

# Compras Públicas Sostenibles

## Nota Informativa

Documento de discusión preparado por Rita Roos en nombre del Centro de Desarrollo de la Capacidad de Adquisiciones de la ONU y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

### ■ Compras Públicas Sostenibles

Las Compras Públicas Sostenibles (SPP por sus siglas en inglés – sustainable public procurement) están recibiendo cada vez más atención como consecuencia de un aumento de las problemáticas ambientales, sociales y económicas en los países desarrollados y en vías de desarrollo. Las compras públicas representan aproximadamente el 15% del PIB en países de la OCDE y hasta un 25-30% del PIB en los países en vías de desarrollo. Los gobiernos utilizan, cada vez más seguido, este poder de compra para impulsar los mercados hacia la innovación y la sostenibilidad, dando el ejemplo a la sociedad, y para conseguir los objetivos de política.

El propósito del presente documento es proporcionar un aporte a la comunidad de compradores para fomentar el diálogo, proporcionando el panorama actual de las compras sostenibles y de compartir enfoques en el ámbito, que podrían ser adaptados a los diferentes contextos regionales, nacionales o locales.

### ■ Compras públicas y desarrollo sostenible

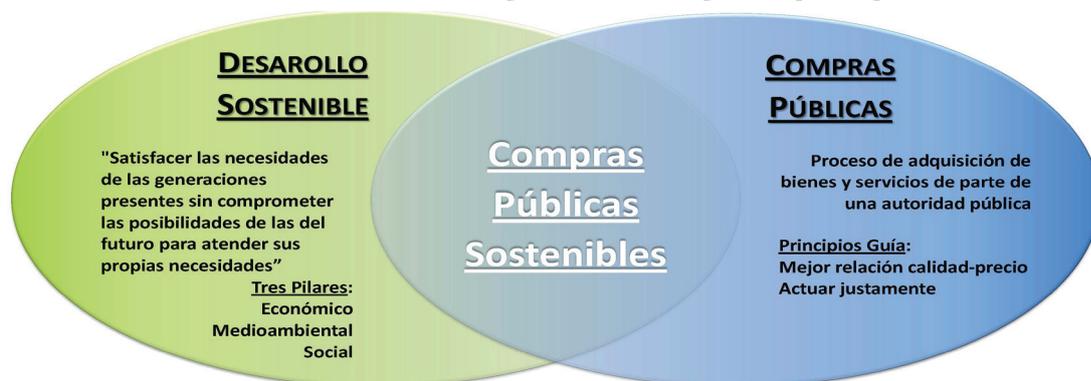
Las compras públicas son, en esencia, una cuestión de adecuación de la oferta y la demanda, al igual que con cualquier procedimiento de contratación privada. Las autoridades de contratación pública, sin embargo, están sujetas a un procedimiento especial en la adjudicación de contratos, debido a que manejan fondos públicos y son responsables ante los contribuyentes. Las leyes de contratación,

que definen las normas y procedimientos a seguir, generalmente se basan en dos principios rectores: *mejor relación calidad-precio*<sup>1</sup> (BVM por sus siglas en inglés - best value for money) para garantizar la rentabilidad a través de la competencia y *actuar en forma justa* para asegurar la igualdad de condiciones para los participantes del mercado mediante la aplicación de procedimientos que aseguren la no discriminación, igualdad de trato, transparencia, y proporcionalidad. Con los años, la legislación y prácticas de contratación se han refinado continuamente para mantenerse al día en términos de mejores prácticas e innovación. En particular, este es el caso de los países en desarrollo, que se reflejan en publicaciones recientes del Grupo de Trabajo de la OCDE-DAC sobre la Contratación, que demuestran los progresos logrados en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de contratación pública, siguiendo un enfoque estructurado para la reforma de las compras públicas y el desarrollo de capacidades.

Paralelamente, se ha hecho cada vez más claro que las compras públicas pueden desempeñar un papel mucho más estratégico, y que concretamente pueden contribuir al logro de los objetivos de desarrollo sostenible. El Plan de Implementación de Johannesburgo de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible del 2002 promueve las prácticas de compras públicas que estimulan el desarrollo y difusión de bienes y servicios

<sup>1</sup> *Mejor relación calidad-precio no establece necesariamente ir por la oferta más barata, pero para obtener la mejor oferta dentro de los parámetros. Con sujeción a la legislación de contratación aplicable, esto puede incluir consideraciones ambientales y sociales.*

### Definición de desarrollo sostenible en base a la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo y compras públicas



ecológicamente responsables. También promueve la integración de los tres componentes del desarrollo sostenible - desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente - como pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente. En base a este compromiso, la OCDE, la Comisión Europea, gobiernos y organizaciones internacionales están implementando cada vez más estrategias para utilizar las compras públicas para lograr los objetivos ambientales o de justicia social, con llevando a la institucionalización de las compras públicas sostenibles.

### ■ ¿Qué son las compras sostenibles?

Las compras sostenibles se basan en los principios y buenas prácticas de las compras “tradicionales” y considera factores adicionales para maximizar los beneficios sociales, ambientales y económicos para la organización contratante, su cadena de suministro y la sociedad en su conjunto. La definición más citada es:

*“La compra sustentable es el proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y utilidades públicas de tal forma que alcanzan un alto rendimiento calidad-precio basado en un análisis de todo el ciclo de vida, que se traduce en beneficios no sólo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, reduciendo los daños al medio ambiente”* Defra (2006), UK Sustainable Procurement Task Force<sup>2</sup>.

En otras palabras, las Compras Públicas Sostenibles incluyen:

- **Factores económicos:** que incluyen el costo de los productos y servicios a lo largo de toda su vida así como el costo para la sociedad en su conjunto para garantizar calidad-precio al largo plazo (Costo Total de Vida – WLC por sus siglas en inglés – Whole Life Costing);
- **Factores ambientales:** para reducir el impacto ambiental de los bienes, obras y servicios (efectos sobre la salud y el bienestar, la calidad del aire, generación y disposición de materiales peligrosos) y para reducir al mínimo el uso de recursos (reducir, reciclar, reutilizar) a través de la oferta suministro (se refieren como “compras verdes”<sup>3</sup>)

<sup>2</sup><http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf>

<sup>3</sup>Las compras públicas verdes, son definidas por la Comisión Europea como “un proceso mediante el cual los poderes públicos tratan de adquirir bienes, servicios y obras con un impacto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida en comparación con otros bienes, servicios y trabajos que se adquirirán con la misma función principal” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:PDF>

- **Factores sociales:** que incluyen el reconocimiento de la igualdad y la diversidad, observando las normas fundamentales del trabajo, garantizando condiciones de trabajo justas, aumentando el empleo, las habilidades y el desarrollo de las comunidades locales (se refieren como “las compras socialmente responsable”)

### ■ ¿Cuáles son los beneficios potenciales de las compras públicas sostenibles?

Los beneficios de SPP pueden ser múltiples y con frecuencia se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, las tecnologías verdes generan beneficios económicos (creación de empleo y riqueza), las prestaciones sociales (empleo, desarrollo de competencias) y los beneficios ambientales (uso más eficiente de los recursos).

#### Beneficios Sociales Potenciales

Un mejor cumplimiento de la legislación social y laboral: Cumplimiento de las disposiciones de los convenios fundamentales de la OIT que prohíben el trabajo forzoso y trabajo infantil, establecer el derecho a la libertad de asociación y negociación colectiva, y la no discriminación en materia de empleo y la ocupación

Mejores condiciones de vida: La promoción de normas voluntarias sociales, tales como el comercio justo y el alivio de la pobreza

Mejora de la justicia social: Integración de las personas con discapacidades, e igualdad de género así como equidad étnica.

#### Beneficios Ambientales Potenciales

Contribuyendo a superar los desafíos del medio ambiente: Responder al cambio climático, la degradación del suelo, la pérdida de biodiversidad, el acceso al agua potable, etc.

Contribuir al cumplimiento de objetivos vinculantes: La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la eficiencia energética, los objetivos ambientales nacionales.

Medio ambiente local: Ejemplo: Al proporcionar productos no tóxicos de limpieza, se crean condiciones más sanas para los niños o mediante el uso de los autobuses de baja emisión, mejora la calidad del aire local.

De forma más indirecta, mediante la promoción de SPP, las autoridades públicas puedan demostrar un gobierno responsable y mejorar su legitimidad

e imagen pública. Se pueden mitigar los riesgos y responder mejor a los grupos de presión pública, así como liderar demostrando con ejemplos, sensibilizando a los consumidores acerca de las implicaciones ambientales y sociales asociadas con diferentes tipos de compras y promover cambios de comportamiento.

### Beneficios Económicos Potenciales

**Ahorro Financiero:** Reducción del costo total de compra, uso, mantenimiento y disposición mediante el uso del costo total de vida. En algunos casos, los costos iniciales de los productos sostenibles son más bajos debido a los procesos de producción. El costo a la sociedad causados por la contaminación, el calentamiento global, y otros, también se pueden reducir (externalidades).

**Conducir los mercados hacia soluciones innovadoras:** SPP puede conducir a los mercados de cambio a tecnologías más limpias con mayor rapidez que resulta en la generación de ingresos, mejora de la competitividad de los proveedores a nivel nacional o internacional, y en última instancia, reducir los precios debido a las economías de escala.

**Un mayor acceso a los mercados:** Promoción de las pequeñas y medianas empresas, así como la diversidad de proveedores.

### El contexto de las compras públicas sustentables

#### Algunos ejemplos de vinculación de compras públicas para fines sociales

“Acción afirmativa” en los EE.UU. en la década de 1960 buscaba una mayor igualdad para los afroamericanos, la promoción de desarrollo de negocios aborígenes en Canadá sistema de preferencial en Sudáfrica frente a varios objetivos de política relacionadas con la historia de los grupos sociales desfavorecidos, discriminación injusta sobre la base de raza, género o discapacitados.

Las compras públicas sostenibles se están convirtiendo en un instrumento para apoyar las políticas nacionales, regionales e internacionales destinadas a promover el desarrollo sostenible. La **Unión Europea** ha adoptado una serie de instrumentos jurídicos y normativos que permiten la inclusión de criterios ambientales y sociales en las compras públicas y ha establecido objetivos ambiciosos para sus estados

miembros. Aunque el programa inicial se ha centrado en criterios medioambientales, un número creciente de estados miembros está utilizando o teniendo en cuenta la inclusión de criterios sociales (Francia, Reino Unido, Países Bajos, Austria, Alemania, Bélgica). Marcos similares se han desarrollado en **Australia, Estados Unidos y Japón**. Hay muchas iniciativas de SPP en el ámbito de los **gobiernos locales**, en el cual ICLEI (Local Governments for Sustainability), una asociación sin fines de lucro de más de 1.200 organizaciones del gobierno local, apoya a los gobiernos locales en la implementación de SPP.

Las actividades relacionadas con SPP también se pueden encontrar en los **mercados emergentes** (México, Argentina, Brasil, etc) y algunos **países en vías de desarrollo**. El **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)** está asistiendo a siete países (Chile, Costa Rica, Colombia, Uruguay, Túnez, Mauricio, y Líbano) en el desarrollo de políticas y planes de acción de SPP, utilizando una metodología desarrollada por el Grupo de Trabajo de Marrakech en Compras Públicas Sostenibles en el marco de un esfuerzo mundial para promover un consumo y producción sostenible (el “Proceso de Marrakech”).

Así mismo, el **Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)** ha apoyado a varios países en el diseño e implementación de políticas de SPP, entre otros, Vietnam, India, Sudáfrica y Ghana.

**Organizaciones internacionales** como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, se han comprometido a comprar productos que promuevan la sostenibilidad social y ambiental a través de sus prácticas de compras corporativas.

Sin embargo, todavía hay una serie de obstáculos a superar: la percepción de que las compras públicas sostenibles son demasiado complejas y que pueden aumentar el costo de las compras públicas, los mecanismos presupuestarios inflexibles, la falta de conocimientos relacionados con las políticas ambientales y sociales, la falta de información sobre las opciones legales para incluir criterios de sostenibilidad en los documentos de licitación, y la falta de herramientas prácticas. Otros retos se deben al nivel de apoyo a la gestión y el nivel de cooperación entre los departamentos. Particularmente importante en los países en desarrollo son cuestiones como la capacidad del mercado, los impactos potenciales de SPP en pequeñas y medianas empresas locales, y la conciencia pública sobre la importancia de la sostenibilidad en general.

### Algunas de las iniciativas internacionales que promueven la compra verde / sostenible:

Comunidad Europea: Iniciativas Compras Verdes y Compras Sociales.  
<http://ec.europa.eu/environment>

ICLEI: Asociación no lucrativa de más de 1200 organizaciones de gobiernos locales de 70 países apoyando SPP.  
<http://www.procuraplus.org>

Red Internacional de Compras Verdes (IGPN): Con sede en Tokio, redes y plataforma de colaboración para varias organizaciones internacionales, autoridades locales y las ONG activas en compras.  
<http://www.igpn.org>

Iniciativa Norteamericana de Compras Verdes (NAPGI): Involucra a fabricantes, compradores y otros actores interesados, a realizar investigaciones y desarrolla herramientas.  
<http://www.cec.org>

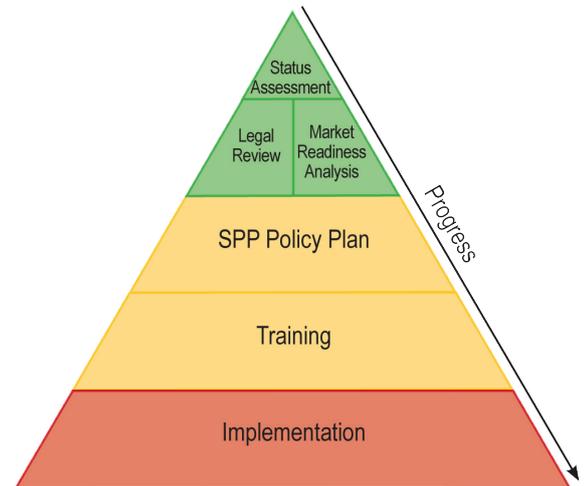
PNUMA: Fortalecimiento de Capacidades para las Compras Públicas Sostenibles en Países en Desarrollo  
<http://www.unep.fr/scp/procurement/>

### ■ Enfoques de compras públicas sustentables

Hay diferentes puntos de entrada para la SPP, que se pueden agrupar de la siguiente manera: Desarrollo e implementación de las políticas nacionales de SPP; establecimiento de SPP en una entidad contratante pública, la integración de las consideraciones de sostenibilidad en todo el proceso de contratación, y garantizar las competencias, prácticas y técnicas que permitan la implementación exitosa de SPP. Dependiendo del objetivo, se requieren diferentes enfoques. Idealmente, un enfoque integral se debe seguir para hacer frente a todos los niveles y alinear los objetivos de la organización con los objetivos de desarrollo nacional. Algunas buenas prácticas se describen brevemente a continuación.

**El enfoque del PNUMA** apoya el desarrollo e implementación de las políticas nacionales de SPP y consta de tres componentes básicos: la fase de evaluación: la evaluación del estado (cuestionario en línea), la identificación de las prioridades de la política, la revisión del marco legislativo para analizar las posibilidades de integración de criterios sociales y ambientales en las actividades de compras; análisis de preparación del mercado para identificar la capacidad de respuesta potencial del mercado a licitaciones sostenibles. Fase de planificación estratégica: Desarrollo de una política nacional que incluya prioridades de SPP, la capacitación y formación. Implementación: La aplicación en los sectores prioritarios / pilotos, participación del mercado y gestión del ciclo de compras.

### Enfoque del PNUMA



El recientemente publicado **norma británica BS 8903 Principios y marco de referencia para las compras sostenibles** presenta un marco genérico adecuado para las empresas privadas o entidades públicas, centrándose en el nivel de la entidad contratante. Se basan en estrategias de organización y contratación pública (los “fundamentos”), el proceso de contratación, y “facilitadores” que son formas de trabajo, las competencias, prácticas y técnicas que deben utilizarse en forma permanente. Del mismo modo, el ICLEI ha desarrollado su proceso de **Procura + Milestone**. Se basa en el ciclo de gestión típica de “Planificar, Hacer, Verificar, Actuar”, y comprende las siguientes fases: preparación, fijación de objetivos, desarrollo e implementación del plan de acción, controlar el progreso y reportar resultados.

El proceso de compras públicas por lo general comienza con una fase de planificación y luego siguen cuatro etapas: (i) Definición de los requisitos del contrato, la (ii) selección de proveedores, prestadores de servicios y contratistas, (iii) la evaluación de ofertas y la adjudicación del contrato (iv) y la ejecución del contrato. ¿Cómo y cuándo tener en cuenta criterios de sostenibilidad requiere un juicio en nombre del comprador, ya que cada uno tiene diferentes efectos sobre la sostenibilidad de adquisición, y cada país u organización tiene prioridades diferentes, y marcos legales que respetar.

### El Proceso de Compras



## ■ Los países en desarrollo: Retos y oportunidades de compras sostenibles

El Grupo de Trabajo de la OCDE-DAC sobre la Contratación Pública integrado por representantes de países en desarrollo y organizaciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, destaca en su reciente declaración **Sistema de Adquisiciones fuertes para Estados eficaces** (“Declaración de Cusco”) que la contratación pública eficiente y eficaz es un componente fundamental de buen gobierno, un motor clave del crecimiento económico y desarrollo. También reconoce que la mayoría de los países en desarrollo han emprendido reformas de adquisiciones, y que algunos países han logrado avances significativos, mientras que otros demuestran el compromiso de mejorar sus sistemas de contratación.

Un análisis más detallado muestra que los países suelen iniciar su proceso de reforma de las adquisiciones con reformas legales y reglamentarias, incluyendo las herramientas de apoyo y documentos, estableciendo instituciones, creando capacidades en los funcionarios, y fomentando iniciativas para garantizar la transparencia y el acceso a la información, así como la vigilancia del cumplimiento de las normas.

Estas son las llamadas “reformas de primera generación”. SPP pertenece claramente a “reformas de segunda generación”, que van más allá de las estructuras básicas del sistema, a menudo incluyendo el uso de la tecnología para mejorar la eficiencia y eficacia, se centran en la medición del desempeño y la gestión y en actividades destinadas a comunicar a las partes interesadas la contribución de las adquisiciones para el logro de las prioridades de gobierno.

Hasta la fecha, sólo unos pocos países en vías de desarrollo se han embarcado en programas nacionales de SPP, aunque muchos países están haciendo esto hasta cierto punto a través de los esfuerzos para desarrollar un mayor acceso al mercado o teniendo en cuenta criterios ambientales en algunas operaciones de adquisición particulares.

A pesar de que es demasiado pronto para sacar conclusiones, están surgiendo nuevas oportunidades que podría abrir el camino a seguir:

- Actualmente, el PNUMA está evaluando los impactos de SPP. Este análisis incluye estudios de caso de países desarrollados y en desarrollo y las pruebas aportadas se podrían utilizar para aumentar la concienciación, compromiso y una mejor comprensión de los “cómo” y el “porqué” de SPP.

- Los programas e instrumentos destinados a fortalecer los sistemas de contratación pública en general y los programas de apoyo SPP podrían adaptarse mejor a reforzarse mutuamente. La inclusión de criterios de sostenibilidad debe convertirse en una buena práctica.

- Dada la importancia de los donantes multilaterales y bilaterales en los procesos de reforma de contratación pública, debe estudiarse más a fondo cómo los donantes podrían apoyar SPP en los países en vías de desarrollo.

## Anexo 1 El Proceso de Compras Sostenibles Algunas Consideraciones Clave

### **Preparación del proceso**

- Definir las necesidades, evitar compras innecesarias
- Llevar a cabo investigaciones de mercado para determinar si las nuevas tecnologías, nuevos productos o nuevos proveedores innovadores podrían satisfacer las necesidades operacionales
- Explorar las opciones para aumentar la eficiencia, tales como acuerdos marco de adquisición conjunta
- Asegurar el cumplimiento con el marco / institucional en todo el proceso de SPP

### **Definición de los requisitos de un contrato**

- Definir los requisitos de rendimiento y los resultados deseados
- Identificar los impactos sostenibles / oportunidades, como el uso de materias primas renovables, el consumo de energía y agua durante el uso, las emisiones de gases de efecto invernadero y los contaminantes del aire, la duración de vida / reciclaje / reutilización al final de la vida del producto, embalaje y transporte, los residuos, normas de accesibilidad para personas con discapacidad, medidas para evitar los accidentes laborales y las condiciones para el almacenamiento seguro de materiales peligrosos para salvaguardar la salud y la seguridad de los trabajadores en el servicio o los contratos de obras, etc
- Considerar el uso de las especificaciones en términos de “resultados” para promover la innovación
- Usar criterios existentes o etiquetas como sugerencias

### **Selección de proveedores, prestadores de servicios y contratistas**

- Asegúrese de que los documentos de precalificación y licitación incluyan requisitos de sostenibilidad, y que los criterios se relacionen a la materia del contrato
- Mantenga el simple proceso para alentar a las ofertas de pequeñas y medianas empresas
- Promocionar ampliamente en los medios de comunicación locales para promover la diversidad de proveedores
- Comunicar los criterios de evaluación para fomentar la competencia

### **Evaluación de las ofertas y la adjudicación de los contratos**

- Use las técnicas apropiadas, como las matrices de comparaciones, los pesos relativos, bonus / malus para determinar la mejor relación calidad-precio, de acuerdo con los criterios publicados
- Utilizar el costo total de vida para evaluar las ofertas, considere tiempo de vida de los productos y determine el valor presente neto
- Incluya el costo de las externalidades (como las emisiones de gases de efecto invernadero), si se puede expresar en términos monetarios
- Informe a los postulantes no satisficentes

### **Ejecución de contrato**

- Considere la posibilidad de cláusulas de ejecución del contrato para incluir consideraciones de tipo social (debe estar vinculada a las tareas que son necesarias para la ejecución del contrato). Por ejemplo, la obligación de dar trabajo a desempleados o personas con discapacidad, establecer programas de formación, cumplir con los derechos humanos fundamentales garantizados por los convenios de la OIT
- Considere la posibilidad de incluir consideraciones ambientales en la fase de ejecución, por ejemplo: entrega de productos en la cantidades adecuadas y en horas de tráfico fuera de pico para reducir el impacto del transporte, reutilización / reciclaje de los envases, la presentación de informes sobre las emisiones de gases de efecto invernadero causados en la entrega de productos, la minimización de residuos y o la aplicación de una medida de gestión ambiental específicas para la construcción de obras tales como EMAS o ISO 14001, el uso eficiente de los recursos como la electricidad o el agua
- Definir indicadores clave de rendimiento, objetivos cuantificables y fijación de niveles aceptables de rendimiento
- Ofrecer incentivos financieros para fomentar el cumplimiento de los objetivos de referencia / desincentivos de los malos resultados
- Considere el uso de la metodología “Balanced Scorecard” para controlar los criterios de sostenibilidad
- Mejorar continuamente las prácticas de compras sostenibles

## Annex 2 Referencias y más información

Varios manuales y guías han sido publicadas principalmente en los países de la OCDE durante los últimos años, proporcionando orientación sobre la manera de integrar las consideraciones de sostenibilidad en la contratación pública. Esta información ha utilizada a la hora de preparar esta nota informativa y, aunque se requeriría una adaptación a cada país y su contexto institucional, los siguientes materiales pueden ser útiles para avanzar en SPP en países en vías de desarrollo:

- Centro de Desarrollo de la Capacidad de Adquisiciones de la ONU  
<http://www.unpcdc.org/>
- PCDC Guía para el desarrollo de la capacidad de adquisiciones  
<http://www.unpcdc.org/home/procurement-guide.aspx>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: Compras Públicas Sostenibles  
<http://www.unep.fr/scp/procurement/>
- UNEP/FOEN, 2011: Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement. Activity Report.  
<http://www.sustainableprocurement.eu.com/documents/MTPonSPPReportCSD19/FINAL.pdf>
- UNEP-UNOPS-ILO-ITCILO, 2011: Buying for a Better World.  
[http://www.unep.fr/scp/sun/facility/reduce/procurement/PDFs/BFABW\\_Final\\_web.pdf](http://www.unep.fr/scp/sun/facility/reduce/procurement/PDFs/BFABW_Final_web.pdf)
- BSI, 2011: The Sustainable Procurement Guide. Procuring Sustainably Using BS 8903.  
<http://www.bsigroup.com/>
- Defra, 2006: Procuring the Future. Sustainable National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force.  
<http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf>
- European Commission, 2011: Buying green! A handbook on green public procurement. 2nd Edition.  
<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.summary.pdf>
- European Commission, 2010: Buying social. A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement.  
<http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=en>
- ICLEI, 2007. The Procura+ Manual: A Guide to Cost-Effective Sustainable Public Procurement.  
<http://www.procuraplus.org/index.php?id=4611>
- OECD, 2011: Strengthening Country Procurement Systems: Results and Opportunities.  
<http://www.unpcdc.org/media/225306/strengthening-country-procurement-systems-oecddac-hlf4-2011.pdf>
- OECD, 2011: A Practical Guide to Transforming Procurement Systems.  
<http://www.unpcdc.org/media/225336/a%20practical%20guide%20to%20transforming%20procurement%20systems%20final%20formatted%2030oct%202011.pdf>