la tendencia hacia la convergencia de los marcos políticos y normativos, es factible y conveniente la elaboración de una política regional de compras sustentables para Centroamérica.

Tomando en cuenta esta recomendación, el Consejo de Ministros de Ambiente de CCAD aprobó la decisión de iniciar la elaboración de una Política Regional en Compras Públicas Sustentables (XXXII Reunión Extraordinaria de Ministros, agosto 2009).

¹⁶ Véase <http://redpycs.net/?item=compras&idart=79&lang=1>

¹⁷ Puede consultarse el documento en <http://redpycs.net/?item=compras&idart=254&lang=1>

Con el objetivo general de *“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”*, la CCAD está trabajando en la elaboración y aprobación de una Política de Compras Sustentables para Centroamérica. La política propuesta aborda lineamientos específicos para aspectos legales, técnicos, administrativos, de capacitación y fortalecimiento de capacidades.

Actualmente, la CCAD está realizando una serie de consultas a nivel nacional en Guatemala, Panamá, República Dominicana, El Salvador, Costa Rica, Honduras y Nicaragua para acordar la propuesta regional así como para la elaboración de políticas y planes de acción a nivel nacional.

Marcos legales e institucionales

Si bien el concepto de sustentabilidad es relativamente nuevo para el mundo de las compras públicas en la región, no lo es en absoluto para los países a nivel de Estados.

Acompañando el proceso de evolución del tema a nivel internacional, el cual reconoce la urgente necesidad de fortalecer los compromisos de las naciones con el desarrollo sustentable, los países de la región lo han incorporado de diversas maneras en sus marcos político-institucionales, tanto a nivel público como privado. Varios incluso, incorporan éste compromiso en sus respectivas constituciones. Es decir, existe un amplio consenso sobre la dirección que debe tomar el desarrollo, en el cual se reconoce al estado el rol de procurar el bienestar general incluyendo la protección el medio ambiente, de los derechos humanos, culturales y sociales en cada país.

El paso hacia la concreción del desarrollo sustentable no es ni fácil ni unívoco en cuanto a los caminos a seguir. La integración de políticas ambientales específicamente con el resto de las políticas de desarrollo (económicas, productivas, educativas, etc.) es aún incipiente e insuficiente¹⁸. Sin embargo, se avanza en ese sentido en varios órdenes de la vida pública y privada de los países, de la que también forman parte los sistemas de compras públicas y el rol del estado como consumidor y formador de mercados.

En general, los países de la región cuentan con marcos institucionales y normativos sobre los sistemas de compras públicas relativamente modernos, fruto del proceso de modernización y reconversión en el que se hallan inmersos, con fuerte tendencia hacia la utilización masiva de medios electrónicos como soporte o medio para la realización de transacciones con el sector público. La medida en que estas reformas y modernización del sistema acerquen al concepto de ‘buenas compras’-que incluye la sustentabilidad- influirá en la velocidad a la cual es probable que se implementen las compras públicas sustentables. Los países que aún se encuentran en etapa de reforma cuentan con una excelente oportunidad para introducir las consideraciones en una etapa muy temprana y a un nivel fundamental.

En varios países, las compras públicas están influenciadas también por el marco legal internacional, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) -cuyos convenios fundamentales han sido ratificados por todos los países miembros del TIG-, tratados de libre comercio, convenios sobre protección ambiental y otros.

¹⁸ Ver CEPAL(2002) *“La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe”* – Cap. IV- 159-169.

Acuerdo de comercio entre UE - ASEAN

Un hito o paso importante respecto a la contratación pública sustentable en este ámbito, ha sido el acuerdo de comercio Trans-Regional entre la Unión Europea (UE) y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), cuyo fin es mejorar las relaciones comerciales y de inversión entre ambas regiones en los productos *verdes*, con un énfasis especial en los aparatos eléctricos y electrónicos. La colaboración en este campo incluye la creación del Fondo Fiduciario para Asia, con el objetivo de facilitar una rápida asistencia técnica para temas de corto plazo relacionados al comercio de productos verdes en respuesta a una necesidad inmediata identificada por un gobierno nacional o la asociación regional ASEAN. Los proyectos específicos financiados por el Fondo Fiduciario incluyen el “Apoyo a Empresas de Malasia sobre el cumplimiento de las políticas de compras sustentables y directrices de la UE”. Por lo tanto, la ASEAN se ha focalizado principalmente en temas de creación de capacidad sobre compras sustentables, haciendo hincapié en la formación de los funcionarios de compras de los países miembro y en la identificación de ciertos sectores clave para contrataciones futuras. Este tipo de enfoque es una respuesta adaptada a las necesidades de países miembros, que se resisten a asumir compromisos en materia de compras sustentables ya que no tienen los medios para poner en prácticas esos compromisos.

El tema también está presente en los objetivos de la propia Organización Mundial de Comercio –del cual son miembros la totalidad de los países del TTG- la cual establece en su preámbulo que el sistema de comercio internacional debe contribuir al desarrollo sustentable. Dentro del grupo de acuerdos, existe uno específico sobre compras públicas (ACP), en el cual participan de la región como observadores Argentina, Chile, Colombia y Panamá, aunque no se incluyen aún consideraciones sobre la cuestión de sustentabilidad.

En Chile existen vigentes once acuerdos de libre comercio con capítulos específicos sobre compras públicas (Centroamérica, Unión Europea, Estados Unidos, Corea, AELC, P-4, Canadá, Japón, Australia, Colombia y México), los cuales promueven la participación de MIPyMES en el mercado público, facilitando el acceso a través de soluciones de financiamiento y gestión.

En cuanto a los marcos normativos generales de los países, Ecuador representa un caso interesante y avanzado ya que el concepto de compras públicas sustentables está explícitamente mencionado en la Constitución de la República del Ecuador:

*Art. 288.- Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, **responsabilidad ambiental y social**. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.*

Avanzando ya sobre las normas del sistema de contratación pública, Perú ha aprobado recientemente el Decreto Supremo (184-2008-EF) reglamentario de la Ley de Contrataciones del Estado (N°1017) donde establece en su Artículo 4 principios que rigen las contrataciones directamente vinculados al tema de la sustentabilidad:

Dimensión social

a) Principio de Promoción del Desarrollo Humano:
La contratación pública debe coadyuvar al desarrollo humano en el ámbito nacional, de

conformidad con los estándares universalmente aceptados sobre la materia.
Dimensión Económica
<p>f) Principio de Eficiencia: Las contrataciones que realicen las Entidades deberán efectuarse bajo las mejores condiciones de calidad, precio y plazos de ejecución y entrega y con el mejor uso de los recursos materiales y humanos disponibles. Las contrataciones deben observar criterios de celeridad, economía y eficacia.</p>
<p>i) Principio de Economía: En toda contratación se aplicarán los criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos, en las etapas de los procesos de selección y en los acuerdos y resoluciones recaídos sobre ellos, debiéndose evitar exigencias y formalidades costosas e innecesarias en las Bases y en los contratos</p>
<p>j) Principio de Vigencia Tecnológica: Los bienes, servicios o la ejecución de obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológicas necesarias para cumplir con efectividad los fines para los que son requeridos, desde el mismo momento en que son contratados, y por un determinado y previsible tiempo de duración, con posibilidad de adecuarse, integrarse y repotenciarse si fuera el caso, con los avances científicos y tecnológicos</p>
Dimensión Ambiental
<p>m) Principio de Sostenibilidad Ambiental: En toda contratación se aplicarán criterios para garantizar la sostenibilidad ambiental, procurando evitar impactos ambientales negativos en concordancia con las normas de la materia.</p>
Dimensión integrada
<p>e) Principio de Razonabilidad: En todos los procesos de selección el objeto de los contratos debe ser razonable, en términos cuantitativos y cualitativos, para satisfacer el interés público y el resultado esperado.</p>

Asimismo, la ley establece que estos principios “*servirán también de criterio interpretativo e integrador para la aplicación de la presente norma y su Reglamento y como parámetros para la actuación de los funcionarios y órganos responsables de las contrataciones*”.

En Brasil se puso en marcha un proyecto piloto en el año 2007, con el apoyo del departamento de agricultura y medio ambiente del Reino Unido (DEFRA) y la participación de ICLEI (Iniciativa de Gobiernos Locales para la Sustentabilidad), con el fin de implementar políticas para las compras sustentables en tres distritos: la ciudad de Sao Pablo y los estados de Sao Pablo y Minas Gerais. El proyecto permitió identificar alternativas sustentables que podían ser incluidas en los respectivos catálogos de productos de los gobiernos, elaborar criterios y recomendaciones y actualizar una Guía para las compras sustentables de ICLEI¹⁹.

Frente a los compromisos internacionales asumidos por Brasil para reducir la generación de gases de efecto invernadero (15° Conferencia de las Partes de la ONU, 2009), el Estado brasileño reconoce la necesidad de comenzar a exigir la adopción de criterios de sostenibilidad de sus proveedores. Asimismo, reconoce que si bien los productos, servicios y obras con menor impacto ambiental pueden tener un costo aparentemente mayor, son más baratos en el mediano y largo plazo. La política de SPP también fomentará el desarrollo de un mercado local sustentable.

¹⁹ Disponible en <http://www.iclei.org/index.php?id=7089>

En este marco, el Ministerio de Planificación publicó en enero de este año (2010) la Instrucción Normativa n° 1/2010 la cual establece en su artículo 1° que *“las especificaciones para la adquisición de bienes, contratación de obras y servicios por entidades del gobierno federal, los organismos autónomos y fundaciones deben incluir criterios sostenibilidad del medio ambiente, teniendo en cuenta los procesos de extracción o fabricación, uso y eliminación de productos y materias primas”*.



Sin necesidad de ahondar en criterios técnicos complejos, lo destacable de esta normativa es la exigencia específica del cumplimiento de la normativa ambiental vigente como punto de partida para cualquier contratación, tal como se muestra en el Art. 6, para el caso de los servicios:

Las empresas contratistas deberán adoptar las siguientes prácticas de sostenibilidad en la prestación de servicios:

- I - Ajustarse a las clasificaciones y las especificaciones establecidas por la ANVISA (Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria) para el uso de productos de limpieza y mantenimiento de superficies y objetos inanimados;
 - II - A adoptar medidas para evitar el desperdicio de agua tratada, según lo establecido en Decreto N° 48 138, de 08 de octubre 2003;
 - III - Anuncio de la Resolución CONAMA (Consejo Nacional de Medio Ambiente) N° 20, 07 de diciembre 1994, en relación con la generación de ruidos de equipos de limpieza ;
 - IV - Proporcionar a los empleados equipos de seguridad que sean necesarios para la ejecución de los servicios;
 - V - Llevar a cabo un programa de formación interna para sus empleados en los tres primeros meses de ejecución del contrato, para reducir el consumo de energía, consumo de agua y reducir la producción de residuos sólidos, en conformidad con las normas ambientales;
 - VI - Realizar la separación de residuos reciclables desechados por los organismos públicos, en el marco del IN / MARE el apartado 6, de 3 Noviembre de 1995 y el Decreto N° 5940 del 25 de octubre de 2006;
 - VII – Respetar las normas técnicas sobre residuos sólidos publicadas por el Instituto Brasileño de Normas
 - VIII - Ofrecer el destino adecuado para las pilas usadas o fuera de servicio, de acuerdo a las disposiciones de la Resolución CONAMA 257, de 30 de junio 1999. Párrafo único.
- Lo anterior no impedirá a las dependencias o entidades exijan otras prácticas de sustentabilidad ambiental

Para los casos de Ecuador, Colombia, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Uruguay, si bien no existe aún una norma específica sobre SPP, según la evaluación de las respectivas entidades de compras públicas, los marcos legales vigentes **permiten** la incorporación de criterios de sustentabilidad. Más allá de que en algún momento del proceso la existencia de un marco legal apropiado para encuadrar las compras sustentables se hace inevitable, resulta alentadora esta percepción a la hora de iniciar acciones o iniciativas de políticas sobre SPP sin necesidad de verse obligado a iniciar como primer paso un camino de reforma legal, con las complejidades y tiempos que esto demanda.

Es así como, sin modificar aun los marcos normativos, los países muestran un importante avance a nivel de políticas e iniciativas en la región. Excepto Ecuador, quien se encuentra en una fase exploratoria del tema, todos los países del grupo tienen iniciativas vigentes ó en elaboración.

Chile ha adoptado a nivel nacional una



iniciativa concreta sobre SPP con el lema

“Avancemos a un mercado público más comprometido con el desarrollo sustentable”. ChileCompra –el organismo rector del sistema a nivel nacional- ha conformado un Consejo Consultivo en Compras Sustentables, en el cual participa instituciones del sector público, privado y académico, con el fin de sentar las bases de una Política de Contratación Pública Sustentable <http://www.comprassustentables.cl/>



La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de la República del Paraguay acaba de aprobar la Política de Compras Públicas Sustentables, como resultado de un proyecto iniciado en 2008. En la misma señala dos responsabilidades centrales del estado respecto a las compras:

- Reducir al máximo los impactos ambientales y sociales de la administración pública
- Asegurar una demanda pública de bienes y servicios eficientes para dar impulso a un mercado local sustentable.

La Política define objetivos específicos, metas a corto, mediano y largo plazo, identifica la problemática ambiental para la definición de prioridades y los mecanismos e instrumentos para su implementación.

Costa Rica por su parte, ha definido recientemente (enero 2010) un Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas en el que se establecen nueve estrategias para mejorar el impacto del estado en el bienestar de la comunidad y el crecimiento económico. Así, la visión estratégica de adoptar un sistema de compras públicas sustentables se incluye dentro del 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”.

El Plan reconoce la importancia de la implementación del proyecto piloto en el marco del Proceso de Marrakech y el Grupo de Trabajo Internacional en SPP para adquirir experiencia, conocimientos y fortalecimiento institucional que el país necesita para avanzar en dicho sentido.

Alcance del sistema

En base a los datos provistos por los países miembros del Grupo de Trabajo en la encuesta sobre el estado actual de los sistemas de compras nacionales, el alcance de la normativa del sistema de compras y contrataciones públicas abarca, en general, a todo el sector público desde la administración central hasta provincias y municipios, incluyendo organismos descentralizados.

En los casos de Paraguay y Costa Rica, éstos últimos ocupan una porción importante –entre el 60 y el 80%- del total de compras y contrataciones del sector público, por lo que la participación de este segmento en las iniciativas de compras sustentables es un factor clave para garantizar un mayor impacto. En el caso de Perú, el actor más relevante en términos de participación en el sistema de compras son las empresas públicas y sociedades del estado, en el orden del 40%.

La participación de los municipios en el total de compras públicas que se procesan por el sistema nacional también resulta relevante en términos relativos en Paraguay (25% del sistema), Chile (21%) y Perú (17%). Desde el punto de vista de las compras sustentables, este dato es interesante por cuanto existen en el mundo muchas iniciativas a nivel de gobiernos locales que pueden ser analizadas como experiencias para impulsar la aplicación de SPP en jurisdicciones municipales, donde los costos del cambio son generalmente menores y los beneficios potenciales en el corto plazo, mayores.

Esquemas presupuestarios

La gran mayoría de los países consultados (75%) maneja un sistema de presupuestos anuales fijos que no pueden ser prorrogados para el año siguiente. Así, el ahorro o la reducción de costos de un año no puede ser retenido ni transferido al siguiente período.

Esto tiene obviamente fuertes implicancias para la aplicación plena de SPP dado que a menudo sus potenciales beneficios se observan en plazos mayores. Dado que es común que si una organización no gasta plenamente el presupuesto asignado para un año, se le reduzca el monto asignado para el período siguiente, existe una tendencia dentro de este modelo a que las organizaciones se inclinen en gastar todo el presupuesto asignado en el año -en general estos gastos se hacen en un tiempo corto justo antes de que finalice el período fiscal- aunque no siempre es utilizado en bienes y servicios que realmente necesitan.

De manera que este modelo de administración del dinero público limita, en cierto modo, la aplicación de SPP especialmente para los casos donde los beneficios ambientales o sociales no son inmediatos.

Por lo tanto, es importante para los responsables de implementar compras sustentables conocer los méritos y desméritos de los diferentes modelos de administración presupuestaria en el sector público, a fin de conocer el ámbito de aplicación posible y las limitaciones que pueden surgir para una plena adopción de SPP.

La dimensión social

La inclusión de la variable social en las compras, como uno de los pilares de la sustentabilidad, se percibe frecuentemente como un desafío que presenta complejidades y dificultades especiales. Sin embargo, su origen puede estar más en prejuicios teóricos y conceptuales que lo que realmente representa en la práctica.

En general, hay una cierta tendencia a concebir la variable social como derivada o dependiente de la variable ambiental –i.e. los efectos sociales *del* impacto ambiental-, con lo cual determinar sus riesgos e impactos resulta una tarea demasiado compleja. Sin embargo, la idea de sustentabilidad pone en pie de igualdad a las tres dimensiones básicas –económica, ambiental y social- aunque obviamente sean las tres interdependientes (esto es: sí existen impactos sociales derivados de los impactos ambientales, y viceversa). Pero hay una gran cantidad de elementos primarios de la dimensión social asociada al desarrollo en su conjunto que son más fáciles de identificar (normas laborales, condiciones de empleo, derechos humanos, derecho de las minorías, etc). Esto implica que la discusión puede centrarse primeramente en los aspectos sociales del desarrollo como un todo y no únicamente como consecuencia del impacto ambiental, de modo de poder avanzar sistemáticamente en las tres dimensiones.

Tomando como ejemplo la propuesta de política de Chile²⁰ -aún en discusión- se observa que, si bien reconoce la necesidad de incluir la dimensión social para considerar la sustentabilidad en todas sus dimensiones, plantea que *“resulta un proceso de alta complejidad exigir, cuantificar y evaluar aspectos sociales (y éticos), y revierte gran dificultad demostrar la relevancia de los aspectos antes mencionados en las características del producto final”* por lo que *“...la inclusión de la variable social en el proceso de compras requiere un mayor tiempo de análisis y levantamiento de información para identificar adecuadamente todos los factores que inciden sobre ella.”* Es decir, el planteo inicial de la iniciativa de política en Chile se centra específicamente en la dimensión ambiental.

Este enfoque aun es mantenido por la Comisión Europea (CE), la cual plantea que dentro del marco legal existente, es relativamente más ‘fácil’ incluir requerimientos ambientales como especificaciones técnicas o de desempeño para bienes, servicios y obras públicas. *“Lograr la inclusión de criterios sociales o éticos puede resultar más complejo dentro de las regulaciones existentes para el proceso de compra, aunque hay algunas excepciones que ya funcionan en este sentido”*. Sin embargo, se reconoce que las autoridades públicas están especialmente incentivadas a incluir requerimientos sociales en sus condiciones contractuales ó reservar ciertos contratos para programas de empleo (Artículos 26 y 19 de la Directiva 2004/18/EC respectivamente).

De todos modos, la tendencia manifiesta de la CE es hacia la inclusión de las tres dimensiones de la sustentabilidad de manera integrada. Un reciente estudio²¹ destaca los beneficios de utilizar las compras públicas para el logro de objetivos sociales de la Comunidad y propone elementos para su incorporación a lo largo del proceso de compras y contrataciones.

La gran complejidad de los temas asociados a la sustentabilidad, con relaciones múltiples y variadas de causa-efecto-respuesta en diferentes horizontes temporales, plantea la necesidad de revalorizar la conveniencia de un enfoque integrado para los pilares básicos de la sustentabilidad. Tal vez sin conocerlo con ese rótulo, muchos países de la región ya

²⁰ Para consultar el documento de propuesta ver www.comprassustentables.cl

²¹ Para mayor información ver http://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm

toman en consideración ciertos factores sociales para realizar las compras y contrataciones, en particular en aspectos relacionados a estándares laborales y promoción del empleo²². Específicamente en el caso de Chile, se identifican al menos tres tipos de políticas sociales existentes que pueden coadyuvar en la implementación de la sustentabilidad de las compras públicas: estándares laborales, empleo para discapacitados y no-discriminación.

También hay un reconocimiento de este enfoque en el resto de los países, ya que más del 60% de los países consultados consideran que existen ciertas políticas sociales vigentes en sus países que pueden ser utilizados como apoyo para la adopción de SPP tales como:

Tabla 1: Políticas Sociales existentes para apoyar SPP

Promoción del empleo
Legislación laboral
No-discriminación
Empleo para discapacitados
Disminución de la pobreza
Seguridad y salud ocupacional
Derechos humanos

Así como la incorporación de criterios ambientales requiere de un enfoque gradual y por aproximación, con selección cuidada de criterios a exigir -en base al marco normativo ambiental, a la disposición del mercado, a la disponibilidad de la oferta- también lo requiere la dimensión social. De modo que es posible incluir criterios ambientales y sociales conjuntamente, en base a la información disponible, capacidad de la oferta de cumplir y medios para verificarlo.

La dimensión ambiental

En cuanto a la utilización de políticas ambientales como instrumentos para apalancar iniciativas de compras sustentables (y viceversa), los países del TTG coinciden en señalar en primer lugar a las políticas existentes sobre eficiencia energética y cambio climático, seguido de protección de bosques, calidad de agua, control de la contaminación y producción más limpia.

Valga el caso de Ecuador que, motivado por la necesidad de mejorar la eficiencia de la matriz energética del país, reformó el reglamento para la adquisición de vehículos (Decreto 1883/2009) por medio del cual se establece que -en el caso que los requerimientos técnicos superen las especificaciones de la producción nacional- se preferirá la importación de vehículos 'híbridos' cuyas emisiones cumplan con las normas de protección ambiental.

²² Para más información sobre estándares sociales en las compras públicas ver *"Using public procurement to achieve social outcomes"*, Christopher McCrudden - Natural Resources Forum 28 (2004) 257-267

En la misma dirección, con el fin de generar ahorros en el gasto público, el Ministerio de Ambiente de Perú aprobó un decreto en el cual se define una serie de medidas de ecoeficiencia²³ de carácter obligatorio que deberán implementar los organismos de todo el sector público (Decreto Supremo 009-2009). En una primera etapa (de aplicación dentro del primer año) se establecen medidas generales de uso responsable del papel, agua, energía y minimización y reciclado de residuos. En una segunda etapa (de aplicación obligatoria para el segundo año), donde existe una mayor y directa vinculación con los procesos de adquisiciones, se establece la obligatoriedad de adquirir lámparas de bajo consumo, instalar dispositivos ahorradores de agua y energía, implementar el uso de gas natural y energías alternativas para vehículos, motores y otro tipo de maquinaria.

Integración de políticas en Perú
El Plan Nacional de Acción Ambiental tiene como estrategia de la Política Nacional del Ambiente: *“Incorporar los criterios ambientales en el marco normativo de las actividades económicas del Estado, a fin de reducir los impactos negativos ambientales en dichas actividades: el Marco Macroeconómico Multianual, el Sistema Nacional de Contratación Pública, el Sistema Nacional de Inversión Pública, Proinversión, la Cuenta General de la República y el Sistema Nacional de Control”*.

Estos ejemplos demuestran el modo pueden utilizarse herramientas y políticas que se generen en diversos ámbitos del sector público para facilitar la incorporación de criterios ambientales y sociales en las compras públicas.

Participación

La participación es un elemento esencial en la elaboración y aplicación de estrategias de compras sustentables, como lo es en general para todas las cuestiones relativas al desarrollo sustentable, ya que se entrecruzan diversos intereses, impactos y horizontes temporales que no son posibles de identificar y evaluar adecuadamente desde una única perspectiva.

Sin embargo, la participación implica ciertos costos por lo cual, si no se organiza y ejecuta cuidadosamente, puede ser incluso contraproducente. La experiencia existente en la gestión de procesos estratégicos sugiere que la participación se debe adaptar a las circunstancias de cada contexto específico, de modo que se introduzcan diferentes actores en los procesos estratégicos de maneras distintas²⁴. La participación dependerá, en gran medida, del alcance geográfico y sectorial de la propia estrategia para el desarrollo sostenible, y debe cuidarse de no debilitar la autoridad política, que es quien finalmente toma y ejecuta las decisiones. No se debe asumir que la participación más intensiva, la más amplia, la más decisoria o la más frecuente es necesariamente la “mejor” participación.

La tendencia evidente en las iniciativas en gestación sobre SPP es a generar espacios y procesos participativos para involucrar a los actores clave. Todos los países del Grupo de trabajo con iniciativas en proceso manifiestan generar estos espacios de consulta e interrelación. Los principales organismos involucrados en el sector público, como es de esperar

²³ Según la norma, son medidas de ecoeficiencia aquellas que permiten la mejora continua del servicio público, mediante el uso de menores recursos así como la generación de menos impactos negativos en el ambiente.

²⁴ “Participación y estrategias para el desarrollo sostenible” - James Meadwcroft, University of Sheffield, UK (2003)

por la naturaleza del tema, son los del ámbito de economía y ambiente, y en tercer orden los ministerios de trabajo.

El sector privado, en particular los proveedores del estado, son actores clave para garantizar la adopción exitosa de las compras sustentables. No sólo porque sus propias experiencias y conocimiento pueden ser valiosos para las entidades del sector público y los gobiernos en el desarrollo de sus enfoques de SPP, sino porque sus trabas o resistencias al cambio pueden dar por tierra cualquier iniciativa de este tipo. Es decir, los proveedores son un eslabón clave de la cadena de partes interesadas en la adopción de una estrategia de compras sustentables, y su éxito va a depender en gran medida de que éstos participen adecuadamente.

Las iniciativas en marcha en Paraguay, Uruguay, Colombia²⁵, El Salvador, y Chile involucran a sus proveedores en el desarrollo de las SPP, lo que muestra un avanzado grado de madurez y comprensión de la dimensión del problema. También resultan actores relevantes para estos casos, las organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros tecnológicos, y gremiales empresarias y sindicales, entre otros.

No obstante, dado que los procesos participativos pueden generar complejidades y costos adicionales no previstos y así dificultar la toma de decisiones por parte de la autoridad pública, es necesario planificar mínimamente la estrategia que se aplicará para obtener los resultados esperados de dicha participación. Para ello es recomendable tener en cuenta los siguientes elementos:

- *El universo de participación:* debe existir una representación adecuada de los intereses involucrados de modo de considerar todas las dimensiones relevantes del problema.
- *El foco específico de la estrategia propuesta:* su alcance político y geográfico, los sectores económicos que incluye, los elementos de la problemática de las compras públicas sustentables que abarca y el foco preciso de su competencia.
- *Los elementos definidores de la estrategia propuesta:* el papel que debe jugar, su estatus político y legal, su relación con documentos y procesos gubernamentales previos y con el trabajo ordinario de la administración pública.
- *Las circunstancias políticas que rodean su preparación:* la amplitud y el nivel de apoyo político al proceso, origen y carácter del mandato que ha recibido la agencia encargada de su preparación, la experiencia y recursos de la agencia impulsora y sus relaciones con las otras instancias gubernamentales, así como las percepciones ciudadanas existentes y sus expectativas en relación con la estrategia.
- *La promoción del aprendizaje social,* a través de la intervención de los participantes en la implementación de las acciones acordadas, horizontes temporales de largo plazo y con ciclos iterativos que faciliten la experimentación y la retroalimentación.

Definición de prioridades

²⁵ Colombia ha iniciado recientemente el proceso para el desarrollo e implementación de una política de SPP en el marco del Grupo de Trabajo de Marrakech, como uno de los países piloto de la región. El proyecto está liderado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y cuenta con la activa participación del Proyecto de Contratación Pública del Departamento Nacional de Planeación.

Si el marco normativo vigente en los países de la región permite en general la aplicación de criterios de sustentabilidad, será necesario definir áreas prioritarias para avanzar con el enfoque de manera gradual y sistemática.

Existen diversos enfoques para definir los principales grupos de bienes y servicios sobre los cuales aplicar criterios de sustentabilidad en una primera etapa. Si bien la tentación inicial puede ser identificar los sectores de mayor concentración del gasto, es recomendable ‘filtrar’ esta pre-selección con un análisis basado en la evaluación de riesgos para la sustentabilidad.

Así se podrá optar por grupos de productos o servicios que representen alto impacto y alta prioridad en el gasto, pero que podrían ser difíciles de manejar (i.e. construcción) ó puede seleccionarse un grupo de bienes y servicios con menor impacto pero con mayor probabilidad de presentar resultados beneficiosos en el corto plazo (i.e. computadores eficientes en el uso de la energía). De cualquier modo, es importante que el foco esté alineado con las prioridades y objetivos de política de cada país.

El cuadro siguiente muestra los grupos de bienes y servicios prioritarios y criterios de evaluación utilizados para su identificación por algunos países de la región, donde se puede observar que los grupos de bienes y servicios vinculados a limpieza, útiles de oficina, construcciones y energía resultan comunes para los 4 países.

Tabla 2: Bienes y servicios prioritarios para SPP

	Paraguay	Colombia	Chile	Perú
C R I T E R I O	% gasto, impacto ambiental e impacto social	Mayor impacto ambiental	% gasto e impacto ambiental	% gasto e impacto ambiental
	1. Combustibles 2. Construcciones 3. Medicamentos 4. Servicios de limpieza 5. Útiles de oficina 6. Movilidad 7. Alimentación	1. Mantenimiento de vehículos 2. Productos de limpieza 3. Servicios de limpieza 4. Útiles de oficina	1. Componentes y suministros de fabricación y producción 2. Componentes y suministros para estructuras, obras y construcciones 3. Equipo, accesorios y suministros de oficina 4. Equipos y suministros de limpieza 5. Papel y conexos 6. Muebles, accesorios, electrodomésticos y productos electrónicos 7. Servicios de limpieza industrial 8. Servicios medioambientales 9. Sistemas, equipos y componentes para el acondicionamiento,	1. Papel y conexos 2. Agua 3. Energía 4. Residuos Sólidos

			distribución y filtrado de aire y gases 10. Suministros, componentes y accesorios eléctricos y de iluminación 11. Servicios de construcción y mantenimiento	
--	--	--	--	--

Evaluación de proveedores

Al practicar la función de compras de manera sustentable, ciertos riesgos de sustentabilidad pueden ser manejados mediante la selección del proveedor. Siguiendo las etapas del proceso de compras, una vez que se identifica la necesidad de la compra y se realiza la correspondiente evaluación de riesgo y priorización, es necesario evaluar y seleccionar a los proveedores según criterios de sustentabilidad. Si bien no existe una única manera de realizar esta evaluación, deberá elaborarse un método lógico para determinar la selección.

Dado que a menudo son los propios proveedores quienes controlan y gestionan los impactos clave de sustentabilidad en la compra de bienes y servicios, ya sea directamente por las actividades de su propio negocio o indirectamente a lo largo de su cadena de proveedores, la selección de proveedores es una etapa crítica del proceso de SPP.

Las áreas o aspectos de evaluación del proveedor deberán tener correlación con los riesgos de sustentabilidad identificados para la compra o contrato del que se trate. De manera que los oficiales de compras pueden definir una serie de preguntas para la selección de proveedores, utilizando los riesgos identificados y seleccionando aquellos riesgos que se manejan mejor en esta etapa.

Asimismo, pueden identificarse niveles o categorías de criterios, como por ejemplo:

- **Obligatorios:** se deben cumplir a fin de entrar en la lista de oferentes
- **Preferidos:** si no se cumplen, pueden igualmente presentar una oferta aunque estos aspectos definirán la base para el criterio de selección del proveedor.
- **Importantes:** son los aspectos que realmente diferencian a los proveedores excepcionales de los ordinarios y deberán tener mayor peso dentro del proceso de selección del proveedor.

Según los datos arrojados por la encuesta a los países del grupo de trabajo, casi el 90% utiliza sistemas de evaluación de proveedores en su práctica habitual de compras para garantizar que estén en condiciones de ofertar (estabilidad financiera, calidad, servicios, capacidad técnica, habilitación legal). Uruguay, Colombia y Chile avanzan un poco más e incluyen algunos criterios de evaluación de sustentabilidad a sus proveedores, principalmente sobre aspectos sociales relativos al cumplimiento de la normativa laboral.

Tabla 3: Preguntas potenciales para evaluación de proveedores

Fuente: Consejo Australiano de Compras y Construcciones www.apcc.gov.au

<p>Sistemas de Gestión Ambiental</p>	<p>Parte A Describir el sistema, procesos y prácticas que permiten a su organización para reducir sus impactos ambientales, cumplir su requisito legal ambiental y lograr la mejora continua de su desempeño ambiental?</p> <p>Parte B En los últimos dos años su organización ha sido objeto de cualquier procedimiento judicial relacionado con violaciones de la legislación ambiental? En caso afirmativo, cuál fue el resultado</p> <p>Parte C ¿Su organización mantiene registros de los posibles riesgos medioambientales y las estrategias de mitigación y los sistemas existentes para reducir los riesgos ambientales, por ejemplo, carcinógenos, agentes irritantes? Sírvanse proporcionar ejemplos.</p>
<p>Prácticas laborales</p>	<p>Parte A Qué hace su organización para aplicar prácticas justas de empleo para sus empleados y subcontratistas?</p> <p>Parte B Su organización ha tenido alguna condena relacionada a las prácticas de empleo en los últimos dos años? En caso afirmativo, cuál fue el resultado?</p>
<p>Responsabilidad social empresaria</p>	<p>Describir los programas formales o iniciativas que la organización tiene para el cumplimiento de objetivos y responsabilidades sociales y éticos</p>
<p>Emisiones de gases de efecto invernadero</p>	<p>¿Qué medidas tiene su organización tomar para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero?</p>
<p>Compromiso con la sustentabilidad y mejoras demostrables</p>	<p>Parte A Describir los procesos y prácticas que demuestran el compromiso de su organización con los principios de sostenibilidad, incluida la mejora del desempeño de la sostenibilidad de su organización</p> <p>Parte B Describir los programas o iniciativas que la organización ha puesto en marcha en toda la cadena de proveedores para mejorar el rendimiento de la sostenibilidad de sus productos y / o servicios</p>
<p>Empaque</p>	<p>Describa las iniciativas que su organización ha puesto en marcha para minimizar o reducir la cantidad de envases usados</p>
<p>Logística y transporte</p>	<p>Describa las iniciativas que la organización ha puesto en práctica para reducir los impactos ambientales directamente relacionados con el transporte de las materias primas componentes / y / o productos terminados.</p>
<p>Información sobre productos 'verdes'</p>	<p>¿Su organización ofrecer una gama "verde" de productos? En caso afirmativo, sírvase describir los criterios utilizados para determinar que un producto sea clasificado como "verde".</p> <p>¿Qué datos o la información que usted proporciona para su gama 'productos verdes'?</p>

El ciclo de compras no concluye en la evaluación del proveedor y adjudicación del contrato sino que, precisamente una correcta evaluación de desempeño del proveedor según se haya establecido en el contrato así como su correcta gestión hasta el final, son etapas clave del proceso desde el enfoque de las compras sustentables.

**Directiva de Contratación Pública N°9 (2008)
Instrucciones para la Contratación de Bienes y Servicios
Incorporando Criterios de Eficiencia Energética.**

Art. 4 – Monitoreo de resultados:

Para cuantificar el éxito o ahorro que significa una adquisición de productos eficientes, es necesario llevar un monitoreo permanente de los consumos y gastos económicos por el periodo en que se quieren evaluar los resultados.

La información al menos debe considerar el consumo de energía (bencina (lts), en el caso del vehículo, o Kwh en el caso de iluminación) y los costos y/o ahorros asociados a estos consumos.

Los datos recopilados podrán ser usados como información adicional al criterio de selección en futuras adquisiciones, para así validar la eficiencia energética de un producto o comprobar que en la práctica, su consumo, no es el que se proyectó.

En este sentido, Chile, El Salvador y Paraguay son los únicos países del grupo que aplican algún tipo de revisión, control o auditoría a proveedores para evaluar el cumplimiento de ciertos aspectos relacionados a la sustentabilidad, tal como se observa en la tabla 4.

Evaluar y auditar a los proveedores, acordar acciones para mejorar su desempeño sustentable y apoyar el mejoramiento de la organización de compras, son parte de los verdaderos principios de las compras sustentables. Evidentemente el desarrollo y evaluación de

proveedores es una actividad intensa que demanda, esfuerzos, recursos y dedicación, por lo que es preciso concentrarse en aquellos proveedores clave que representan las áreas de mayor riesgo para la sustentabilidad.

Tabla 4: Países del TTG que realizan evaluación a proveedores

	Paraguay	El Salvador	Chile
Impactos ambientales	x	x	x
Derechos humanos (e.g. no discriminación)	x		
Condiciones de empleo (e.g. salario mínimo, salud y seguridad)	x	x	x
Promover las Pymes	x		x

Como se dijo antes, la gestión de contratos es un paso clave para lograr un buen resultado en la compra. Es importante garantizar que el proveedor mantiene el compromiso que adquirió en la adjudicación y que cualquier problema puede ser manejado y resuelto rápidamente.

Desde el punto de vista de la sustentabilidad, la gestión de contratos garantiza que los proveedores no sólo cumplen con sus compromisos de sustentabilidad sino que también desarrollen mecanismos para mejorar el desempeño a través del uso de indicadores, lo que permitirá mostrar las mejoras y beneficios logrados por las compras sustentables a todas las partes interesadas.

Si bien la mayoría de los países del grupo realizan una evaluación anual de contratos en aspectos relacionados a la entrega, calidad, costo, no existe la práctica en general de realizar una gestión de contratos, tal como se entiende desde el enfoque de compras sustentables.

En este sentido, la selección de contratos que habrá que gestionar con mayor atención serán aquellos asociados al riesgo para la sustentabilidad, por ejemplo:

- | | |
|---------------------------|--------------------------------|
| 1. Contratos críticos | alto valor y alto riesgo |
| 2. Contratos 'protegidos' | bajo valor pero de alto riesgo |
| 3. Contratos manejables | alto valor pero bajo riesgo |
| 4. Contratos de rutina | bajo valor y bajo riesgo |

Aunque sería deseable gestionar todos los tipos de contratos, no pueden obviarse los de alto riesgo, ya que los bienes o servicios que suministran representan un alto impacto en la sustentabilidad. La forma en que cada contrato es gestionado dependerá de su propia naturaleza, aunque deben establecerse hitos importantes y ser revisados y evaluados en relación con medidas de desempeño acordadas de antemano. En este punto, también la capacitación a proveedores sobre el enfoque de SPP es un aspecto clave para su buena implementación.

Si una organización opta realmente por las compras sustentables, deberá asegurarse que sus proveedores cumplan con los compromisos que asumen sobre sustentabilidad, que van a mejorar el desempeño y que los resultados serán medibles. De este modo, la organización de compras podrá mostrar mejoras en la sustentabilidad y demostrar su verdadero compromiso con las compras sustentables.

Al respecto, en general se realizan auditorías internas sobre los sistemas de compras en la región. Colombia y Chile incluyen aspectos de sustentabilidad en las auditorías y realizan informes para demostrar sus logros (e.g. energía ahorrada, número de PYMES contratadas, puestos de trabajo creados).

CAPÍTULO II: Mecanismos y herramientas de apoyo

Además de los marcos político-institucionales necesarios para permitir o apoyar cualquier iniciativa de compras sustentables, es necesario contar con una batería de instrumentos y herramientas que faciliten su implementación en la práctica. Si bien algunas de las iniciativas existentes en la región cuentan con ciertas herramientas, en general se encuentran en su mayoría en las etapas iniciales de su desarrollo.

A fin de ilustrar la existencia y disponibilidad de estas herramientas a nivel internacional, también se presentan sucintamente los casos del Grupo de Trabajo Internacional de Marrakech, las Naciones Unidas y la Unión Europea.

Información y capacitación

Dentro de este grupo se encuentran las guías y manuales para la aplicación de compras sustentables, sitios web, campañas y desarrollo de capacidades. De los países analizados, Paraguay, Nicaragua, Costa Rica, Chile y Brasil cuentan con alguna herramienta en esta categoría, básicamente boletines, informes y cursos básicos de capacitación.

Dentro de sus respectivos portales de compras públicas y con distintos grados de desarrollo, Brasil, Chile y Paraguay cuentan con sitios web con alguna información respecto a las compras públicas sustentables, el marco normativo, el propósito de la iniciativa y alguna otra herramienta de tipo informativa. Brasil ha publicado una Guía de Compras Sustentables para el Gobierno Federal, Paraguay incluye un capítulo específico sobre SPP en un boletín de distribución mensual, varios países han realizado capacitaciones a compradores públicos sobre aspectos básicos de las compras sustentables.

Tabla 5: Herramientas disponibles en los países para SPP

No ofrecen herramientas	Ecuador - Uruguay
Instrumentos de información	Nicaragua – Paraguay – Costa Rica – Colombia – Chile – Brasil
Especificaciones técnicas	Colombia
Sellos, mecanismos de certificación o verificación	Chile
Mandatarios (legales)	Perú
Híbridos (política, estrategia, plan de acción)	Paraguay - Perú

La evolución del tema en la región es demasiado reciente como para esperar encontrar una gran variedad de herramientas desarrolladas y en implementación. Si bien es sorprendente el grado de adhesión que la cuestión ha suscitado en la mayoría de los países, evidentemente las herramientas disponibles resultan aún insuficientes para una efectiva aplicación de SPP.

Por supuesto que, contar con una amplia batería de instrumentos, incluyendo especialmente el desarrollo de capacidades en los oficiales de compra, es clave para lograr que las buenas prácticas sean incluidas dentro de la rutina de actividades de compras. La situación deseable es que cada país cuente con un set de herramientas sistemáticas que abarque todas las etapas del proceso de compras, más que tener herramientas individuales (e.g. especificaciones estándar, análisis de riesgo, selección de proveedores, criterios de evaluación y adjudicación). De este modo, el conjunto de herramientas ofrecidas puede responder al ciclo completo de

compras y no a partes aisladas del proceso, de manera que todas las etapas del proceso están respaldadas por las herramientas de SPP.

No obstante, las herramientas por sí mismas no alcanzan para la efectiva implementación de compras sustentables. Estas son sólo parte de un enfoque sistemático que debe ser acompañado fuertemente por un programa de desarrollo de capacidades y entrenamiento.

Si bien abarca exclusivamente aspectos ambientales, el paquete de herramientas de capacitación de la UE mencionado en el apartado anterior es un buen ejemplo de cómo éstas deben responder a cada etapa del proceso de compras para poder ser aplicadas con mayor facilidad.

En este sentido, tal como se observa en el cuadro siguiente, los países cuentan con algún sistema vigente de capacitación para distintos grupos destinatarios del proceso de compras, entre los cuales Paraguay, Costa Rica, Colombia y Chile brindan entrenamiento sobre compras públicas sustentables.

Tabla 6: Capacitación ofrecida según grupo destinatario

■ Capacitación general sobre compras ■ Capacitación sobre SPP

	Oficiales de compra	Resp. de presupuesto /especificadores/ usuarios	Gerentes de Finanzas	Directivos Superiores	Abogados / sector jurídicos
Ecuador	■	■	■	■	■
Paraguay	■	■	■	■	■
Nicaragua	■	■	■	■	■
Uruguay	■	■	■	■	■
Costa Rica	■	■	■	■	■
Colombia	■	■	■	■	■
El Salvador	■	■	■	■	■
Chile	■	■	■	■	■
Perú	■	■	■	■	■

Políticas

Más allá de las iniciativas o políticas analizadas en el apartado anterior, hay toda una batería de políticas públicas que se relacionan de algún modo con las compras públicas y pueden contribuir a apalancar la inclusión de criterios de sustentabilidad. La efectividad de esta sinergia entre políticas dependerá del grado de integración y coordinación entre los actores clave responsables de llevar adelante dichas políticas. Es decir, la existencia de estas herramientas representa una oportunidad potencial de utilizarlas para SPP, sobre las cuales hay que trabajar para que resulten concomitantes con el objetivo de las compras sustentables.


El paso inicial es conocer su alcance, dimensión y objetivos específicos. El cuadro siguiente muestra una serie de políticas en los países que son utilizadas como apoyo para SPP (en rojo).

Tabla 7: Políticas existentes utilizadas en apoyo a SPP

■ Políticas existentes ■ Políticas existentes que se aplican para SPP

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

Dado que existen los organismos adecuados en cada país que promueven y aplican éstas y otras herramientas y políticas cuyos objetivos facilitan de algún modo la aplicación de SPP, la coordinación de esfuerzos y recursos es un paso clave que los organismos de compras deben impulsar.



Utilización de las compras públicas como herramienta de política en Brasil

...En consecuencia, el proceso de licitación, no es sólo un medio para proporcionar bienes y servicios necesarios para ejecutar el gobierno, sino un instrumento para la aplicación de la política pública, ya que no importa contratar tomando en consideración sólo las mejores condiciones de precio y calidad. Se debe contratar más con los sectores y grupos sociales considerados estratégicos, relevantes y sensibles para el desarrollo sostenible del país. Más recientemente, la Ley N.º 12.187 del 29 de noviembre de 2009, adoptó el uso del poder de compra del Estado como un instrumento importante para aplicar la política del cambio climático:

"El Art. 6 sobre instrumentos de la sexta Política Nacional sobre el Cambio Climático: XII - "las medidas existentes o por crearse, que estimulan el desarrollo de procesos y tecnologías que contribuyan a reducir las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero, así como para la adaptación, entre ellas el establecimiento de criterios de preferencia en las licitaciones y ofertas públicas, comprendiendo las asociaciones público-privadas, y la autorización, permiso y concesión de los servicios públicos y recursos naturales, a las propuestas que ofrecen un mayor ahorro de energía, agua y otros recursos naturales y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y los residuos;"

Texto extraído de <http://cpsustentaveis.planejamento.go.br/?p=1407>

Como se destacó en el caso de Brasil, el cumplimiento de la normativa ambiental debería ser un requisito exigible en todos los programas de compras sustentables. Fortalece el sistema legal y de integración de políticas, al contribuir con objetivos ambientales que impulsa el mismo estado desde otro organismo.

Especificaciones técnicas

Esta no es una herramienta aún demasiado utilizada en la región, si bien todas las iniciativas en marcha consideran necesario contar con especificaciones técnicas para los bienes y servicios prioritarios.

Brasil presenta en su sitio electrónico sobre Compras Sustentables con un catálogo de productos sustentables ya registrados en el sistema de compras del Gobierno Federal para Impresoras, lámpara, materiales con sello de eficiencia energética (*Selo Procel*), papel reciclado y computadoras 'verdes'.

Ejemplo de especificaciones técnicas utilizadas en Colombia

Entidad contratante: Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y el Fondo Nacional Ambiental FONAM

Objeto a contratar:

Lote 1: Suministro de útiles y elementos de oficina

Lote 2: Cartuchos de tintas, toner y cintas originales de impresoras

Especificaciones técnicas: Obligaciones del contratista: entre otras, indica

1. Acreditar que el papel suministrado es reciclado, presentando la ficha técnica del producto donde se verifiquen cada uno de los criterios exigidos; además, deberá presentar certificación en donde conste que el producto entregado corresponde a los parámetros de la ficha técnica. Igualmente deberá acreditar la calidad del papel ofertado y que éste es compatible con los modelos de fotocopiadoras e impresoras láser o inyección de tinta que existen actualmente en el mercado.
2. Tratándose de los elementos del Lote No. 2, el proveedor deberá garantizar la retoma de los residuos pos-consumo de los tóner de impresoras y cartuchos ofrecidos a la Entidad, los cuales deberán ser gestionados de acuerdo a los parámetros ambientales establecidos para este tipo de productos, esto se acreditará a través de una certificación expedida por el importador o fabricante donde conste que éste cuenta con el programa de manejo de residuos pos-consumo.

Etiquetas, sellos, y mecanismo de certificación y/o verificación

Las etiquetas ambientales o eco-etiquetas son una herramienta de apoyo muy valiosa para los compradores públicos y los funcionarios que definen los requerimientos de las compras y contrataciones con criterios de sustentabilidad.

Sin embargo, la proliferación de sellos o ecoetiquetas, así como la variación en la calidad de la información y certificación que brindan, presenta de por sí un importante desafío. Aún más, la existencia de estos sellos y ecoetiquetas en países en desarrollo es poco significativa o inexistente lo que dificulta su verdadera utilidad para la aplicación de SPP en la región.

Al mismo tiempo, esta restricción ofrece la oportunidad a los países en desarrollo de generar políticas y programas que ayuden al mercado local a responder a esta demanda concreta de mayor sustentabilidad que impulsa el propio sector público. De este modo, una verdadera

coordinación de políticas de consumo y producción sustentables con las respectivas de compras públicas permitiría avanzar en la producción y generación de sellos y etiquetas que certifiquen la bondad ambiental y/o social de ciertos grupos de bienes y servicios. Si bien la principal dificultad que se plantea en un primer y rápido análisis es la cuestión del tiempo y de los plazos necesarios para que este tipo de instrumentos estén efectivos para su uso como apoyo a SPP, a nivel de objetivos de políticas, hay coincidencias importantes.

Aunque por cierto con diferentes velocidades y tiempos, todos los países de la región están avanzando en sus propios procesos de programas y políticas para un consumo y producción sustentables²⁶, los cuales incluyen entre sus objetivos la generación de instrumentos de información al consumidor sobre el desempeño ambiental de bienes y servicios a nivel nacional, del tipo sellos, etiquetas o certificaciones. De este modo, se podrían aunar esfuerzos de dos áreas públicas hacia objetivos concluyentes, con los consiguientes beneficios que esto genera en términos de recursos, tiempo y capacidades.

Si bien se agrupan en un mismo conjunto las ecoetiquetas y las etiquetas ambientales es conveniente hacer una distinción. La ecoetiqueta es básicamente una etiqueta que identifica la preferencia ambiental global de un producto o servicio sobre la base de la consideración de todo el ciclo de vida²⁷. Esta preferencia ambiental del bien o servicio está garantizada por un organismo independiente, sin influencia de la empresa interesada en obtener la certificación.

De modo que, las ecoetiquetas son instrumentos que permiten *verificar* las bondades ambientales de los bienes o servicios por sobre aquellos que sólo pueden ‘declarar’ su buen desempeño ambiental pero que no es posible verificar por medio de una tercera parte.

Las siguientes características son esenciales en cualquier esquema creíble de ecoetiquetado:

- Son voluntarios. Provee reconocimiento a los productos que presentan mejor desempeño ambiental –verificable- del que estipula el marco regulatorio. Por lo tanto, no es posible exigir ningún tipo de ecoetiquetas como requisito para la compra sin aceptar medios de prueba equivalentes que permitan a otros proveedores participar.
- La etiqueta indica claramente que el desempeño ambiental de ese producto es preferible frente al promedio de productos similares.
- El análisis se base en evidencia científica. Si bien la información que transmiten las ecoetiquetas debe ser en un lenguaje comprensible para el público en general, deben tener sus correspondientes mediciones y datos que la respalden. En general, los esquemas de ecoetiquetado se actualizan con frecuencia de acuerdo al avance científico-tecnológico.
- Se basan en un enfoque de análisis de ciclo de vida, el cual abarca todos los aspectos de la vida de un producto, desde su diseño, producción, operación y mantenimiento hasta la disposición final. La perspectiva de ciclo de vida forma parte del concepto integral de ‘valor de dinero’ que rige en los sistemas de compras, de modo identificar la mejor alternativa, incluyendo costos asociados al producto que de otro modo no reciben la atención necesaria.
- El certificador es un organismo independiente de la empresa que certifica. Este es un eslabón clave de la cadena de certificación para garantizar su credibilidad y

²⁶ Véase “Consumo y Producción Sustentables en ALC” – 2009, PNUMA en www.redpycs.net

²⁷ Global Ecolabelling Network (GEN), “Introduction to Ecolabelling”, July 2004, p.1.

diferenciarse de cualquier otro tipo de instrumento del tipo de logo, sello o declaración ambiental del cual no participa una entidad autónoma.

- La objetividad es, en cierto modo, garantizada ya que los criterios ambientales se establecen a través de mecanismos participativos de diversas partes interesadas.

Las ecoetiquetas se clasifican comúnmente en tres tipos:

- ❖ **Tipo I:** únicamente aquellas ecoetiquetas que consideran el análisis de ciclo de vida y son certificadas por una entidad independiente.
Un grupo especial dentro de esta categoría son las etiquetas que certifican sólo una categoría de impacto ambiental (i.e. consumo de energía), de modo que al no incluir todos los impactos durante el ciclo de vida no se consideran plenamente ecoetiquetas según su definición estricta. Sin embargo, dado que son certificadas por una tercera parte independiente son preferibles a las etiquetas tipo II y III. Varios países de la región utilizan este tipo de etiquetas para identificar el grado de eficiencia energética de ciertos productos. Otra etiqueta de este grupo es *Forest Stewardship Council*, la cual certifica el origen sustentable de la madera.
- ❖ **Tipo II:** son las declaraciones ambientales autorreferenciales generadas por cada empresa, sin la participación de alguna entidad independiente. Si bien proveen información de utilidad para los compradores públicos, no hay certeza de que el buen desempeño declarado sea efectivamente verificable.
- ❖ **Tipo III:** presenta información específica sobre un producto respecto a su impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida y es certificado por una entidad independiente. La diferencia respecto a las de Tipo I es que sólo presenta la información técnica objetiva de ciertos parámetros, sin presentar una evaluación de la bondad ambiental del producto, la cual debe realizar el propio comprador. Esta información técnica detallada se llama '*declaración ambiental del producto*' y se encuentra disponible sólo en 7 países²⁸.

Como herramientas de apoyo para las compras sustentables, las etiquetas pueden ser utilizadas de la siguiente manera:

- 1) Adoptar los criterios ambientales establecidos por la etiqueta como especificaciones técnicas
- 2) Verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas
- 3) Comparar ofertas en la etapa de adjudicación
- 4) Utilizar las etiquetas de atributos simples o de desempeño para un enfoque progresivo

Sin embargo, es muy importante tener en cuenta que los compradores públicos nunca pueden requerir a sus oferentes certificar sus bienes o servicios bajo ningún esquema de ecoetiquetado específico. De todos modos, la decisión de incluir criterios de las ecoetiquetas como especificaciones técnicas debe ir precedida de un análisis del mercado, para conocer la disponibilidad y capacidad de la oferta de responder a esta demanda

En caso de que el mercado no esté aun maduro como para incluir esos requerimientos -como es en general la situación en la región- pero se desea no obstante incluir en los documentos de licitación algunas especificaciones ambientales sugeridas por las ecoetiquetas, es posible

²⁸ Japón, Canadá, Alemania, Noruega, Dinamarca, Corea del Sur, China y Suecia.

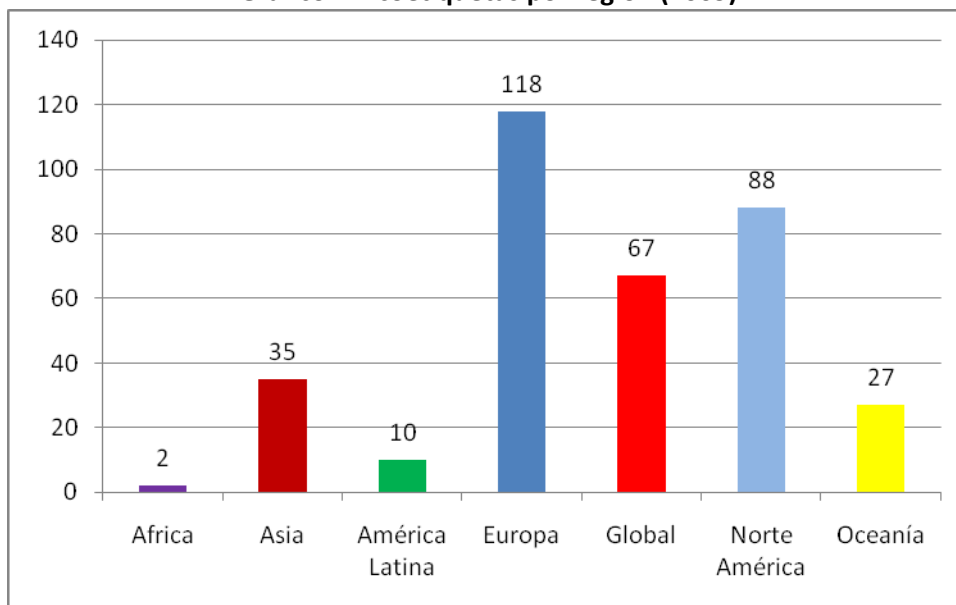
indicar a los proveedores que se aceptan propuestas alternativas de mejor desempeño ambiental, lo que provee mayor flexibilidad a los compradores en caso de que ninguna oferta cumplimente todos los requisitos planteados. Una guía publicada por Naciones Unidas para el uso de ecoetiquetas en su sistema de compras²⁹ propone el siguiente ejemplo:

- **Propuesta alternativa 1:** incluye las especificaciones técnicas mínimas que todos los licitadores deben respetar.
- **Propuesta alternativa 2:** es la propuesta de Alternativa 1 + criterios ambientales de las etiquetas

Si se recibe una o más ofertas que responden a la alternativa 2, los oficiales de compra podrán hacer su elección en base a la mejor relación calidad-precio, teniendo también en cuenta los criterios ambientales –o sociales- adicionales. Si no hay ofertas con la alternativa 2, se seleccionará en base a la alternativa 1.

Según el *World Resources Institute*, quien recientemente realizó una encuesta a nivel mundial sobre el tema (noviembre 2009), existen actualmente 340 ecoetiquetas a lo largo de 42 países, que abarcan al menos 40 sectores industriales³⁰.

Gráfico 1: Ecoetiquetas por región (2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ecolabelindex.com

Sin embargo, como se observa claramente en el gráfico, en la región de América Latina y el Caribe el desarrollo y utilización de estas ecoetiquetas es aún muy incipiente y están poco difundidas como para convertirse en una herramienta valiosa de apoyo para su utilización en los sistemas de compras y contrataciones sustentables, al menos en el corto plazo.



²⁹ A Guide to environmental labels for Procurement Practitioners of the United Nations, UNOPS, 2009

³⁰ Global Ecolabel Monitor 2010, towards transparency – Big Room and World Resources Institute

Las ecoetiquetas que se utilizan en la región son en su gran mayoría para productos orientado casi exclusivamente al mercado internacional tales como café, madera, agricultura, alimentos orgánicos, energías renovables y reducción de emisiones de dióxido de carbono, flores y frutas,. Si bien la mayor parte de estas iniciativas provienen de países desarrollados (USA, EU) o reproducen los requerimientos ambientales establecidos a nivel internacional (comúnmente en el caso de los alimentos orgánicos), existen algunas iniciativas propias de la región tales como FlorVerde en Colombia, CERTFOR y CERTFLOR sobre manejo forestal sustentable en Chile y Brasil respectivamente.

No obstante, como se dijo antes, sí se utilizan en la región etiquetas de Tipo I pero de atributos simples, es decir, las que evalúan sólo un factor ambiental, especialmente las etiquetas de eficiencia energética.

Etiquetas de eficiencia energética

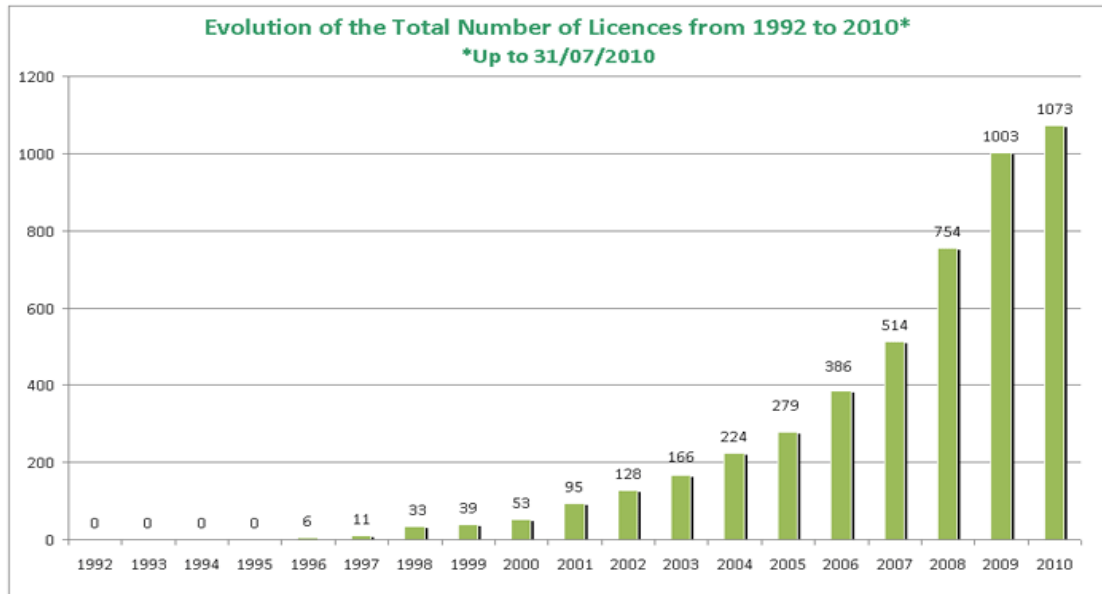
El objetivo de la etiqueta energética es informar al consumidor la eficiencia energética de un electrodoméstico. Los datos de la etiqueta energética se basan en ensayos determinados por las normas internacionales, a fines de establecer una comparación entre los diferentes equipos, el consumo de energía y las capacidades.

En la región pueden encontrarse sellos de este tipo para heladeras, calefactores, vehículos automotores, motores, lámparas, entre otros aparatos eléctricos. **Aquí, se presentan ejemplos de etiquetas para Argentina, Chile y México.**

The image displays three energy efficiency labels. The first is the Argentine IRAM 62404-1 label, which uses a color-coded arrow scale from red (E) to green (A) to indicate efficiency. The second is the Chilean 'Módulo Energético' label, which includes a table with fields for Marca, Modelo, Motor, Año, and Combustible, and a bar chart for efficiency levels (A-F). The third is the Mexican 'EFICIENCIA ENERGÉTICA' label, which provides specific data for a Fritel refrigerator, including energy consumption (659 kWh/año), energy efficiency class (E), and energy savings (15%).

La tendencia sin embargo, indica que la generación y utilización de ecoetiquetas seguirá en aumento. Como muestra el gráfico siguiente, la etiqueta unificada que se utiliza en la Unión Europea –Flower- ha pegado un salto importante den la última década, donde puede observarse un crecimiento sostenido importante en especial a partir del año 2007.

Gráfico 2: Evolución de las ecoetiquetas entre 1992 y 2010



Fuente: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/about ecolabel/facts and figures en.htm>

Hacia este sentido avanzan también algunos programas de apoyo internacional para que los países desarrollados cuenten con este tipo de instrumentos para favorecer el consumo sustentable. Con el patrocinio del PNUMA, la Unión Europea y Alemania, funciona desde 2007 un proyecto a cuatro años para promover la generación de sellos ambientales en para países en desarrollo. De la región participan Brasil, para papel y México para calzado³¹.

Grupos y asociaciones

Si bien no están en general formalizados los espacios de participación, grupos o asociaciones, tal como se indicó en la sección anterior sobre Participación, los países cuentan con alguna herramienta de este tipo.

Chile ha constituido un Consejo Consultivo de Compras Sustentables, conformado por expertos públicos y privados, cuya misión es analizar periódicamente la política, dar seguimiento e informar sobre su implementación, así como proponer mejoras y modificaciones. Tal como se expresa en el documento borrador de la política de SPP *“El Consejo Consultivo permite una mayor validación y por tanto facilita la articulación de los actores del mercado público en torno a las compras verdes, de manera de apalancar recursos desde los agentes económicos y sociales implicados.”*

También El Salvador, Uruguay y Paraguay ofrecen grupos de discusión para la elaboración de políticas y estrategias sobre SPP donde participan los proveedores.

Herramientas en el ámbito internacional

1. Enfoque del Grupo de Trabajo del Proceso de Marrakech

³¹ Véase <http://www.unep.fr/scp/ecolabelling/>

El grupo de trabajo del Proceso de Marrakech, tal como se describió en el capítulo anterior, generó una metodología básica para aplicar SPP en países en desarrollo, aunque también se está aplicando en países desarrollados y organismos internacionales.

El enfoque, que se propone como un mecanismo de mejora continua dotado de la flexibilidad necesaria para que cada país u organización pueda adoptarla y adaptarla a sus características, se basa en el reconocimiento y adopción de ciertos principios clave sobre las compras sustentables, tal como se indican en el cuadro siguiente:

Tabla 8: Principios de las SPP

1. Las 'buenas' compras, son sustentables	Los impactos ambientales, económicos y sociales de las compras públicas son parte esencial de un sistema de compras y contrataciones regido por la transparencia, justicia, la no discriminación, la competencia, la responsabilidad y la verificabilidad.
2. Liderazgo	La identificación de un líder ó <i>'campeón'</i> de las SPP con influencia en el sector público ayuda a promocionar e insertar las SPP y asegurarse que se proporcionen recursos para aplicarlas. Asimismo, las organizaciones líderes pueden compartir sus experiencias e incentivar a otras.
3. Instrumento para las Políticas públicas	Las SPP constituyen un instrumento útil para contribuir al logro de un amplio rango de objetivos de política, como la promoción del empleo, la industria nacional, la pequeña y mediana empresa y el desarrollo sustentable.
4. Facilitar la implementación	Las habilidades necesarias para SPP son similares a aquellas para las compras comerciales – capacidad de influenciar, de negociar, de comunicación y de análisis. Los compradores necesitan informar y desarrollar a sus proveedores y contratistas, así como de involucrarse en el mercado al inicio del proceso para maximizar las oportunidades de soluciones más sustentables e innovadoras. Las SPP requieren transmitir un mensaje consistente diseñado para la audiencia interna y externa
5. Mejora continua y enfoque de ciclo de vida	SPP requiere la aplicación de un análisis de ciclo de vida para los bienes y servicios, que incluya costos y beneficios desde la producción, su uso hasta disposición final. SPP utiliza un enfoque basado en el riesgo, dirigido hacia las áreas de más alto impacto o prioridad, y a aquellas con beneficios más inmediatos.
6. Monitorear los resultados	El seguimiento y evaluación de resultados de SPP es una parte central de una política de contratación integrada a los conceptos de sustentabilidad.

Además de los principios básicos, el enfoque recomienda la creación de un grupo de apoyo y seguimiento a la iniciativa de SPP liderada por el organismo rector del sistema de compras y contrataciones públicas, en el cual participen todas las partes interesadas del sector público – economía, finanzas, ambiente, trabajo, salud, contraloría- y del sector privado –asociaciones de productores, distribuidores, trabajadores, centros de capacitación, certificadoras, etc.

La metodología propuesta se basa en las siguientes etapas, que si bien se presentan en un orden secuencial, no debe considerarse como fijo ya que cada país deberá adaptarse de acuerdo a su situación actual:

1. Identificar el punto de partida

El primer paso es analizar el marco de implementación de las compras y contrataciones públicas para identificar los puntos de entrada ó intervención al sistema que ofrecen mayores probabilidades de éxito. Para ello se proponen dos herramientas específicas:

a. Cuestionario para la Evaluación de Estado

Instrumento para evaluar la situación actual de un país en cuanto al sistema de compras y contrataciones en general, al marco legal e institucional y de las iniciativas sobre SPP que existan, evaluar sus fortalezas, identificar debilidades y orientar a los tomadores de decisión sobre los pasos a seguir para la adopción de SPP de acuerdo a cada realidad.

b. Análisis de priorización:

Dado que no se puede cambiar todo el sistema de golpe, es necesario realizar una selección de grupos de bienes y servicios sobre los cuales iniciar la aplicación de ciertos criterios. Así, el enfoque propone realizar un análisis integral donde el gasto se analiza en función del riesgo (para la sustentabilidad, de imagen, etc.), alcance y grado de influencia en el mercado. La lista de productos y servicios que arroja este ejercicio puede incluir algunos que si bien no son importantes desde el punto de vista de la magnitud del gasto, sí son muy relevantes para la sustentabilidad ambiental o la imagen pública y por lo tanto corresponde incluirlos entre el grupo prioritario. Contrariamente, ciertos productos con alto nivel de gasto pero bajo riesgo ó sin margen para modificar el mercado no estarán en la lista de prioridades para SPP.

2. Capacidad de respuesta del mercado:

En esta etapa, el enfoque propone la realización de un **estudio** sobre la preparación del mercado para las compras sustentables en cada uno de los países piloto. El estudio es un análisis del estado del mercado del país y de su capacidad para desarrollarse y satisfacer las exigencias actuales y futuras de las compras públicas de productos y servicios sustentables.

3. Desarrollo de iniciativa:

- a. Política ó estrategia nacional
- b. Plan de acción

4. Capacitación

Comprende además de los funcionarios de compras, a los proveedores, otros agentes públicos

5. Implementación:

Es el fin último de todo el enfoque, la cual debe acompañarse de un adecuado sistema de monitoreo y evaluación.

La aplicación del enfoque en la región se encuentra aún en una fase inicial, de modo que no es posible extraer aun conclusiones válidas respecto a su aplicabilidad o utilidad en la región. Sin embargo, al presentar un paquete completo de preparación para la implementación, permite de alguna manera 'ordenar' la aplicación de criterios de sustentabilidad, teniendo una cierta base de análisis y planificación previa, en base a experiencias que están resultando en otros países. De todos modos, y es válido reconocer que la propuesta hace mucho énfasis en esto, se presenta como un enfoque base que debe ser adaptado a las condiciones, capacidades y necesidades de cada país.

2. Sistema de Naciones Unidas

Por su parte la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha iniciado un proceso de cambio interno para ser cada vez más sustentable en todas sus actividades a nivel mundial, para lo cual lanzó a partir de 2008 el programa SUN, Naciones Unidas Sustentables, por sus siglas en inglés.

En este marco, la ONU ha desarrollado una gran variedad de guías y pautas técnicas de diversos bienes y servicios que, si bien se ajustan específicamente al proceso de compras y contrataciones de las Naciones Unidas, pueden ser consultadas y tenidas en cuenta a la hora de generar información y especificaciones técnicas en la región.



Ahorrar para un Futuro Brillante

Manual técnico emitido por las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en colaboración con el Instituto Wuppertal Centro de Colaboración sobre Consumo y Producción Sostenibles (CSCP).

El manual proporciona argumentos concretos y convincentes para que las oficinas de las Naciones Unidas mejoren la eficiencia en la iluminación y por ende, sus costos. Destinado a los administradores de edificios, oficiales de compra, oficinas ambientales y al personal de la ONU, provee información y guías para adoptar tanto medidas ambiciosas sobre eficiencia energética como las más simples y de bajo costo, y presenta estudios de caso de diversas oficinas de la propia ONU, el Bando Mundial y la FAO. El manual ha sido diseñado como "libre de papel" y se puede leer completo como una presentación de PowerPoint que se explica por sí mismo.

<http://www.unep.fr/scp/publications/details.asp?id=WEB/0125/PAV>

1. Guía de usuarios para las Compras Sustentables

Guía para la implementación de compras sustentables que incluye una sección sobre los antecedentes y la racionalidad detrás del enfoque de SPP y otra de fichas técnicas con criterios específicos –básicos y más avanzados- para aplicar en cada etapa del proceso de compras de las Naciones Unidas.

Abarca los siguientes productos:

- Tecnologías de información y comunicación
- Limpieza
- Muebles
- Útiles de oficina

2. Guía para la organización de eventos y reuniones sustentables (2009)

Diseñada para asistir a organizadores de eventos de hasta 200 participantes en la consideración e inclusión de criterios de sustentabilidad en su ejecución.

3. Guía para las compras verdes, de PNUD (2008)

4. Especificaciones ambientales (2008), de PNUD.

Fichas específicas para asistir en el proceso de compra iniciando en:

- Análisis de necesidades antes de decidir la compra
- Aspectos ambientales
- Aspectos de costos
- Eco-etiquetas relevantes
- Criterios relevantes para incluir en las licitaciones
- Ejemplos de especificaciones técnicas ambientales para:

Categorías de productos:

- Equipos de ICT (PC, notebooks, monitores)
- Equipos de oficina (durables: impresoras, fotocopiadoras; consumibles: toner)
- Papel

Categoría de Servicios:

- Cattering

Categoría de obra civil:

- Construcciones

5. Guía de capacitación las compras sustentables (PNUMA- PNUD-UNOPS)

Todos estos manuales y herramientas están disponibles en el sitio web de compras de las Naciones Unidas (United Nations Global Marketplace).

<http://www.ungm.com/SustainableProcurement/toolsUN/tools.aspx>

3. Unión Europea

La Comisión Europea, si bien como se dijo en el capítulo anterior, centra su programa aún sobre la dimensión ambiental, ha publicado una 'caja de herramientas' de capacitación destinado a compradores públicos y capacitadores que puede ser de utilizad para los países de la región. La herramienta está compuesta por tres módulos: estratégico-político, legal y operaciones. Se presentan criterios técnicos para la cuestión ambiental en 10 categorías de productos:

1. Papel
2. Productos y servicios de limpieza
3. Equipos de informática y telecomunicaciones
4. Construcción
5. Transporte
6. Muebles
7. Electricidad
8. Alimentos y servicios de catering
9. Textiles
10. Productos y servicios de jardinería
11. Ventanas
12. Aislamiento térmico
13. Coberturas duras para pisos
14. Paneles de pared
15. Combinado de calor y electricidad
16. Construcción de carreteras y señales de tránsito
17. Alumbrado público y señales de tránsito
18. Teléfonos móviles

Todas estas herramientas están disponibles en

http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

CAPÍTULO III: Capacidad del Mercado

Para resultar efectiva la aplicación de estrategias de compras públicas sustentables, es imprescindible disponer de productos y servicios que respondan a dichos criterios. Por lo cual, antes de aplicar cualquier criterio de sustentabilidad en las compras públicas, es necesario conocer la capacidad del mercado para responder a estos criterios sin afectar la concurrencia, transparencia y demás principios básicos que rigen en cualquier sistema de compras públicas. Para ello, el presente capítulo se divide en tres secciones: la situación ambiental en la región, el rol de las pymes en el mercado público y el mercado de bienes y servicios sustentables.

La situación ambiental en la región

La modalidad de desarrollo de los países de América Latina refleja el resultado de una compleja combinación de factores culturales, sociales y ambientales, en la cual el predominio de una amplia diversidad en la oferta natural fruto de su gran variedad de ecosistemas, sitúa a la región como una proveedora neta de recursos naturales como condición común a todos los países. La heterogeneidad estructural³² característica del patrón de desarrollo de la región, adquiere una particular importancia como marco para el análisis de las consecuencias ambientales del desarrollo en América Latina y el Caribe. De manera que, al abordar la temática ambiental se deben tener en cuenta esta diversidad dentro de ciertas características y problemáticas comunes.

A solo cinco años de la fecha establecida para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015), el reciente informe de CEPAL sobre los avances de la región³³ hace un llamado a incrementar los esfuerzos para avanzar en la sostenibilidad ambiental del desarrollo de la región (Objetivo 7), adoptar una visión proactiva frente a las nuevas exigencias del cambio climático y ajustar el actual modelo de desarrollo hacia nuevas fronteras de crecimiento con mayor valor agregado e innovación.

Durante las décadas de 1990 y 2000, los países de América Latina y el Caribe reforzaron su especialización basada en ventajas comparativas estáticas asociadas a su amplia dotación de recursos naturales, a bajos costos laborales combinados con ventajas de localización o a ambos. Independientemente de los patrones de especialización subregionales, el volumen de producción y exportación de bienes primarios y productos de las industrias ambientalmente sensibles³⁴ aumentó de manera significativa desde comienzos de los años noventa. Esto implica un incremento de los insumos destinados a su producción (recursos naturales, tierra, energía, agua, productos agroquímicos), una mayor carga de contaminación y mayor presión sobre los ecosistemas y la biodiversidad (CEPAL, 2010).

³² La heterogeneidad estructural hace referencia a la convivencia simultánea de formas de producción avanzada, cercana a la frontera tecnológica, con situaciones intermedias de mediano desarrollo y con formas de producción atrasadas, aunque clave en la generación de empleos y movimiento de los mercados locales.

³³ CEPAL (2010)-Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe

³⁴ Incluyen pulpa y papel, productos derivados del petróleo, productos químicos, manufacturas de madera, manufacturas de minerales no metálicos, hierro y acero, metales no ferrosos y manufacturas de otros metales

El último reporte sobre las perspectivas del medio ambiente en América Latina y el Caribe del PNUMA³⁵ plantea los principales aspectos clave de la problemática ambiental en la región:

- **Pobreza y desigualdad.** Las desigualdades sociales se expresan en, y son causa del deterioro ambiental de la región.
- **Pérdida de Biodiversidad.**
 - La gran diversidad ecosistémica de ALC se está extinguiendo de la mano de la deforestación y la destrucción de hábitats que albergan una gran cantidad de especies en diferentes niveles de riesgo.
 - Las prácticas agrícolas industrializadas centradas en el uso de una baja diversidad genética y en el uso de organismos genéticamente modificados, son una nueva amenaza a la diversificación genética, la cual representa un reservorio de germoplasma de las especies más importantes para la alimentación y la subsistencia humanas.
- **Desertificación y usos del suelo.** El cambio de uso de suelo es muy intenso y generalmente se da con poca o nula planeación. La fragmentación, alteración y destrucción total de ecosistemas en aras de la agricultura, la ganadería y los asentamientos humanos limitan ya a los servicios ambientales fundamentales. Este proceso es constante y muchas veces dramático, pues tiene costos sociales elevados que son particularmente altos para los sectores más marginados y desprotegidos de las sociedades, cuyo acceso a recursos básicos, como por ejemplo el agua, se ve cada vez más limitado.
- **Urbanización sin planificar.** El desarrollo urbano creciente y sin planificación genera cada vez mayor presión sobre los ecosistemas naturales causando fuertes impactos ambientales y dificultades en la provisión de servicios básicos como el agua, energía, alimentos, transporte, saneamiento y gestión de residuos.
- **Deforestación.** Las tasas de deforestación de la región de los últimos 50 años están entre las más altas del mundo. La transformación de suelos forestales en ganaderos y agrícolas y, más recientemente, en zonas destinadas a la producción de biocombustibles, así como, en menor medida, la expansión urbana, han comprometido la integridad ecológica de los ecosistemas forestales, han limitado su capacidad de proveer servicios ambientales, los han fragmentado drásticamente y en muchas ocasiones los han llevado a desaparecer por completo.
- **Mares y costas.** Los mares y las costas están severamente afectadas por la sobreexplotación pesquera (muchas poblaciones han desaparecido), desarrollos turísticos invasivos (destrucción de grandes extensiones de ecosistemas costeros como manglares y dunas y lagunas costeras, vertimiento de aguas negras y residuos directamente al mar); y finalmente por las actividades petroleras, que son profundamente disruptivas y muy contaminantes

La tendencia de las emisiones industriales en América Latina, indica que en general entre 1970 y 2000 la evolución ha sido de un crecimiento moderado o estacionario, acompañado en algunos países de movimientos cíclicos asociados a la actividad económica³⁶. Sin embargo, se detecta un sesgo diferencial en algunos países, aunque no generalizado, de que las emisiones de contaminantes por parte de los sectores industriales más contaminantes -refinerías de petróleo, la industrias de hierro y acero, metales no ferrosos, papel y celulosa, la industria

³⁵ GEO ALC 3, PNUMA 2010.

³⁶ Véase CEPAL (2005) Serie Medio Ambiente y Desarrollo n° 97 "Evolución de las emisiones industriales potenciales en América Latina, 1970-2000"

química, las industrias productoras de cuero y el sector definido como otros químicos- han crecido más que las emitidas por los otros sectores.

En general el impacto ambiental ligado a la pequeña y mediana empresa es de alcance más bien local, aunque si se considera en forma agregada puede llegar a ser significativo. Un estudio realizado por CEPAL para Argentina, Chile, Colombia y México indica que hay una mayor contribución de las pyme al deterioro del medio en sectores como: alimentos y bebidas, textiles, metalmecánica (incluyendo galvanoplastia), fabricación de ladrillos e industria química³⁷. En general estas actividades están concentradas en áreas urbanas con mayor desarrollo en los países. Asimismo, se reconoce precisamente que la principal dinámica para promover el mejor desempeño ambiental de las pymes está dada por la capacidad de estas regulaciones de impulsar los cambios necesarios hacia la sustentabilidad (Leal, 2006).

Por otra parte, varios factores adicionales inciden en el comportamiento ambiental de las industrias, tales como el nivel de desarrollo tecnológico, el tipo del mercado en el que participan, su peso relativo en el PBI industrial y de exportaciones, etc., que deben ser sopesados y complementados con todos los demás aspectos que inciden en el desempeño ambiental del sector productivo, considerando tanto cuestiones relativas a la política económica, y ambiental, como al desarrollo tecnológico del sector industrial de cada país.

Frente a esta realidad en cuanto a la sustentabilidad ambiental del desarrollo en la región, la inclusión de criterios de sustentabilidad en las compras y contrataciones del estado requiere al menos, un mínimo análisis de la situación ambiental del sector productivo –tanto en la región como en cada país- para conocer las capacidades, limitaciones y oportunidades que este enfoque puede presentar de cara al necesario desarrollo sustentable.

Más allá de las cuestiones ambientales prioritarias para cada país, a nivel regional, los países han definido algunos temas específicos en torno al consumo y producción sustentables en el marco del Proceso de Marrakech y del Foro de Ministros de Ambiente de América Latina y el Caribe³⁸, en base a las siguientes áreas principales:

Tabla 9: Prioridades regionales en CPS

Área	Ejes de acción prioritarios
Desarrollo de políticas y programas nacionales de CPS	<ol style="list-style-type: none"> 1) Integrar y articular el tema de CPS en las políticas, programas y estrategias de desarrollo 2) Fortalecer los procesos de información, educación y capacitación a la población en materia de CPS. 3) Cuantificar costos y beneficios asociados con la implementación de CPS en las iniciativas nacionales y sub-regionales 4) Fomentar la responsabilidad social corporativa, e incorporar conceptos de Responsabilidad extendida del productor y análisis de ciclo de vida en las empresas productores de bienes de consumo masivo que generan mayores impactos ambientales y sociales.
Mejoramiento del sector productivo con prioridad en las Pequeñas y Medianas	<ol style="list-style-type: none"> 1) Priorizar sectores a nivel subregional vinculados a los servicios ambientales o ecosistémicos. 2) Crear o fortalecer los mecanismos e instrumentos económicos

³⁷ Leal, José “Las pymes en el mercado de bienes y servicios ambientales: identificación de oportunidades, políticas e instrumentos”, CEPAL (2006)

³⁸ Véase documento completo en <http://www.pnuma.org/forodeministros/17-panama/FORO%20DE%20MINISTROS%202010%20VERSIONES%20FINALES/MINISTROS/de%20trabajo%20ESPAnOL/2010-Mayo-14-InformeFinalReunionMinisterial.pdf>

Empresas	que apoyen la sostenibilidad de los sectores productivos, y mejoren su productividad y competitividad. 3) Definir indicadores específicos de CPS dentro del marco de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC)
Compras Públicas Sustentables (SPP)	1) Promover un liderazgo político de alto nivel del organismo rector de las compras públicas nacionales. 2) Adoptar una estrategia de aplicación gradual 3) Asegurar la inclusión y la sostenibilidad de las Pymes en los programas SPP 4) Establecer un mecanismo multisectorial que facilite la participación, evaluación y seguimiento de las compras públicas sustentables
Estilos de vida sustentables	1) Adecuar y aplicar políticas que fomenten la oferta de bienes y servicios sustentables a precios accesibles para toda la sociedad. 2) Propiciar la firme inclusión de la educación para el consumo sustentable en la estructura curricular educativa. 3) Realizar estudios y aplicar mecanismos sistemáticos de medición para identificar y comprender los motivadores del consumo en la región

Dado que la región ha venido trabajando en estas áreas de manera conjunta desde 2003, pueden destacarse algunos avances al respecto.³⁹

Sobre Políticas y programas nacionales

- 14 países de ALC tienen en marcha políticas, programas o proyectos nacionales para promover el CPS: Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, y Uruguay.
- El 40% de estas iniciativas está incluido en los Planes Nacionales de Desarrollo
- Poco menos de la mitad de las políticas y programas se desarrollan con participación de otras entidades del sector público, mientras que sólo el 14% se mantiene exclusivamente en el ámbito del organismo ambiental.
- La mitad de las iniciativas se han formalizado a través de leyes, decretos o resoluciones.
- La gran mayoría de las iniciativas no cuenta con resultados medibles ni evaluaciones de desempeño

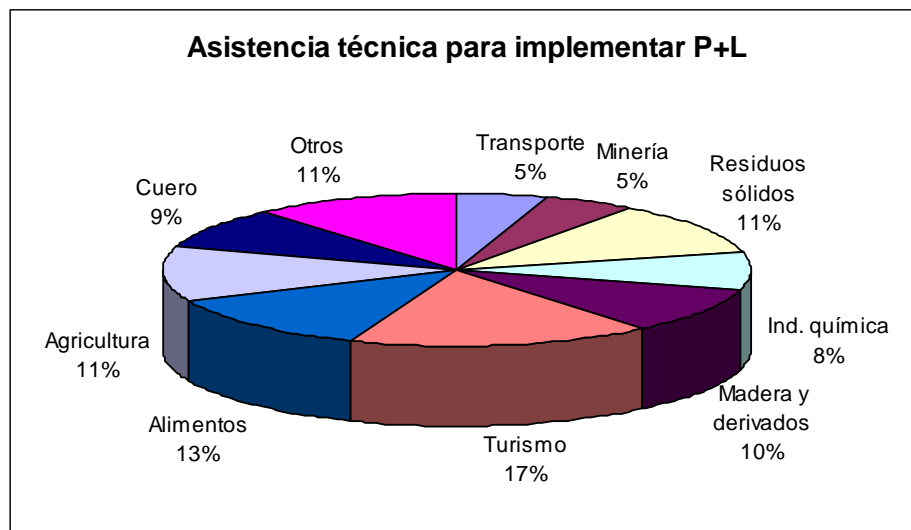
Sobre las Pequeñas y medianas empresas:

- Como factor común, no existe información confiable, unificada y sistemática sobre el desempeño ambiental de las empresas pymes.
- Los principales sectores sobre los cuales se han enfocado los mayores esfuerzos en CPS son:
 - Alimentos
 - Turismo
 - Agricultura
- Más de tres cuartas partes de los países con políticas o programas de CPS, provee capacitación y asistencia técnica a las pymes.

³⁹ Véase el documento completo en <http://redpycs.net/?item=consejo&idart=233&lang=1>

- Los instrumentos económicos (incentivos, creación de mercados) son poco utilizados, si bien poco menos de la mitad de los países cuenta con algún tipo de apoyo especial para Pymes
- La aplicación de regulaciones y sanciones es aún insuficiente

Gráfico 3: Sectores que reciben asistencia técnica en PL en la región



Fuente: PNUMA 2009

Otro aspecto de ambiental de gran relevancia para la región es el cambio climático y el uso de la energía. Diversos estudios indican que existe una clara ineficiencia en el uso de la energía en la región, frente a por ejemplo, la experiencia desarrollada por los países de la OCDE⁴⁰. Chile y Colombia muestran una tendencia más a la baja que el promedio regional, pero sigue siendo aún un nivel de eficiencia insuficiente.

Si bien existen iniciativas en la región para mejorar los niveles de eficiencia energética, los esfuerzos no han sido lo importantes y sostenidos que se requiere para revertir la tendencia. De acuerdo a estimaciones conservadoras realizadas por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) la región, en el período 2003 – 2018, podría acumular un ahorro de 156 mil millones de dólares en combustibles más la correspondiente reducción de emisiones si emprendiera programas nacionales sólidos y de largo plazo en eficiencia energética.

Haciendo una suerte de síntesis sobre las prioridades regionales en cuanto a la producción sustentable puede asegurarse que la dependencia y uso de los recursos naturales como materia prima para la producción industrial, así como el uso del agua y la energía, son aspectos de gran importancia para la región. Asimismo, también existen, aunque con diferencias importantes en su enfoque y aplicabilidad, cuerpos normativos, instrumentos de control, prevención y ordenamiento, sistemas de seguimiento y sanción, así como instrumentos de incentivo para impulsar un mejor comportamiento ambiental de los sectores productivos.

⁴⁰Véase OLADE, 2007 – “Eficiencia Energética: recurso no aprovechado”, Mentor Poveda; y <http://www.cepal.org/drni/noticias/noticias/0/23550/HaltomonteNotas43.pdf>

Sin embargo, más allá de los aspectos comunes a nivel regional cada país tendrá sus particularidades y prioridades ambientales específicas respecto a la cuestión ambiental que deberá evaluar más detenidamente para la adopción de compras públicas sustentables.

Las pymes en el mercado público

Las pequeñas y medianas empresas (Pymes) son unos de los actores más importantes para el desarrollo productivo de los países de la región, en especial en cuanto a la generación de empleo. Es un universo heterogéneo que abarca desde micro y pequeñas empresas de subsistencia hasta medianas empresas competitivas y con capacidad exportadora, aunque en su mayoría son empresas muy ligadas al mercado interno.

Dada su importancia relativa en la economía y su rol dinamizador, los países buscan alentar y promover permanentemente a las mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) con diversas baterías de políticas, programas, instrumentos económicos, financieros, de capacitación.

No escapa a este objetivo el mundo de las compras públicas, en el cual los países han desarrollado distintos tipo de estrategias para alentar su participación como proveedores del Estado.

La experiencia internacional indica que el porcentaje de participación de las pymes en el mercado de compras públicas es por lo general mayor en países pequeños⁴¹ (Luxemburgo, Irlanda, Finlandia, Eslovaquia, Eslovenia y Letonia), y en algunos países grandes donde el sector de las pymes es fuerte (Italia). La participación de las pymes en estos países es del 50% o más.

**Tabla 10: Participación de las pymes en compras públicas
(%valor contratos)**

<i>Irlanda</i>	65%	<i>Alemania</i>	37%
<i>Finlandia</i>	51%	<i>Francia</i>	35%
<i>Italia</i>	49%	<i>España</i>	35%
<i>Austria</i>	48%	<i>Reino Unido</i>	31%
<i>Suecia</i>	44%	<i>Eslovenia</i>	78%
<i>Dinamarca</i>	41%	<i>Eslovaquia</i>	77%
<i>Países Bajos</i>	41%	<i>Hungría</i>	68%
<i>Bélgica</i>	39%	<i>Rep. Checa</i>	53%

De acuerdo a un estudio llevado a cabo por la UE⁴² en el 2005, las pymes tienen una participación limitada en lo grandes contratos arriba de 2 millones de euros (33%), pero representan el 73% de las compras públicas con contratos individuales por debajo de 100,000 euros. Por otro lado, respecto a los contratos de compras públicas otorgados a pymes en el 2005 por tipo de autoridad, las pymes participaron con el 43% del valor total para los contratos de los gobiernos centrales y 35% para los contratos emitidos por gobiernos locales.

⁴¹ Fuente: UNDP – México Observatorio de Competitividad de las Cadenas de Valor en México
http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Ficha_informativa_porcentaje_pymes_public_procurement.pdf

⁴² Evaluation of SME Access to Public Procurement Markets in the EU, GHK, Technopolis

**Tabla 11: % Participación Pyme en compras públicas.
Ejemplos a nivel internacional**

	Valor contratos	Volumen (#)
Estados Unidos (2005)		
Contratos Federales	23%	n/a
Servicios Generales	34%	78%
Australia (2007 / 2008)	37%	54,5%
Unión Europea (2005)	42%	64%
Canadá	43%	66%

A nivel regional, según la estimación de los países miembro del TTG, las pequeñas y medianas empresas tienen una participación destacada –entre el 20 y el 30%- en las compras y contrataciones públicas. Chile es un caso interesante ya que, si bien indica una proporción de participación mayor al 50% no cuenta con normativa o instrumentos específicos de preferencia para las Pymes en el sistema de compras públicas nacionales –como el resto de los países- sino que ofrece una serie de medidas de promoción para alentar su participación⁴³ (información, desarrollo de capacidades, etc).

Tabla 12: Participación de las Pymes en el mercado público

Menos del 20%	Entre el 20% y 50%	Más del 50%
Nicaragua	Ecuador	Chile
Costa Rica	Paraguay	
El Salvador	Uruguay	
	Perú	

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por los países del TTG

La participación de la Pyme en las compras públicas plantea una serie de dificultades y barreras adicionales a las dificultades de crecimiento y desarrollo características de las pymes. De manera sucinta pero concreta se pueden nombrar dificultades relacionadas con i) la información sobre las oportunidades de comerciar con el Estado (acceso y disponibilidad de información; procesos administrativos demasiado complejos; deficiente calidad y comprensibilidad de la información); ii) capacidades (administrativas y técnicas de las pymes para participar, requisitos exigentes, plazos cortos); iii) gestión (procedimientos administrativos demasiado complejos, falta de transparencia, bajo nivel de sistematización); iv) limitantes financieras (falta de recursos, plazos de pago demasiado extendidos); y v) Dificultades relacionadas al suministro por el tamaño de las ofertas.

De la experiencia internacional, y europea en particular, es posible inferir que la solución al problema del acceso de las PyMEs al mercado de bienes y servicios públicos no requiere necesariamente nuevas leyes o regulaciones, sino más bien de cambios culturales de las propias organizaciones de compras que resulten en una simplificación de los procedimientos efectivos requeridos para participar en estos procesos⁴⁴.

⁴³ Saavedra, José (2010) “Mejora en el acceso de las Mipymes a las compras gubernamentales a través de reforma en los mecanismos de compra del sector público”- Programa ICT4GP - UNSAM

⁴⁴ Arozamena, Weinschelbaum, (2010) “Compras públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas” - Programa ICT4GP - UNSAM

En la evaluación del sistema de compras públicas realizado por el Banco Mundial y el BID para El Salvador (2006), se destaca –sobre la base de una encuesta realizada por la Cámara de Comercio e Industria (2002) que agrupa principalmente a los proveedores de bienes- un alto nivel de desconocimiento del nuevo marco regulatorio compras y contrataciones del sector público, a pesar de que la mayoría de sus miembros ha ofertado alguna vez con el Estado. Asimismo, se encontró que las mayores deficiencias a la hora de ofertar con el estado, se encontraban en las etapas de evaluación de ofertas, en la adjudicación de los contratos, en las apelaciones, con el pedido de garantías y atrasos en los pagos⁴⁵.

También se plantea cierto temor respecto al impacto de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y por los tratados de libre comercio (TLC) en la competencia de las empresas locales con las extranjeras. Razón por la cual las empresas nacionales buscan que los otros países del TLC con Estados Unidos homologuen sus legislaciones, de tal forma que haya reciprocidad y los contratistas salvadoreños puedan competir en las licitaciones de otros países en iguales condiciones que los extranjeros participan en El Salvador.

Un estudio realizado por el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica sobre las asimetrías que presenta el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA)⁴⁶ hace un llamado de atención respecto al verdadero impacto de los acuerdos internacionales sobre las pequeñas y medianas empresas, en particular en el tema de las compras públicas. El estudio alerta sobre la posibilidad de que la transferencia de recursos en la adjudicación de contratos beneficie principalmente al sector privado estadounidense y a grandes empresas nacionales en detrimento de la MIPYME. Asimismo, destaca que frente a la debilidad estructural y de gestión de estas empresas en la región en relación a sus pares estadounidenses –en estructura productiva para competir, apoyo gubernamental y alianzas con grandes empresas- se requiere la urgente adopción de estrategias y programas de apoyo que contrarresten este riesgo y fortalezcan a la MIPYME regional.

⁴⁵ Véase *Country Procurement Assessment* de El Salvador (2006) en www.worldbank.org

⁴⁶ Apertura comercial, Oportunidades y Amenazas para la Mico y Pequeña empresa – CENPROMPYME, Julio 2005.

El salvador

La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) elaborará propuestas legales para reformar la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), con la intención que se facilite el acceso de las mypes al proceso de compras del Estado.

“Se busca que más empresas pequeñas puedan ofertar sus productos y servicios al Gobierno, sabemos que las instituciones públicas son los mayores compradores del mercado y es una oportunidad para que las mypes se desarrollen”, afirmó Ileana Rogel, directora de CONAMYPE.

“Sabemos que si hay un trabajo estratégico para fortalecer a las mypes, eso se traducirá en un impacto directo para tener mejores empleos, y una mayor estabilidad laboral”, remarcó Roberto Morales, representante en el país de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Según CONAMYPE, la informalidad de las mypes es una de las mayores dificultades con la que cuentan las microempresas para establecerse como proveedores del Gobierno.

Entre los sectores mypes que ha identificado el Ministerio de Economía (MINEC), y que se verían beneficiados por las reformas a la ley están las microempresas de carpintería, mantenimiento eléctrico, equipos de limpieza, textiles y calzado.

Noticia publicada en Estrategia y Negocios, el 28 de abril de 2010

En este sentido, la búsqueda de una homologación u homogenización de los marcos normativos sobre SPP a nivel subregional a la que puede contribuir la política regional que está elaborando la CCAD, parece pertinente.

Adicionalmente a las complejidades asociadas a la participación de la pequeña y mediana empresa, el tipo de impacto que las compras públicas sustentables en sí misma generan en el desarrollo de mercados plantea aún algunos interrogantes, incluso en los países en desarrollo con cierta experiencia en la adopción de SSP⁴⁷. Una de estas cuestiones se abre precisamente, sobre si la aplicación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas genera una barrera adicional para las pequeñas y medianas empresas. Si bien se requiere de estudios más pormenorizados sobre la cuestión para vislumbrar una respuesta más certera, hay al menos dos consideraciones que hacer al respecto.

Por un lado, tal como se mencionó, la Pyme en sí plantea dificultades específicas para el acceso al mercado público en general y requiere de una atención y políticas dedicadas con el fin de aumentar y mejorar su participación.

Por otro lado, el relativo atraso en la gestión ambiental que presenta en general el sector productivo en la región, puede considerarse una luz amarilla de atención frente a una política que requiera cumplir ciertos requisitos socioambientales.

Sin embargo, la existencia en casi todos los países de la región de programas e iniciativas que buscan mejorar la gestión y el desempeño ambiental del sector productivo –y específicamente del sector de la pequeña y mediana empresa- representa una gran oportunidad para brindar una ayuda más integral y beneficiosa a la Pymes desde el sector público buscando la convergencia de sus propias políticas y programas de acceso a mercados y mejora de la gestión ambiental.

Perú

Dentro del mercado de las contrataciones públicas estatales hay un gran espacio para las pymes, el cual muchas veces por desconocimiento de éstas no es aprovechado, asevera el presidente del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (Osce) de Perú, Ricardo Salazar.

“El Osce le brinda oportunidades a las pymes y mypes en estos procesos y dentro de nuestra política de acercamiento a las mismas, impulsamos y venimos trabajando mecanismos de asesoramiento y fomento para lograr su mayor participación en las contrataciones públicas”, indica.

“Se busca este objetivo debido a que las pymes y mypes tienen una alta significación en la economía del Perú constituyendo el 90% de las unidades económicas y produciendo el 40% del PBI”, menciona.

En ese sentido destaca que el mérito de su entidad a futuro será lograr de manera efectiva el acceso directo de estos actores económicos en los procesos públicos

Publicado el 5/04/2010 en <http://blogdelaspymes.blogspot.com>

⁴⁷ El gobierno del Reino Unido está realizando una evaluación del impacto de su política de contratación de madera sobre la demanda de madera legal y sostenible (estará disponible en Noviembre 2010; en www.cpet.org.uk)

Uruguay: Pymes deberán certificarse para compras públicas – El gobierno pretende que sean más competitivas

La Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (Dinapyme) exigirá un certificado -que hará en base a un diagnóstico- a todas aquellas Pymes que quieran beneficiarse del régimen de compras públicas que registró el próximo año (2011).

En las futuras licitaciones todas las Pymes tendrán una "preferencia" de precio de entre 8% y 16% respecto a lo ofertado por una empresa grande o del exterior. Asimismo, cada repartición pública deberá reservar un 20% de los llamados que haga en el mercado para las Pymes. Se estima que ese porcentaje significaría unos US\$ 400 millones anuales.

En la primera etapa están incluidos los rubros que el gobierno considera ocupan mano de obra intensiva, como el calzado, vestimenta, madera (muebles), metalúrgica y alimentación. Posteriormente, ingresarán otras ramas como la granja.

El diagnóstico para la certificación comprende tres áreas del negocio: planificación estratégica (sistema de información), gestión logística (compra y distribución) y calidad del producto. El certificado tiene como objetivo que las empresas sean más competitivas y profesionalicen su gestión, con plazos que van desde tres años para las micro y pequeñas empresas y dos años para las medianas. El gobierno ofrecerá, apoyo financiero para realizar dichas mejoras.

Esto implica que, una política de SPP por sí misma no solucionará los problemas ya existentes relativos a las Pymes y el acceso al mercado público, y el enfoque con que se aborde su participación resultará clave para que una iniciativa de este tipo represente una oportunidad para las Pymes y no una barrera.

La necesidad de buscar convergencia entre políticas de compra y políticas ambientales y sociales para el sector, plantea por supuesto desafíos adicionales y no menores para la región, en un contexto de insuficiente coordinación interinstitucional entre el área ambiental y el resto del sector público.

Dado que la preparación y adecuación del sector productivo a nuevas exigencias por parte del Estado requiere de diversos factores que no pueden ser abordados únicamente desde una política de compras públicas, es clave que cualquier iniciativa tenga especial atención sobre la capacidad de respuesta del mercado frente a nuevos requerimientos, buscando acotar los bienes y servicios en los cuales comenzar la implementación de criterios especiales a sectores con disponibilidad de oferta que no afecten negativamente a las pymes, así como la necesaria coordinación con las políticas ambientales para buscar alentar el desarrollo del mercado de bienes y servicios sustentables en el largo plazo.

Mercados sustentables

Los bienes y servicios sustentables pueden ser definidos como aquellos que generan impactos sociales, ambientales y económicos menos negativos ó más positivos respecto a los productos tradicionales, o a lo largo de su ciclo de vida, desde la extracción de materias primas, pasando por el proceso de transformación productiva, la comercialización, el consumo y la disposición final.

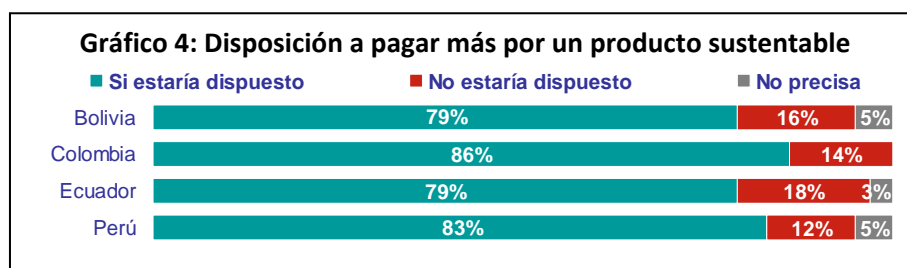
Las compras públicas sustentables son reconocidas como un instrumento valioso para promover y 'formar' mercados sustentables, dado el alto poder de compra de los Estados y contribuir de este modo al desarrollo sustentable. Asimismo, el desarrollo de productos y servicios sustentables ofrece oportunidades económicas interesantes, en particular para los

países en desarrollo los cuales podrían poseer ventajas en su producción. Los mercados internacionales de productos sustentables son altamente dinámicos y prácticamente todos los países del mundo industrializado muestran algún tipo de preferencia por ellos⁴⁸.

Es más, incluso los consumidores regionales se muestran dispuestos a pagar precios premio por ellos. En Brasil, una investigación del Instituto *Akatu* para el Consumo Sustentable (2006), indica que 33% de los consumidores de este país son consumidores conscientes de los impactos de sus decisiones de compra. El estudio también encontró que inclusive un 31% de los consumidores pagaría un sobreprecio (entre 25 y 35%) por un producto ambientalmente más amigable⁴⁹.

Argentina también realizó un estudio sobre consumo sustentable a fines del 2005⁵⁰, el cual destaca que, si bien el balance general del estudio indica que la población en Argentina no es consciente aún de su responsabilidad como consumidor respecto al cuidado del medio ambiente, la proporción de la población que se preocupa por la cuestión ambiental es relativamente importante (más del 50%). Con este terreno fértil, es dable pensar que, a medida del tema avance en la consideración social en general, el consumidor como partícipe clave irá tomando posición más activa en su rol a partir de decisiones de consumo más responsables.

La Comunidad Andina efectuó un estudio similar en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, donde la mayoría de los entrevistados (92%) considera muy importante e importante que un producto esté fabricado respetando el medio ambiente, y más de la mitad consideran que la responsabilidad de informarlo es principalmente de las empresas fabricantes. En este sentido, 8 de cada 10 consumidores manifiestan estar dispuestos a pagar un sobreprecio por un producto sustentable.



Fuente: CAN, encuesta sobre patrones de consumo (2009)

El estudio del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo⁵¹ (IIED) sobre las potencialidades del mercado de productos sustentables en países en desarrollo, resulta muy valioso a la hora de analizar las proyecciones futuras del consumo y producción sustentables

⁴⁸ Borregaard, Nicola y Annie Dufey 2005. *Desafiando preconcepciones sobre el comercio de productos sustentables. Hacia unos mayores beneficios para los países en desarrollo*. Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo, Londres

⁴⁹ Belinky, A., Echegaray, F., Mattar, H., Rodrigues, G., Velho, C. Pesquisa No. 7- 2006: como e por que os brasileiros praticam o consumo consciente. www.akatu.org.br/akatu_acao/publicacoes/perfil-do-consumidor/pesquisa-akatu-no7

⁵⁰ Véase estudio completo en [www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CIPLyCS/File/boletin-n9-completo\(1\).pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CIPLyCS/File/boletin-n9-completo(1).pdf)

⁵¹ Borregaard, et al 2005

en la región. El trabajo intenta derribar ciertos mitos o preconceptos sobre la cuestión destacando:

- El mercado de productos sustentables es uno de los de mayor crecimiento y dinamismo en los últimos años, tanto por la demanda de consumidor individual como por la demanda del sector público (compras sustentables).
- En la certificación de productos ambientales, los gobiernos tiene un importante rol que cumplir (en la generación de iniciativas conjuntas con el sector privado, en la certificación misma, acreditación, auditoría, promoción).
- Para un verdadero desarrollo de mercados sustentables, los países en desarrollo deben emprender acciones y políticas concretas para transformar las ventajas comparativas de producir productos más sustentables en ventajas competitivas.
- La promoción de productos sustentables por parte de los países en desarrollo no implica, necesariamente, una aceptación a la utilización de métodos de productos y procesos (MPP) como barreras al comercio.

Se destacan en la región algunas iniciativas interesantes sobre la promoción de productos sustentables, tales como diversos programas de biocomercio, mercados verdes y otras iniciativas importantes.

❖ **Biocomercio:**

Definido como el conjunto de actividades de recolección, producción, transformación y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa, desarrolladas en conformidad con los criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica

Las iniciativas están vinculadas básicamente al mercado exportador, aunque en la medida que su crecimiento se expanda en la región, influirá en las pautas de desempeño ambiental del mercado interno. Los sectores típicamente atendidos por los programas de Biocomercio son los vinculados a agroalimentos y turismo.

Tal es el caso de Colombia, quien tiene en funcionamiento un programa de Biocomercio Sostenible (iniciativa conjunta del Estado y el sector privado con el apoyo de la UNCTAD, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente) promueve las exportaciones de productos no tradicionales relacionados con el manejo ambientalmente sostenible de la biodiversidad tales como el ecoturismo; productos maderables (madera aserrada, tableros, pulpa y muebles) y no maderables (gomas, resinas, colorantes, pigmentos) y sistemas agropecuarios sustentables.

❖ **Programa de Mercados Verdes en Colombia**

EL BIOCOMERCIO EN EL PERÚ

El Perú ofrece un interesante potencial derivado de su inmensa diversidad biológica nativa para ingresar a nuevas líneas productivas así como para consolidar su actual oferta de bienes y servicios para los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales. Pero si bien el capital natural del que está dotado el país es abundante, también es frágil, por lo que su uso sostenible en los aspectos económico, social y ecológico, debe responder al criterio de conservación de la Diversidad Biológica. Debe responder a los siguientes principios del Biocomercio:

- Principio 1: Conservación de la Biodiversidad.
- Principio 2: Uso sostenible de la Biodiversidad.
- Principio 3: Distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de uso de la biodiversidad.
- Principio 4: Viabilidad económica (administrativa, financiera y de mercado).
- Principio 5: Cumplimiento de la legislación nacional e internacional.
- Principio 6: Responsabilidad ambiental.
- Principio 7: Responsabilidad social, derechos de los trabajadores, derechos de acceso a la tierra y a los recursos.

Financiado por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) con la cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), incluye los siguientes grupos de productos:

- productos derivados de un uso sustentable de la agro-biodiversidad (Productos naturales no forestales, productos naturales forestales, productos de la agricultura orgánica y productos biotecnológicos)
- productos industriales ecológicos (Minería sustentable, energía limpia, productos reciclados, tecnologías limpias y productos ambientalmente menos dañinos),
- y servicios ambientales (ecoturismo, mecanismo de desarrollo limpio, educación ambiental, sector sanitario, consultoría ambiental)

Los elementos clave del programa son:

- El Sello Ambiental Colombiano (SAC - Resolución 1555/2005 del MAVDT y el MCIT)
- La evaluación de productos ajustada a cada uno de los 3 grupos
- Acuerdos de cooperación entre los actores públicos y privados relevantes

Un producto identificado con el logo del SAC indica, según sea aplicable a su naturaleza, que:

- hace uso sostenible de los recursos naturales que emplea (materia prima e insumos),
- utiliza materias primas que no son nocivas para el ambiente,
- emplea procesos de producción que involucran menos cantidades de energía o que hacen uso de fuentes de energía renovables, o ambas,
- considera aspectos de reciclabilidad, reutilización o biodegradabilidad,
- usa materiales de empaque, preferiblemente reciclable, reutilizable o biodegradable y en cantidades mínimas
- emplea tecnologías limpias o que generan un menor impacto relativo sobre el ambiente, indica a sus consumidores la mejor forma para su disposición final



En este marco, Colombia organiza anualmente una exposición de productos sustentables llamada Bioexpo, como una de las estrategias de promoción de bienes y servicios sustentables.

❖ Ecoetiquetas y certificaciones:

- Manejo forestal sustentable de Brasil (Certflor) y Chile (Certfor). En Chile, los productos con certificación forestal sustentable son: papel, madera aserrada, celulosa, productos de remanufactura (molduras, marcos, puertas, blocks), paneles.
- Uruguay: cuenta con un Programa de Carne Natural Certificada homologada por GlobalGap (iniciativa privada de certificación de productos sustentables) desarrollado por el Instituto Nacional de Carnes.
- Ecoturismo de Costa Rica, el cual ha sido adoptado como un modelo para el desarrollo del Consejo de Vigilancia de Turismo Sustentable (del inglés Sustainable Tourism Stewardship Council).

- Ecoetiquetas de eficiencia energética en productos eléctricos tales como lámparas, heladeras, computadoras, etc. (Argentina, Chile, Brasil, México, Colombia, Ecuador, entre otros)

Tal como se indicó al inicio del capítulo, antes de aplicar cualquier criterio de sustentabilidad en las compras públicas, es necesario conocer la capacidad del mercado para responder a estos criterios sin afectar los principios básicos de las compras públicas, y en particular, no afectar la participación de las pymes.

En la encuesta realizada a los miembros de TTG, algunos países han podido identificar ciertos sectores con mayor oferta de bienes y servicios sustentables a nivel nacional (Tabla 4), en los cuales la inclusión de criterios específicos de compra no generaría mayores problemas para abastecerse en los respectivos mercados locales.

Tabla 13: Sectores con mayor oferta de bienes y servicios sustentables en mercados locales

Costa Rica	Colombia	El Salvador
materiales de limpieza papel	alimentos papel, cartón Servicios de reciclaje	agrícola construcción industrial

En el mismo sentido, Paraguay manifiesta que los productos identificados como prioritarios para la inclusión de criterios de sustentabilidad, se encuentran con facilidad en el mercado local.

Con la misma preocupación de garantizar la capacidad de respuesta del mercado, Argentina realizó recientemente una evaluación específica sobre artefactos eléctricos con certificación de eficiencia energética, en el marco de una iniciativa nacional para la adopción de sistemas de compras públicas sustentables que lleva adelante la Oficina Nacional de Compras y Contrataciones del Estado.

Por su parte Chile publicó recientemente en su sitio electrónico de compras el llamado a licitación para la realización del Estudio de Mercado para implementación de compras públicas sustentables, en el marco del proyecto piloto sobre SPP. El objetivo del estudio es determinar el grado de preparación de la industria en general para la implementación de compras públicas sustentables, con especial énfasis en la situación actual respecto de los productos disponibles en el catálogo electrónico ChileCompra Express

Artefactos eléctricos sustentables en el mercado argentino

- Existen 5 organismos certificadores reconocidos a nivel nacional
- Se identificaron 53 empresas con al menos un producto eléctrico certificado con EE
- Existen al menos 280 modelos de heladeras y freezers con etiquetas A ó B (las más eficientes), provenientes de 14 fabricantes e importadores
- Más de 700 tipos de lámparas (incandescentes y fluorescentes) poseen etiquetas certificadas en A o B, provenientes de unos 23 fabricantes e importadores
- No existen en el mercado acondicionadores de aire con etiquetado energético en la clase más eficiente (A)
- Casi el 80% de las empresas que ofrecen productos certificados con EE destaca que el mercado en Argentina NO está reconociendo dichas etiquetas y NO privilegia la eficiencia energética a la hora de comprar
- Se considera necesario que el gobierno desarrolle un sistema de incentivos adicionales para apalancar el mercado de productos sustentables en términos de EE

La descripción del servicio solicitado indica:

...Un estudio que permita determinar el estado del arte o capacidad de la industria o mercado nacional, para responder a las demandas de provisión productos y servicios sustentables. Específicamente, se requiere un estudio que determine cuántos y cuáles de los productos/servicios actualmente presentes catálogo electrónico ChileCompra Express presentan características que permiten catalogarlos como productos/servicios sustentables, y establecer si se encuentran disponibles en el mercado considerando criterios de sustentabilidad, y cuáles son las características y principales criterios que en cada caso permiten considerar el producto/servicio como sustentable. Por ejemplo, el producto “computador de escritorio” tiene características que permiten considerarlo sustentable, se encuentra disponible en el mercado nacional con criterios de sustentabilidad, y el principal criterio a considerar es la disposición final de los residuos, o bien, el sello de eficiencia energética⁵².

La construcción sustentable en Uruguay

“El Uruguay no posee una industria de materiales y de servicios sustentables y casi todo lo que se puede hacer está asociado a buenas prácticas, uso adecuado de ventilación, iluminación, adecuación de espacios, etc. Proyectar la construcción sustentable sin tener materiales y servicios que ayuden a la sustentabilidad del proyecto hace que el tema encuentre una importante traba”.

Proyecto Políticas de Construcciones Sustentables – ICLEI – (2008-2010): “Diagnóstico y análisis de la situación actual de Montevideo en relación a la Construcción Sustentable” – Arq. Renata Portenoy

Si bien hay iniciativas y experiencias válidas en torno a la promoción y desarrollo de bienes y servicios sustentables en la región, existen aún grandes dificultades y restricciones, entre ellas el limitado tamaño del mercado sustentable, la escasa internalización de las externalidades ambientales y sociales (en especial en las pequeñas y medianas empresas), y la falta de información de mercado. Los requerimientos de ecoetiquetado, si bien pueden ser útiles para la identificación y marketing de estos productos, también imponen complejidades y cargas financieras que son especialmente importantes para los productores más pequeños.

Realizar un análisis previo del mercado para evaluar la disponibilidad de bienes y servicios sustentables permitirá identificar los mejores criterios para incluir en las compras públicas que tengan una respuesta efectiva del mercado. Permitirá evaluar y medir el impacto que esto puede tener en distintos sectores productivos, permitiendo sopesar diferentes objetivos y prioridades de políticas públicas (sectores específicos, tamaño de empresas, generación de empleo, industria nacional, etc.).

Es más, un mayor y mejor diálogo con diferentes sectores del mercado puede ayudar a identificar ciertos productos o procesos innovadores desde el punto de vista de la sustentabilidad que no habían sido previamente considerados por el comprador. Adicionalmente, al informar al mercado los nuevos requerimientos o los que se implementarán en el futuro, el sector público permite al propio mercado tomar las medidas necesarias para ajustar y adaptar sus ofertas a los nuevos estándares de sustentabilidad.

⁵² Más información www.mercadopublico.cl

La existencia de este tipo de bienes y servicios en el mercado, permitirá avanzar más rápidamente en la aplicación de sistemas de compras públicas sustentables. Si el mercado no está aún preparado para ofrecerlos en el corto plazo, podrá el sector productivo ir ajustando sus sistemas de producción y oferta de bienes y servicios para responder a esta nueva demanda.

CAPÍTULO IV: Incentivos, barreras y oportunidades

Como parte del análisis de la situación y perspectivas regionales sobre compras sustentables, se preguntó específicamente a los países miembros del TTG la identificación incentivos o motivaciones para la adopción de SPP, así como de obstáculos o barreras a las que se enfrentaban para avanzar en su aplicación.

El cumplimiento de una política marco de promoción del desarrollo sustentable aparece como la principal motivación para una política de compras sustentables (7 menciones), así como seguir las tendencias internacionales de modernización de los sistemas de compras públicas (5 menciones), mejorar la eficiencia de las compras públicas y disminuir costos de contratación (4 menciones), y dar cumplimiento a aspectos sociales como legislación laboral, promoción del empleo, seguridad y salud ocupacional (4 menciones). En menor medida, se indican la motivación específica de mejora y protección ambiental o la necesidad de incentivar bienes y servicios sustentables.

De esta manera, la utilización del poder de compra del estado no se concibe mayormente como una herramienta para lograr objetivos específicos de sustentabilidad ni alentar el desarrollo de estos mercados, sino que más bien las motivaciones para adoptar SPP responden al marco o contexto en el cual los sistemas de compras se insertan. Esta idea de 'seguir' tendencias puede no ser suficiente para desarrollar el liderazgo y voluntad política que se requiere para una efectiva adopción de criterios de sustentabilidad en las compras públicas, lo que demanda un fuerte compromiso en términos de recursos humanos, económicos y financieros. Además de tener capacidades y actitud innovadora para sortear las barreras y dificultades propias de la aplicación de nuevos enfoques como este, se necesita tener un conocimiento acabado del problema que se busca resolver para poder establecer metas y objetivos claros sobre lo que se pretende modificar al aplicar SPP. No obstante, la propia aplicación de estrategias de sustentabilidad en las compras, puede asimismo retroalimentar nuevas motivaciones, al mostrarse una herramienta efectiva para el desarrollo de mercados sustentables o la contribución a problemas ambientales específicos.

A diferencia de los incentivos principales mencionados para el caso regional, los compradores de los países europeos identificaron como principal motivación para aplicar SPP la contribución a la solución de problemas ambientales, tales como el cambio climático. El marco de políticas de desarrollo sustentable tanto a nivel internacional como en el contexto regional y la creciente preocupación y concientización de la opinión pública, se mencionan como las siguientes razones por las cuales aplicar programas de compras sustentables⁵³.

Entre los factores de éxito para la experiencia europea se mencionan: la activa participación de todas las partes involucradas (compradores, empresas, ONGs) para generar nuevas ideas, orientadas a la demanda que garanticen además, su compromiso con el proceso; ii) la existencia de herramientas de información y apoyo explícito para los compradores involucrados en la aplicación de SPP; y iii) el intercambio de experiencias, conocimiento y lecciones aprendidas entre los países

⁵³ Bouwer M, de Jong K, Jonk M, Berman T, Bersani R, Lusser H, Nissinen A, Parikka K and Szuppinger P, 2005. Green Public Procurement in Europe 2005 - Status overview. Virage Milieu & Management bv, Korte Spaarne 31, 2011 AJ Haarlem, the Netherlands.
<http://europa.eu.int/comm/environment/gpp/media.htm#state>

Las principales barreras identificadas por los países del TTG se mencionan: la falta de información, la insuficiente oferta de bienes y servicios sustentables, la falta de legislación y la percepción de que éstos son más caros que los convencionales.

Tabla 14: Barreras identificadas para SPP

Barrera	TOTAL
Falta de información y conocimiento sobre SPP	9
No existe oferta suficiente de bienes y servicios	6
Falta de legislación o reglamentación	5
Los productos sustentables son más caros	4
El principal criterio de selección es el precio	3
Falta de interés y compromiso por parte de los usuarios del sistema de compras	3
Resistencia y obstáculos generados por los proveedores	2
Existe oferta, pero disponible sólo en el mercado internacional	1
El sistema general de contrataciones públicas es inadecuado para incorporar SPP	1
Falta de conciencia general sobre lo ambiental	1
Dificultad para lograr aprobación de contraloría/auditoría	0

Es interesante observar las barreras u obstáculos identificados por los compradores de la Unión Europea⁵⁴, en la cual se destacan las similitudes con las identificadas en América Latina:

- La percepción de que los productos sustentables son más caros, por lo que la aplicación de SPP es antieconómica o está restringida por el presupuesto público.
- Falta de información y conocimiento sobre las posibilidades y ventajas de SPP, en un tema relativamente nuevo. Adicionalmente, las actividades de SPP en marcha no contemplan fuertemente la educación y capacitación.
- La creencia de que existen restricciones legales para la aplicación de SPP limita las iniciativas de los compradores públicos
- Muchas veces el compromiso o voluntad política para llevar adelante las iniciativas de compras sustentables no se hace evidente o no existe.

Frente a la fuerte creencia de que la legislación europea imponía una restricción importante para la aplicación de SPP, la UE publicó el manual *Buying Green! A handbook on environmental public procurement* en el cual se evidencia que la normativa europea es perfectamente compatible con la aplicación de criterios de sustentabilidad en bienes y servicios, derribando el 'mito' de la barrera legal, permanentemente esgrimida como una de las mayores dificultades.

⁵⁴ íbid

En base a la revisión normativa de los países de la región, la barrera legal también parece ser más una percepción que una realidad. Aunque pueden existir algunas áreas donde la cuestión ambiental entre en conflicto con la competencia en las compras públicas. Un ejemplo claro puede ser la imposibilidad de restringir la distancia de viaje o transporte que recorren los bienes, lo que sería deseable desde el punto de vista ambiental, ya que esto restringiría la concurrencia de empresas ubicadas en puntos más lejanos al centro de consumo u organismo demandante, afectando por ende la competencia. Sin embargo, esta dificultad podría salvarse especificando en el contrato el modo de transporte de bienes o la frecuencia de las entregas, ambas con potenciales beneficios ambientales.

Esta percepción de que la cuestión legal constituye una barrera para SPP, puede deberse a la necesidad de los compradores de sentirse ‘respaldados’ por una normativa específica que apoye o requiera de manera explícita las compras sustentables, más que marcos normativos generales que no lo impidan. De todos modos, la existencia en sí de marcos normativos que promuevan o avalen SPP tampoco es suficiente: es importante que los compradores del sector públicos estén bien informados y con conocimiento sobre las verdaderas posibilidades legales de incluir especificaciones ambientales para que la cuestión legal no se siga percibiendo como barrera.

La falta de bienes y servicios sustentables en los mercados locales puede ser una barrera más compleja de sortear, al menos al inicio de cualquier programa de SPP. Como primera estrategia, es imprescindible conocer la capacidad del mercado local de satisfacer la demanda pública de bienes y servicios con criterios de sustentabilidad, de manera de focalizar los esfuerzos en aquellos bienes y servicios prioritarios para los cuales existe oferta. Dado que lo recomendable es adoptar SPP de manera gradual y secuencial, el grupo de bienes y servicios prioritarios deberá ‘filtrarse’ por las condiciones y capacidades del mercado de responder a esa nueva demanda. De esta manera, el programa incluirá sólo los bienes y servicios para los cuales exista oferta y descartará aquellos en los cuales no exista aun desarrollo, pero dando las señales adecuadas al mercado para alentar el crecimiento de la oferta en esos sectores. Informar al sector productivo sobre el perfil de la demanda que tendrá el sector público hacia adelante, brindar especificaciones, criterios y preferencias por la sustentabilidad, contribuirá al desarrollo de esos mercados, en especial en aquellos segmentos donde la demanda pública sea relevante y por lo tanto, tenga mayor capacidad de influir en su tendencia.

La integración y coordinación de políticas con otros sectores clave del sector público, es la estrategia necesaria para que, a largo plazo, exista un mercado local capacitado para ofrecer bienes y servicios sustentables.

Un análisis realizado en el Reino Unido en 2002 sobre el mercado de la madera y las compras públicas⁵⁵, identifica que la principal barrera para las compras sustentables en general no tiene que ver con restricciones legales de la UE sino con la visión tradicional del Tesoro de no utilizar las compras públicas como instrumento para lograr objetivos ambientales. Asimismo, frente a planes de reducción y eficiencia del gasto público, la percepción –y algunas veces realidad- de que los productos sustentables son más caros, representa un gran desafío para la aplicación plena de SPP en el Reino Unido⁵⁶.

Para una evaluación adecuada de los estudios de mercado y análisis de costos se deberían utilizar metodologías que recojan el costo total durante el ciclo de vida completo de un

⁵⁵ EAC, *Buying Time for Forests: Timber and Public Procurement*, July 2002, HC 792-I

⁵⁶ EAC, House of Commons - SPP audit in UK, 2005

producto o servicio. No obstante, la falta de metodologías y prácticas de costos que incluyan las dimensiones ambientales y sociales, dificulta la incorporación inmediata (en el corto plazo) de evaluaciones basadas en el ciclo de vida.

De todas maneras, pueden identificarse al menos las categorías de costos involucradas en una combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas que faciliten la comparación entre distintas alternativas. Incluso, existen numerosos ejemplos desde la gestión ambiental, que los productos más eficientes desde el punto de vista ambiental son muchas veces más eficientes también desde el punto de vista económico, con lo cual las iniciativas pueden basarse en estos casos para derribar el preconcepto de que sustentable es necesariamente más caro. Típicos ejemplos de esto son las lámparas de bajo consumo⁵⁷ y los calentadores solares, los cuales tienen un costo inicial más elevado frente a los focos incandescentes y los calentadores a gas tradicionales, pero a la larga su costo resulta más bajo debido a los ahorros de energía que se traducen en beneficios económicos directos.

En este sentido, las iniciativas en marcha deberían focalizar un mensaje claro para todos los compradores del sistema, destacando que, al menos en las etapas iniciales, se pueden obtener fácilmente beneficios ambientales, e incluso financieros con las compras sustentables, y que no es tan complejo desde el punto de vista legal o procedimental como muchos perciben. Para esto se necesitan guías claras y concretas de fácil aplicación en las compras frecuentes, además de una clara voluntad y liderazgo para mantener su aplicación.

Si los precios de los bienes sustentables no son competitivos o están fuera de la restricción presupuestaria, existen instrumentos económicos que pueden diseñarse y ponerse en marcha desde el ámbito público, así como iniciativas de financiamiento y campañas de información para incentivar su consumo y producción y contribuir así a la mejora de la competitividad de los bienes y servicios sustentables. Desde las compras y contrataciones públicas, también existen instrumentos que pueden aplicarse para favorecer la elección de bienes y servicios sustentables, como un determinado sobreprecio permitido o la utilización de presupuestos plurianuales que permitan incluir los beneficios económicos que puedan generarse en periodos posteriores a la compra, durante su uso o disposición final.

La cuestión de la falta de información y conocimiento, no sólo sobre las ventajas y beneficios de SPP, sino principalmente sobre cómo aplicarlo y llevarlo a la práctica es una barrera importante para la expansión del enfoque. Sin embargo, no parece ser en sí misma una barrera difícil de franquear, aunque sí requiere de una focalización y planificación precisa.

Como se vio en el capítulo sobre herramientas de apoyo para SPP, la región presenta aun un nivel insuficiente de instrumentos y mecanismos de apoyo que funcionen como guía para que los oficiales de compras apliquen criterios de sustentabilidad. Si bien esto es esperable dado que las iniciativas en marcha son bastante recientes, la simple proliferación de guías, manuales y sitios web no necesariamente solucionaría el problema de la falta de información para aplicar SPP. Los compradores de la Unión Europea, aun con la gran cantidad de herramientas

⁵⁷No obstante, la aplicación de métodos de valuación de costo total ó de ciclo de vida sería lo más adecuado especialmente en casos como este de las lámparas de bajo consumo, ya que si bien generan menor costo durante su vida útil (menor consumo energético), el costo de gestión de desechos de estas lámparas es más caro ya que son consideradas residuos peligrosos. De manera que optar por las lámparas más eficientes requiere al mismo tiempo considerar los aspectos ambientales de gestión post-consumo.

con que cuentan, consideran que la falta de información y capacitación constituye todavía una falencia importante para aplicar SPP.

Para que resulte efectiva, la información debe ser acompañada de un intenso programa de capacitación y educación que desarrolle las capacidades dentro del sistema de compras. Para que la información y mecanismos establecidos resulten útiles como apoyo a los compradores, es preciso establecer objetivos claros y sencillos y dar pautas específicas sobre cómo cumplir con los nuevos requerimientos. Así, la información y guías que se expidan pueden ser de aplicación estándar para todas las áreas de compras, generando un espacio para hacer comparaciones y evaluaciones sobre el cumplimiento de los objetivos e incentivando a que cada área mejore su desempeño.

La participación de los propios compradores públicos en el diseño de las guías y herramientas es importante por cuanto permitirá adaptarlas y orientarlas a satisfacer sus necesidades de información y apoyo en su tarea habitual de compras. Una vez más, focalizarse en un grupo de bienes y/o servicios prioritarios permitirá avanzar a paso más firme, tanto en la generación de información como en el desarrollo de capacidades y evaluación de resultados.

La cuestión del liderazgo en llevar adelante la iniciativa no es aún percibida como barrera, aunque constituye una pieza clave para 'tirar' a las demás instituciones públicas. Hasta tanto la sustentabilidad esté plenamente integrada en el proceso de compras públicas, debe haber un claro líder que promueva de manera persistente la adopción de SPP en el sector público. Si falta esta 'guía política' se corre un gran riesgo de que los intentos, por más válidos que sean, caigan a la deriva y no lleguen a buen puerto.

Al respecto, la mayoría de los países de la región parecen bien preparados para enfrentar este rol de liderazgo de las iniciativas de SPP ya que el organismo que mayoritariamente impulsa el tema es la institución rectora de compras y contrataciones nacionales, aunque por cierto, en coordinación y cooperación con la autoridad ambiental. La capacidad de estos organismos de ejercer adecuadamente su liderazgo estará en directa relación con la institucionalidad que le otorga al tema (si existe o no una dependencia exclusiva para SPP) y el personal y los recursos que le asigna para llevarlo adelante.

El desarrollo creciente de iniciativas sobre mercados sustentables, los marcos de políticas y programas para promoverlos y la creciente preocupación y demanda de la opinión pública sobre la cuestión ambiental, representan una valiosa oportunidad para dar cabida y despegue a las nacientes iniciativas sobre compras sustentables en la región.

Conclusiones y recomendaciones

Teniendo como marco los objetivos específicos que se plantearon al inicio del trabajo, se plantean las siguientes conclusiones respecto a cada uno de ellos:

1. Estado de avance en SPP en la región

La gran mayoría de los países de América Latina está avanzando en la implementación de iniciativas y políticas de compras públicas sustentables, y se percibe un creciente interés y valoración del tema, aunque aún hay pocas experiencias concretas de aplicación que permitan evaluar resultados o impactos de estas iniciativas.

Si bien no existe un criterio metodológico único para el desarrollo de estas iniciativas, pueden identificarse ciertos elementos comunes:

- Los marcos legales vigentes permiten la aplicación de criterios de sustentabilidad, lo cual posibilita lanzar una estrategia de compras sustentables sin necesidad de realizar reformas o generar nuevas normas que lo avalen.
- El organismo nacional de compras es, en su mayoría, el que lidera y lleva adelante la iniciativa.
- El enfoque filosófico prevaleciente en las iniciativas se basa en una visión integral de la sustentabilidad, considerando igualmente las dimensiones económica, ambiental y social
- Se incluyen espacios de participación con los sectores clave, en los cuales generalmente está presente el organismo ambiental
- Se proponen la generación de información y guías de apoyo para los compradores públicos,
- El diseño de SPP está más concentrado en la etapa de selección de criterios y especificaciones técnicas para determinados grupos de bienes y servicios que en las otras etapas del proceso de compra, tales como la identificación de la necesidad de compra, evaluación y selección de proveedores, auditoría y monitoreo de contratos.

2. Herramientas y mecanismos de apoyo

Dado que las iniciativas en marcha en la región son bastante recientes, la disponibilidad de herramientas de información y mecanismos de apoyo específicos es aún insuficiente para una efectiva aplicación de SPP. La gran cantidad de herramientas técnicas disponibles a nivel internacional pueden servir como base para adaptarlas a las realidades regionales y generar un conjunto de herramientas sistemáticas que abarque todas las etapas del proceso de compras.

Más allá de los instrumentos o mecanismos específicos para SPP, los países cuentan con una variedad de políticas que se relacionan de algún modo con las compras públicas y pueden contribuir a apalancar la inclusión de criterios de sustentabilidad –i.e. producción limpia, sellos y certificación ambiental, eficiencia energética, cumplimiento de legislación laboral y ambiental-. La utilización de estas políticas como instrumentos de apoyo a las iniciativas de compras sustentables representa una valiosa oportunidad para avanzar más integralmente dentro del sistema público, por lo que la coordinación de esfuerzos y recursos con los organismos responsables de estas políticas resulta un paso clave para los organismos nacionales de compra.

3. Capacidad del mercado

Frente a los desafíos que plantea el modelo de desarrollo productivo de la región, a la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la economía y al relativo atraso que estas presentan en su gestión ambiental, la inclusión de criterios de sustentabilidad requiere identificar previamente las capacidades del sector productivo, así como las limitaciones y oportunidades que este enfoque puede presentar.

Existen algunas iniciativas y experiencias válidas en torno al desarrollo de bienes y servicios sustentables en la región, aunque mayormente vinculados al mercado de exportación o a la promoción de ciertos atributos simples, como la eficiencia energética. Sin embargo, se presentan aún grandes dificultades y restricciones para su adecuado desarrollo, entre ellas el limitado tamaño del mercado sustentable, la escasa internalización de las externalidades ambientales y sociales (en especial en las pequeñas y medianas empresas), y la falta de información de mercado.

La política de compras puede contribuir a aumentar el tamaño del mercado, a mejorar el desempeño ambiental de las empresas y a generar información, a través de su política ambiental y productiva, para lo cual resulta fundamental contar con una mayor y más efectiva integración y coordinación de políticas. Asimismo se observa en la región un cierto despertar del consumidor en general respecto a sus preferencias y preocupaciones ambientales y sociales a la hora de decidir sus compras, lo que a su vez coadyuva al desarrollo de estos nuevos mercados.

Adoptar una política de SPP requiere de un mercado dispuesto y con capacidad de ofrecer bienes y servicios sustentables. Su aplicación será gradual si el mercado es aún incipiente, comenzando por aquellos criterios en bienes y servicios que estén disponibles en el mercado. Al mismo tiempo, la coordinación de políticas y el diálogo con el sector privado ayudará a desarrollar en mayor escala una oferta que se adecue a las nuevas demandas del sector público en el largo plazo.

4. Incentivos y barreras

Aunque se reconoce su valor como instrumento para el logro de ciertos objetivos de política, las cuestiones ambientales no constituyen en general un incentivo importante para aplicar programas de compras sustentables. Más bien el cumplimiento de una política marco de desarrollo sustentable y la tendencia internacional de modernización de los sistemas de compras públicas son las principales motivaciones para que los países de la región adopten sistemas de compras sustentables.

En general, existe la percepción de que los marcos legales otorgan una legitimidad débil a la adopción de criterios de sustentabilidad en las compras, ya que permiten pero no requieren su aplicación. Cuanto más y mejor informados y capacitados estén los compradores públicos sobre las reales posibilidades legales de incluir especificaciones ambientales y sociales en las compras, mayor será la confianza en su aplicación.

La falta de información y conocimiento, no sólo sobre las ventajas y beneficios de SPP, sino principalmente sobre cómo aplicarlo y llevarlo a la práctica es una barrera importante para la expansión del enfoque en la región. Sin embargo, no parece ser en sí misma una barrera difícil

de franquear, aunque sí requiere de una focalización y planificación precisa. Para que resulte efectiva, la información debe ser acompañada de un intenso y sistemático programa de desarrollo de capacidades dentro del sistema de compras.

La falta de bienes y servicios sustentables en los mercados locales y su mayor costo respecto a los tradicionales, constituyen dos barreras difíciles de sortear únicamente por la autoridad de compras y en el corto plazo. Sobrepasarla requiere conocer las capacidades del mercado, aplicar los nuevos requisitos de manera gradual, e integrar y coordinar políticas con otros organismos clave del sector público para incidir en la generación y desarrollo de un mercado sustentable.

En base a estas conclusiones principales pueden derivarse algunos elementos que aparecen centrales para avanzar en programas de compras sustentables en la región. Tomando como punto de partida el *tridente básico para SPP* –ley, plan de acción e información– la región de América Latina se encuentra orientada en buen sentido. La legislación vigente acepta la inclusión de criterios de sustentabilidad en las compras públicas, existen varias iniciativas y políticas que contemplan la organización de un plan de acción, con objetivos y metas, y si bien no cuentan aun con demasiadas herramientas de información y apoyo para la implementación concreta de SPP, todas las iniciativas contemplan la necesidad de trabajar para ello.

Sin embargo, en el contexto regional la existencia de leyes o políticas no garantiza la aplicación efectiva de una estrategia a lo largo del tiempo, más allá de los gobiernos que las impulsan. Es necesario fortalecer las iniciativas con otras estrategias que permitan impulsar cambios más profundos, que abarquen a todos el sistema público y que se conviertan en políticas de largo plazo.

En particular, se identifican cinco aspectos clave sobre los cuales los países de la región deberían centrar sus esfuerzos para complementar y fortalecer las iniciativas actuales:

- **Institucionalidad:** se refiere al reconocimiento del tema en la estructura institucional del sector público, incluyendo la asignación de recursos presupuestarios y humanos para llevar adelante la política.
- **Voluntad política:** hasta tanto la sustentabilidad esté plenamente integrada en el proceso de compras y contrataciones públicas, la existencia de un líder claro y con capacidad de incidir en las decisiones de política sobre el tema constituye una pieza fundamental.
- **Coordinación de políticas:** muchos esfuerzos y recursos del estado son destinados a resolver problemas vinculados a la cuestión ambiental, social y productiva que pueden servir para apalancar políticas de SPP si se aplican coordinadamente. El desarrollo de un mercado sustentable requiere de mayores esfuerzos, políticas y recursos que los que están al alcance de un organismo de compras, por lo que el grado de influencia que el estado puede ejercer sobre el mercado será mucho mayor si sus esfuerzos son coordinados.
- **Desarrollo de capacidades:** contar con un adecuado conjunto de instrumentos y herramientas de apoyo para aplicar SPP es necesario aunque no suficiente. Debe complementarse con un sistemático programa de capacitación y educación que desarrolle las capacidades dentro del sistema de compras
- **Redes de participación:** generar espacios de participación inclusivos para todas las partes interesadas permitirá avanzar de manera progresiva con mayor legitimidad y compromiso en la acción. Esto es válido no sólo para otras áreas del sector público, y

para el sector privado, sino especialmente para los propios actores del sistema público de compras.

- **Alcance:** además de focalizar la aplicación de SPP en un grupo de bienes y servicios priorizados en base a factores ambientales, sociales y económicos de manera integrada, puede resultar conveniente reducir la escala de aplicación dentro del sistema público de compras, a partir de la generación de casos piloto en gobiernos locales o municipales que permitan corregir errores y ajustar la metodología antes de extenderlo al resto del sistema público.

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