

GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES

Noviembre 2011

CONTENIDOS

PRÓLOGO	3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I: COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES, UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN	5
Antecedentes	6
Algunas definiciones	7
¿Qué son las compras públicas sustentables?	9
La importancia de una política de compras públicas sustentables	11
Barreras y retos para la implementación de las compras sustentables	12
CAPÍTULO II: CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES EN LOS ORGANISMOS PÚBLICOS	14
Condiciones políticas para la implementación de las compras públicas sustentables	15
Programas de compras públicas sustentables en la práctica	17
CAPÍTULO III: CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD. CÓMO Y DÓNDE INCORPORARLOS	19
Criterios de sustentabilidad	20
Instancias del proceso de compra pública donde se pueden incorporar criterios de sustentabilidad	25
Algunos ejemplos concretos	28
CAPÍTULO IV: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	32
Las compras públicas sustentables en Europa y Norteamérica	33
Las compras públicas sustentables en Latinoamérica	34
FUENTES DE CONSULTA	36
SITIOS WEB PARA CONSULTAS	37

Prólogo

Las compras públicas sustentables en la Argentina se enmarcan en las políticas de inclusión social del Gobierno nacional, que buscan insertar a los sectores más carenciados de nuestra población en el mercado laboral activo, recuperar el trabajo y, a través de éste, la dignidad.

A nivel internacional, el proceso de las compras públicas sustentables tuvo su inicio en su forma más concreta en los años 90, cuando los Estados comenzaron a utilizar la incidencia que tiene su gran capacidad de compra para lograr sociedades laboralmente más justas y una forma de intercambio comercial que preserve y no dañe nuestro planeta.

En la Argentina, en el afán de efectuar una verdadera transformación desde el área de las compras públicas, hemos comenzado a realizar acciones que demuestran nuestro compromiso con los valores que creemos deben ser los rectores de una acción de gobierno comprometida con la ciudadanía, tanto con el trabajador como con el consumidor y con todos aquellos que conforman el tejido social de nuestro país.

Desde el Gobierno nacional, en este sentido, la política es clara: incluir socialmente. Desde la ONC, alineados con esta política de Estado y en el afán de alcanzar tal objetivo, nos abrimos hacia otras entidades y organizaciones para hacerlo posible, desarrollando capacidades de manera conjunta con los diversos actores de cada una de ellas.

En nuestro ámbito, en lo que concierne a formación y capacitación, dictamos cursos de compras públicas sustentables destinados a los responsables y el personal técnico de las unidades operativas de compras, como también a proveedores. Asimismo, elaboramos material técnico con especificaciones para ser incorporadas en los pliegos en la compra de bienes.

Esta guía que presentamos tiene la intención de orientar y responder a las posibles dudas que se les presenten a las áreas de compras de los diferentes organismos públicos ante el concepto y la implementación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas. De esta manera podrán optimizar los recursos de la institución al mismo tiempo que se preserva nuestro medioambiente y se valoriza el trabajo de aquellos que intervienen a lo largo de toda la cadena de producción de los bienes que la demanda del mercado local requiere.

Inclusión, condiciones de trabajo justas, dignas y equitativas, respeto por el individuo y su medioambiente, son condiciones sin las cuales no podemos lograr la profunda transformación que nuestro país necesita, sobre todo en los sectores productivos menos visibles y, por lo tanto, más desprotegidos. Transformación que ya comenzó gracias a la decisión del Gobierno nacional de implementar una clara política de inclusión social y que nosotros acompañamos desde nuestra área con el mayor de los entusiasmos.

Sr. Eduardo Thill
Subsecretario de Tecnologías
de Gestión

Introducción

El concepto de desarrollo sustentable ha sido ampliamente difundido en las últimas dos décadas, sobre todo a partir de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (CNUMAD conocida también como Río 92)¹. Sin embargo, no existe aún claridad sobre su aplicación en los procesos administrativos del sector público.

El concepto de sustentabilidad se basa en el imperativo de garantizar la disponibilidad de los recursos del planeta para nuestros descendientes; una gestión que contemple la protección ambiental, la justicia social y el desarrollo sostenido de la economía en nuestras sociedades. No basta con reducir la presión sobre los recursos naturales: deben además garantizarse la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y la prosperidad de los sectores productivos para que ciudades y naciones se desarrollen con equilibrio, hoy y en el futuro. Para ello es necesario un esfuerzo concertado, en el que los gobiernos desempeñan un papel fundamental.

Existen prácticas que mejoran la eficiencia en el uso de productos y recursos, reducen el impacto sobre el ambiente, promueven la igualdad social y la reducción de la pobreza, estimulan nuevos mercados y recompensan la innovación tecnológica; sin embargo, raramente son priorizadas por el sector público. Las compras públicas sustentables son iniciativas que se encuadran en estas acciones.

El poder de compra de los gobiernos puede influir sobre los mercados de manera de orientarlos hacia la provisión de bienes y servicios que favorezcan el desarrollo sustentable, promoviendo así un consumo más responsable y actuando directamente sobre la esencia de la cuestión: la relación entre el consumo y la producción.

Esta Guía pretende estimular e incentivar a los agentes públicos a emprender el camino de las compras sustentables, dotándolos de herramientas específicas pero sencillas que no implican un gasto importante de tiempo y recursos para implementarlas, y que conllevan una fuerte dimensión política.

La Guía busca motivar a los proveedores de bienes y servicios a explorar nuevos nichos de mercado en el mundo de los negocios sustentables. Empezar este camino es posible si existe la viabilidad y la decisión política de ser ambiental y socialmente más responsables como agentes públicos de nuestras sociedades.

¹ La CNUMAD, o Río 92, fue la reunión más importante de la ONU sobre medio ambiente y desarrollo, que se realizó en Río de Janeiro en junio de 1992. Se convirtió en una divisoria de aguas en las políticas internacionales, con la firma de importantes documentos como la Agenda 21, la Convención Marco sobre el Cambio Climático, la Convención de Biodiversidad y el protocolo de Kioto.

Capítulo I: Compras públicas sustentables, un concepto en construcción

Antecedentes

El consumo excesivo de los recursos del planeta continúa aumentando hasta alcanzar niveles alarmantes, y genera grandes problemas ambientales locales, regionales y globales: cambio climático, lluvia ácida, acumulación de sustancias peligrosas en el ambiente, degradación de los bosques, pérdida de la biodiversidad, contaminación y escasez de agua, entre otros.

Estos problemas afectan directamente a la sociedad, a cada individuo y, a largo plazo, al desarrollo humano y la conservación de los ecosistemas y de toda la forma de vida en el planeta.

En un primer momento, la protección del ambiente se consideró desde el control de la contaminación, en particular mediante el establecimiento de límites a la actividad industrial y a los residuos y efluentes que estas actividades generan y descargan principalmente en los cursos de agua y en la atmósfera. Como respuesta, las empresas industriales desarrollaron plantas de tratamiento para los efluentes líquidos e instalaron sistemas de filtros en sus chimeneas, con lo que redujeron la carga contaminante que liberan al ambiente. Sin embargo, a lo largo de los años se evidenció que este tipo de políticas, si bien necesarias, no brindan una solución efectiva al deterioro del ambiente causado por la actividad humana.

En 1972 se realizó en Estocolmo la primera reunión internacional de relevancia en temas ambientales. Allí se originó un organismo de Naciones Unidas específico para considerar las cuestiones ambientales, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Esta acción dio inicio a numerosos procesos de negociación entre los países integrantes con el fin de promover el cuidado y la protección del ambiente y los recursos naturales a nivel internacional, dándole más relevancia a esta temática.

A partir de la década del 80 se inició un proceso que promovió la prevención de la contaminación causada por la actividad industrial buscando una mejora en los procesos de las empresas, de manera de lograr un menor uso de materias primas e insumos y, en consecuencia, una menor generación de residuos y efluentes.

En 1987 se publicó el Informe Brundtland, Nuestro Futuro Común, que estableció las bases y representó el hito para definir el desarrollo sustentable como el modelo de desarrollo socioeconómico que permite “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”.

Este proceso desembocó en la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), que se realizó en Río de Janeiro en 1992, donde se estimuló la adopción de un Plan de Acción para promover el desarrollo sustentable a través de la publicación de la Declaración de Río y de la Agenda 21. En la reunión comenzó a evidenciarse el rol protagónico de los gobiernos y su responsabilidad en la protección del ambiente, no solo con una agenda de control sino con una de promoción y acción.

Sin embargo, la complejidad y cantidad de intereses de los actores políticos, económicos y sociales en la actualidad exigieron revisar las causas reales de la degradación ambiental, esto es, los patrones de desarrollo económico y el

comportamiento humano. Fue así como en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo, en diciembre de 2002, se incorporó una nueva variable como corresponsable del deterioro del planeta: el consumidor. Uno de los mensajes más importantes que dejó la CNUMAD fue que el desarrollo sustentable y una mejor calidad de vida sólo pueden ser alcanzados si las naciones reducen considerablemente o eliminan patrones no sustentables de producción y consumo. En esta Cumbre se impulsó específicamente a las autoridades públicas a “fomentar políticas de contratación pública que favorezcan el desarrollo y la difusión de mercancías y servicios favorables al medio ambiente”².

Durante muchos años los actores estatales e instituciones públicas no consideraron el impacto de los bienes que compraban, de los servicios que contrataban o de las obras que llevaban a cabo. Sin embargo, con la aparición del concepto de desarrollo sustentable en el escenario mundial, se observó la tendencia de generar políticas que tomen en cuenta aspectos ambientales, comprometiendo también a los aspectos sociales y económicos.

En particular, en 2003 se consolidó en la ciudad de Marruecos un proceso de diálogo y acción a nivel internacional para avanzar en el desarrollo de los conceptos de consumo y producción sustentables, llamado Marrakech Task Force, que se estructuró en grupos de trabajo sobre distintas temáticas que plantean el desarrollo de planes de acción regionales y nacionales a diez años, incluyendo un grupo dedicado a las Compras Públicas Sustentables.

En la actualidad existen varias experiencias exitosas en la Unión Europea, los Estados Unidos, el Sudeste asiático y algunos países de América Latina donde se incorporan criterios ambientales y sociales en las políticas y los procesos de compras del Estado, algunas de ellas referidas como compras verdes y otras como compras sustentables. Una recopilación de algunas de estas experiencias o mejores prácticas se presenta más adelante en esta Guía, que pueden ser tomadas en cuenta en el proceso de implementación de políticas y procedimientos de compras públicas sustentables a nivel de la Administración Pública Nacional.

Algunas definiciones

Las compras públicas son el proceso por el cual las distintas administraciones adquieren bienes, servicios u obras donde los poderes adjudicadores, en tanto entidades públicas financiadas con el dinero de los contribuyentes, deben prestar especial atención a la adjudicación de los contratos. Esta atención especial se traduce en tres principios generales:

- La mejor relación calidad-precio

El Estado debe garantizar a sus ciudadanos la eficiencia en el gasto de sus recursos financieros, obteniendo el máximo rendimiento del dinero de los contribuyentes en todas sus contrataciones. La mejor relación calidad-precio no

² http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm³ El término compra es utilizado en esta Guía con referencia al sistema público (gubernamental) de adquisiciones y contrataciones. Sin embargo, muchas de las informaciones y sugerencias presentadas aquí pueden ser aprovechadas por el sector privado para la formulación de sus políticas de compras.

implica necesariamente la elección de la oferta de menor precio, sino la obtención del mejor acuerdo dentro de los parámetros que se hayan establecido, entre los que se contemplan criterios de calidad como los ambientales.

- Contratación justa y no discriminatoria

Una contratación justa implica igualdad de trato; esto significa que todos los competidores deben tener las mismas oportunidades para competir por el contrato y el mismo acceso a la información.

- Transparencia

Las compras públicas deben seguir procedimientos de contratación y adquisición transparentes, con objetivos claros y debidamente justificados, y las actuaciones deben ser de acceso público.

Cuando en una organización pública se piensa en las compras o adquisiciones que se realizan, se debe dimensionar la magnitud de esa acción y, por tanto, la incidencia que tiene en su entorno, más aún cuando se trata del gasto de recursos públicos.

Por este camino aparecieron en la década del 90 sobre el escenario mundial las compras verdes, principalmente en Europa, los Estados Unidos y Japón, que incluyen aspectos ambientales en las políticas y los procedimientos de compras y contrataciones públicas. Tienen en cuenta los niveles de actuación sobre el ambiente, como el uso de materias primas, los métodos de producción ambientalmente amigables (en los casos en que sea relevante para el producto final o servicio), las buenas prácticas, la eficiencia energética, las energías renovables, las emisiones, los residuos, el potencial reciclaje y los productos químicos peligrosos, entre otros.

Las compras que tienen en cuenta la variable ambiental sirven como ejemplo e influyen sobre el mercado. Los poderes públicos, mediante el fomento de la contratación verde, crean verdaderos incentivos para que las industrias desarrollen políticas ambientales. En algunos productos y servicios el impacto puede ser muy significativo, ya que las compras públicas abarcan un importante segmento del mercado.

A partir del 2002, principalmente como resultado de la Cumbre de Johannesburgo, se amplió el concepto de compras verdes y comenzó a hablarse de compras sustentables. Las compras sustentables incorporan criterios sociales y éticos que se evidencian en los procesos productivos sin que se vean reflejados necesariamente en el producto final, lo que hace difícil evaluar si estos criterios fueron incorporados o no. Por ejemplo, las condiciones laborales en los distintos puestos de trabajo que existen en una industria determinada, cuyos bienes luego son adquiridos de forma regular por las instituciones públicas.

En la actualidad se las conoce principalmente como compras públicas sustentables (CPS). Implican, en términos generales, la evaluación de la compra o adquisición de los bienes y servicios que realizan los organismos del Estado a partir de los impactos ambientales, sociales y/o éticos que generan. De hecho, cada vez más gobiernos, nacionales, provinciales y locales están abandonando la mentalidad de “el precio más bajo, la mejor oferta, siempre gana”, a favor del enfoque más flexible de “mejor valor”. Y este concepto puede encuadrarse en el de “la oferta más conveniente” que

establece el marco normativo para las compras de la Administración Pública Nacional en la Argentina.

Esto puede instrumentarse de forma simple. Por ejemplo, evaluando si se adquiere verdaderamente lo necesario, estableciendo la determinación de ciertas cualidades en la composición física o química del producto que adquiere una institución pública tal que no atente contra las normas ambientales del país en que se encuentra, o verificando que en el proceso de producción del bien se cumplieron las normas laborales y no se empleó trabajo infantil o esclavo.

Más allá de lo anterior, también es importante considerar y evaluar los atributos del bien que se adquiere durante las distintas fases de su ciclo de vida, y no sólo el costo de adquisición. Así se pueden establecer, entre otros:

- su vida útil: cuántos años podrá ser utilizado el bien. Su costo de reposición incidirá en los presupuestos con un plazo menor cuanto menor sea su vida útil;
- la eficiencia energética durante su uso: que impactará en el costo de funcionamiento y operación del bien para la administración que lo adquiere a lo largo de su vida útil. El uso de un bien menos eficiente se refleja en mayores costos de energía para la administración;
- su disposición final como desecho: en el caso de ser un bien considerado peligroso por la normativa ambiental, demandará una adecuada gestión con elevados costos y complejos trámites para la administración que lo haya adquirido y utilizado.

El proceso puede parecer una pesada carga de responsabilidad para las oficinas de compras de los distintos organismos de la Administración Pública Nacional. Sin embargo, es posible incorporar gradualmente estos criterios de manera tal de obtener “mejor valor” por el dinero público que se invierte y optar de este modo por la “oferta más conveniente”.

Puede verse así que el concepto evolucionó desde las compras verdes, que sólo incorporaban criterios ambientales en las políticas y procesos de compras públicas, a las compras sustentables, que agregan criterios sociales.

¿Qué son las compras públicas sustentables?

Las compras³ públicas sustentables son una solución para integrar consideraciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso de compra y contratación de los agentes públicos (de gobierno) con el objetivo de reducir los impactos en la salud humana, en el ambiente y en la sociedad. Permiten atender las necesidades específicas de los consumidores finales a través de la compra de los productos que ofrecen el mayor beneficio para el ambiente y para la sociedad. Son también conocidas como licitaciones públicas sustentables, eco-adquisiciones y compras ambientalmente amigables, entre otras. Para los fines de esta Guía se utilizará el término compras públicas sustentables.

³ El término compra es utilizado en esta Guía con referencia al sistema público (gubernamental) de adquisiciones y contrataciones. Sin embargo, muchas de las informaciones y sugerencias presentadas aquí pueden ser aprovechadas por el sector privado para la formulación de sus políticas de compras.

El Grupo de Trabajo de Marrakech de Compras Públicas Sustentables adoptó en su primera reunión la siguiente definición: “El proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos de manera que obtengan valor por su dinero sobre la base del ciclo de vida, con la finalidad de generar beneficios para la institución, para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el ambiente”.

Las compras públicas sustentables presuponen:

- Responsabilidad de consumidor: los consumidores tienen una gran influencia sobre la economía y el ambiente. Si los consumidores demandan productos de alta calidad y alto desempeño, producidos en circunstancias justas y con impactos ambientales menores, la competencia global se verá afectada positivamente pues los proveedores competirán basándose en la sustentabilidad, en oposición al sistema tradicional basado en el menor precio.
- Comprar solamente lo necesario: la mejor manera de evitar los impactos negativos asociados a la compra de productos y la contratación de servicios es minimizar el consumo, atendiendo a criterios objetivos vinculados a necesidades reales. Por ejemplo, puede ajustarse el volumen de papel de oficina a comprar de manera que no requiera almacenarlo en lugares no aptos como sótanos, donde el bien podría deteriorarse por humedad, agua u otros, que daría como resultado que no pueda ser utilizado o se transforme directamente en residuo. De igual modo cuando se compran cartuchos de tinta y toners para impresoras; la adquisición de grandes volúmenes de estos bienes corre con el riesgo de que superen la fecha de vencimiento y no puedan ser utilizados para lo que fueron adquiridos, transformándose también directamente en residuos.
- Promover la innovación: existen determinados productos y servicios que son absolutamente imprescindibles, por lo que no pueden dejar de ser comprados. La solución recomendada es comprar un producto con menor impacto ambiental y social negativo y usarlo de manera tal que impida o minimice la contaminación o el uso indiscriminado e ineficiente de los recursos naturales, promoviendo a la vez el desarrollo de productos y servicios innovadores.
- Perspectiva del ciclo de vida⁴: con el fin de evitar que el impacto ambiental negativo sea transferido desde una etapa del ciclo de vida del producto a otra, y para incentivar mejoras ambientales en todas estas fases, es preciso que cada uno de los impactos y costos de un bien durante su ciclo de vida (producción, distribución, uso y disposición) sea tenido en cuenta cuando se toman decisiones de compra.

⁴ Ciclo de vida (o análisis de ciclo de vida): consiste en el examen del ciclo de vida de un producto, proceso, sistema o función, buscando identificar su impacto ambiental en el transcurso de su 'existencia', que incluye la extracción del recurso natural, su procesamiento para la transformación en producto, el transporte, el consumo/uso, la reutilización, el reciclaje y la disposición final. Es común utilizar la expresión 'de la cuna a la tumba' para ejemplificar ese concepto.

La importancia de una política de compras públicas sustentables

Como se mencionó antes, las instituciones públicas conforman un bloque amplio de consumidores en el mercado con un importante peso económico que pueden incidir positiva o negativamente en su dinámica, pero sobre todo en los ambientes local, nacional e inclusive global.

Las instituciones que al momento de comprar productos o contratar servicios toman en cuenta los criterios de sustentabilidad, además de reducir directamente los impactos negativos en el ambiente y la sociedad con su rol de consumidores, ejercen influencia sobre la oferta, con lo que incitan a los fabricantes a producir artículos y ofrecer servicios que respeten los criterios del desarrollo sustentable.

Las compras públicas sustentables son un poderoso instrumento para la protección ambiental y la incorporación de consideraciones sociales en el mercado. Las autoridades públicas de Europa, por ejemplo, tienen un poder de compra de un trillón de euros, equivalente a cerca de un 15% del Producto Bruto Interno de toda la Unión Europea. Hasta un 75% de ese valor es utilizado en la compra de materiales de consumo y contratación de servicios. Si este importante poder de compra fuera usado para promover la producción de bienes y servicios más sustentables, se podrían esperar mejoras y cambios considerables en las estructuras de mercado a corto y mediano plazo. Las compras públicas sustentables también colaboran con las autoridades públicas para alcanzar diversos objetivos, por ejemplo en lo que concierne a la minimización del impacto de los residuos, lo cual es obligatorio como resultado de diversas leyes promulgadas sobre el tema en cada país y en la legislación de cada una de sus ciudades.

El proyecto RELIEF⁵ calculó la contribución de las compras sustentables con resultados muy alentadores. Por ejemplo, si fuera de producción orgánica el 100% del consumo hecho por autoridades públicas de trigo, carne y leche, se daría una reducción en los efectos negativos sobre la contaminación de lagos equivalente a la descarga de efluentes cloacales de 2,1 millones de personas, y esto tan solo por la reducción en el uso de agrotóxicos. También comprobó que las compras sustentables en las instituciones públicas ocupan, o podrían ocupar, un papel clave en el cumplimiento de la legislación ambiental nacional y de los compromisos políticos globales y regionales, incluyendo el objetivo actualmente prioritario de revertir el cambio climático en nuestro planeta.

Si la mayoría de los compradores públicos opta por productos más sustentables, la mayor demanda conducirá a su vez a un precio más bajo. Las adquisiciones públicas pueden ayudar a crear un gran mercado para negocios sustentables, aumentando los márgenes de lucro de los productores a través de economías de escala y reduciendo sus riesgos. Por otra parte, las autoridades públicas pueden incentivar la innovación y estimular la competencia industrial, garantizando a los fabricantes recompensas al mejor desempeño ambiental y social de sus productos a través de la demanda del mercado o de incentivos concretos.

⁵ Proyecto RELIEF: proyecto de investigación financiado por la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea. Sitio web: <http://www.iclei.org/europe/ecoprocura/info/politics.htm>

Estos mecanismos tienen una incidencia muy importante en el mercado. Varios ejemplos ilustran cómo las elecciones concientes de compradores públicos han cambiado considerablemente su estructura. Una autoridad, por lo general, no puede por sí sola generar estos cambios en el mercado. Si son varias las instituciones públicas que adoptan esta política, y combinan su capacidad, poder de compra y contratación, los efectos pueden resultar sorprendentes.

A veces, cuando el sector público local lidera este tipo de procesos y exige determinados patrones en los productos que adquiere, puede llegar a incidir políticamente en los niveles más altos de gobierno y lograr cambios en la legislación a nivel nacional y/o local.

Como puesta en valor, las compras públicas sustentables logran mejorar la imagen de la institución pública porque transmiten responsabilidad a sus ciudadanos, y los agentes gubernamentales pueden demostrar ser ambiental, social y económicamente eficientes como gestores públicos.

Barreras y retos para la implementación de las compras sustentables

Se han señalado los beneficios y la importancia que tiene desarrollar y llevar a la práctica una política pública de compras sustentables. Sin embargo, es necesario nombrar algunas barreras o retos que aún presenta la implementación de esta política, así como sus posibles soluciones.

- Falta de definiciones claras: en un proceso de compras públicas sustentables, pueden haber confusiones técnicas al momento de definir si un producto es o no ambientalmente amigable o socialmente respetuoso. No hay una definición única de sustentabilidad; sin embargo, para determinados bienes y servicios existen criterios sociales y ambientales que pueden ser considerados para establecer principios sustentables. Esta Guía pretende contribuir con criterios claros que faciliten esta definición al momento de decidir la compra o adquisición de algún producto o servicio por parte de una institución pública.
- Considerar que el precio es lo que importa: uno de los principales retos es cambiar el concepto valor-precio que manejan las instituciones públicas. Hasta ahora, el principal criterio que se utilizó en la mayoría de los casos para adquirir un producto o servicio ha sido su precio. Esto puede cambiar si en su lugar se toma en cuenta el análisis del costo-beneficio de un producto; por ejemplo, preferir aquel que tenga una vida útil más larga y que por lo tanto resulte ser más económico en el tiempo.
- Sistemas internos de compras existentes: en muchos casos las instituciones públicas tienen ya un sistema operativo e informatizado que les permite hacer el proceso de compras públicas con mayor velocidad. Por ello será necesario institucionalizar la nueva política con un sistema que ayude a tornar esta actividad de manera rápida y lo menos complicada posible para quienes la lleven a la práctica.

- Desconocimiento del tema ambiental: a pesar de que en los últimos años se ha hablado mucho sobre el ambiente y su deterioro, se puede decir que la población aún no tiene una conciencia real del perjuicio y la gravedad de los problemas ambientales. Los empleados públicos no cuentan con suficiente información sobre el tema, por lo que será necesario realizar una campaña de difusión de la política de compras públicas sustentables, primero al interior de la institución y luego a la población en general, para que sea una política eficazmente ejercida.
- Presencia de barreras legales: en algunas ocasiones, la normativa legal vigente en un organismo público para el proceso de compras determina que sea demasiado complicado o burocrático, lo que dificulta la inserción de nuevos criterios e ideas. Para esto se debe contar con una verdadera voluntad política que permita realizar los cambios o ajustes administrativos necesarios al interior de la institución pública. En otras ocasiones no es sencillo aplicar las normas ambientales a los procesos de compras públicas, sobre todo cuando éstas fueron diseñadas pensando a las entidades privadas como un sujeto obligado.
- Limitada o inexistente oferta de productos sustentables en el mercado local: no siempre se cuenta con la variedad suficiente de productos con certificación verde, de eficiencia energética, o que cumplan con criterios de sustentabilidad.
- Costo: en general se considera que los esfuerzos realizados para adquirir productos sustentables generarán mayores costos que beneficios en la institución pública. Sin embargo, hay estrategias que pueden ayudar a minimizar los costos; por ejemplo, comprar sólo lo estrictamente necesario, unirse con otros organismos públicos para comprar en forma conjunta y obtener un mejor precio, o considerar el costo de operación y funcionamiento del bien, que será menor cuanto mayor sea su eficiencia y vida útil.

Es decisión de la institución pública la fase de implementación con que quiera iniciar el proceso de incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas. Lo fundamental es realizar un planteo progresivo, mejorable, hasta llegar a la fase de implementación avanzada.

Capítulo II: Consideraciones para la implementación de las compras públicas sustentables en los organismos públicos

En el mejor de los escenarios se pueden diferenciar dos etapas previas: primero será necesario delinear una política sobre compras públicas sustentables; luego se deberán desarrollar programas específicos sobre la materia a partir del marco político, técnico y legal delineado en la primera etapa de este proceso.

En tal sentido, y concibiendo al Estado como hacedor de políticas y líder para otros actores como el sector productivo, la sociedad civil y los sectores académicos, este capítulo propone algunos mecanismos y estrategias que ayuden a la autoridad pública a implementar e integrar de manera exitosa una política sobre compras públicas sustentables.

Condiciones políticas para la implementación de las compras públicas sustentables

El Estado ocupa un lugar prioritario entre los actores del desarrollo sustentable, porque es responsable de la creación de políticas públicas, está capacitado para definir aspectos claves del mercado de bienes y servicios y a la vez es el comprador de mayor importancia. Por ello debe liderar el proceso y marcar el camino a seguir en la búsqueda de un mundo más sustentable. La definición de una política de compras públicas sustentables se presenta entonces como el ladrillo fundacional de la construcción de un sistema de compras que incorpore criterios ambientales y sociales en todos sus procesos.

A fin de lograr la aplicación efectiva de las compras públicas sustentables, se necesita que esta política brinde el marco y los lineamientos técnicos y legales a los compradores y al mercado. Para ello, cada administración central deberá plasmar en dicha política la voluntad de las autoridades y expresar el compromiso de llevar adelante este proceso.

En las instancias de elaboración de la política es necesario involucrar en un trabajo multidisciplinario a actores claves, tanto a quienes tienen competencia en las compras públicas como a quienes la tienen en temas ambientales y sociales. Es recomendable promover la participación del sector privado, en particular de los proveedores, quienes podrán aportar su mirada y sus necesidades para que sean plasmadas en la política de compras públicas sustentables en desarrollo. Todo este proceso deberá contar con el liderazgo político necesario que permita materializar la política y transmitirla a toda la administración pública, para que luego su implementación sea exitosa.

Las siguientes son algunas recomendaciones tendientes a facilitar el proceso de elaboración de una política de compras públicas sustentables.

- Liderar con el ejemplo

Para avanzar con el liderazgo del Estado en el plano de las compras públicas sustentables, existen acciones que deberían ser consideradas. Entre otras, el gobierno debe ofrecer un claro liderazgo desde las máximas autoridades, valorar las compras públicas sustentables como parte integral del sistema de compras públicas e incluir metas claras y medibles en el tema; los organismos de auditoría y control del sector público, por su parte, deben comprender que

están auditando el valor a largo plazo del dinero y, por ende, la sostenibilidad del gasto, no sólo el monto de la inversión inicial.

- Establecer prioridades

La definición de prioridades al momento de desarrollar una política de compras públicas sustentables permite un abordaje más concreto y definido para obtener resultados en el corto, el mediano y el largo plazo. Esto conlleva una discriminación positiva sobre las acciones que tendrán mayor impacto, siendo clave la consideración de costos.

No es un proceso sencillo, pues existen barreras que conspiran en el establecimiento de prioridades, tales como la desconexión entre las políticas de compras y las de desarrollo sustentable, la falta de información respecto del impacto ambiental y social de los productos y la de cuáles son más relevantes. La falta de definición de áreas prioritarias con mayor impacto económico, ambiental, laboral y social en relación a las compras públicas sustentables nos llevará a obtener resultados mediocres que no evidenciarán la conveniencia de su implementación. Sin impacto, difícilmente genere interés en los proveedores y consumidores de bienes y servicios por sumarse al cambio.

- Captar oportunidades

La oportunidad que se le presenta al mercado proveedor de innovar con bienes y servicios sustentables es vital para generar el cambio. La ausencia de vínculos estrechos con referentes del mercado que puedan acompañar este proceso se observa en la falta de bienes y servicios innovadores a disposición del Estado. Por ello, el apoyo a pequeñas y medianas empresas y el fortalecimiento de emprendimientos locales y regionales pueden descomprimir este escenario, y deberían ser considerados en la política de compras públicas sustentables.

- Levantar barreras

En general, las áreas de compras y contrataciones adquieren bienes y servicios con la lógica del menor costo económico, sin considerar otros como los de uso, los de reparación y los de disposición final. No siempre se tienen mecanismos para demostrar el valor económico de los costos y los beneficios sociales y ambientales, lo que compone una dificultad al momento de justificar elecciones de compra más sustentables.

Las dificultades que se presentan están relacionadas con la consideración del gasto a corto plazo en desmedro de los beneficios a largo plazo, y la falta de información sobre cómo contabilizar los beneficios intangibles.

Un modo de revertir esta situación es que los organismos del sector público aseguren que los presupuestos apoyan las compras públicas sustentables, vinculando los gastos de capital y los operativos. Otro es que el gobierno promueva mecanismos que faciliten el acceso a la información de los beneficios de los bienes y servicios a lo largo de su ciclo de vida, para que los compradores los tomen en cuenta en sus decisiones de compra.

Programas de compras públicas sustentables en la práctica

Una vez definida la política, será necesario desarrollar acciones ordenadas para llevar las compras públicas sustentables a la práctica. Un programa de compras públicas sustentables debe ser considerado un proceso, generalmente gradual, que se va ajustando poco a poco a las características de la institución pública, a su estructura y a sus procedimientos.

En particular, previo a la implementación de la política por parte de la administración pública será necesario desarrollar capacidades entre los compradores para la inclusión de criterios de sustentabilidad en las compras. Éste es un aspecto clave del proceso.

La acumulación de experiencia y desempeño en áreas de compras no es suficiente para dar el salto cualitativo hacia la adquisición de bienes y servicios sustentables; se precisa formación y experiencia práctica para asumir esta responsabilidad. Por ello el proceso se inicia con la capacitación de los responsables y equipos técnicos de las oficinas de compras, formación que deberá contener procedimientos tipo para mejorar las actuales compras del Estado, herramientas adecuadas sobre compras públicas sustentables y material específico para la adquisición de bienes y servicios sustentables, concentrándose en aquellos que hayan sido priorizados.

Como complemento de lo anterior se debe llevar a cabo, como herramienta a desarrollar, la sistematización de la información que incluya documentación en donde consten criterios ambientales, sociales y éticos que se pueden evaluar en las compras, los impactos ambientales o sociales que se piensan disminuir, los procedimientos legales y administrativos, las cláusulas del contrato y los posibles proveedores que cumplan los requisitos, entre otros. Para ello puede realizarse un análisis de experiencias previas en el país, la región o el mundo, lo que permitirá facilitar el proceso de aplicación a nivel de la propia administración.

Asimismo, se debe establecer quiénes participarán y se involucrarán en la implementación de la nueva política. A partir del análisis de experiencias exitosas, podemos afirmar que las compras públicas sustentables necesitan de un trabajo multidisciplinario e interdepartamental, de cuyo proceso de implementación deben ser parte, al menos, los responsables de los procesos de compra, los especialistas técnicos de las áreas ambiental y social, los usuarios o requirentes de los productos y las áreas jurídicas que participan en los procesos de compras.

Como fue mencionado anteriormente, es conveniente iniciar el proceso de aplicación de las compras públicas sustentables con aquellos bienes y servicios que produzcan el mayor impacto positivo y que puedan generar, asimismo, experiencias exitosas. A tal fin será necesario establecer una priorización sobre dichos bienes y servicios, para lo cual se podrán aplicar algunos de los siguientes criterios:

- Peso relativo del bien o servicio, desde el punto de vista económico, en el volumen de compras de la Administración Pública o de la repartición que pretenda incorporar criterios de sustentabilidad en sus compras.
- La complejidad ambiental o social del bien o servicio sobre el que se pretende avanzar.

- La relevancia del bien o servicio en la opinión pública, así como su visibilidad.
- La existencia de sistemas de certificación y/o acreditación de determinados criterios de sustentabilidad, tanto voluntarios como obligatorios, que permitan discriminar fácilmente entre diferentes ofertas y aseguren un proceso de compra exitoso y sencillo.
- La existencia de normas ambientales y/o sociales que determinen el cumplimiento de estándares y/o requerimientos.
- Peso relativo del bien o servicio respecto del número de procesos de compras anuales.

En cualquier caso, es necesario contar con información clara y fidedigna que transmita las áreas prioritarias que se pretenden considerar.

Una vez priorizados los bienes y servicios, se deberá proceder al análisis del marco normativo correspondiente y del mercado. Este último permitirá verificar si existe una oferta suficiente como para llevar adelante el proceso licitatorio con criterios de sustentabilidad.

Como ocurre con toda política pública que se adopta, es necesario realizar el correcto seguimiento a su funcionamiento y evaluar permanentemente sus impactos y resultados. De ser necesario se podrán modificar ciertos aspectos, ya que el objetivo es lograr que funcione exitosamente y se consigan los objetivos generales más amplios: contribuir a un mejor ambiente y calidad de vida en la localidad.

Capítulo III: Criterios de sustentabilidad. Cómo y dónde incorporarlos

Teniendo en cuenta que las compras públicas están siempre normadas y reguladas por leyes y/o procedimientos específicos, el marco legal no puede ser desconocido. Por esta razón, en el caso de avanzar en las compras públicas sustentables, es necesario conocer las normas que rigen el sistema para no contradecirlo y, eventualmente, complementarlo.

Las instituciones públicas, además de considerar principios básicos de las compras públicas como mejor relación calidad-precio, contratación justa y no discriminatoria y transparencia, pueden tener en cuenta el establecimiento de criterios éticos, sociales y ambientales.

Lo principal es precisar clara y sencillamente los criterios, especialmente los mecanismos para incorporar los en el proceso de contratación pública. El reto radica en establecer criterios de compras sustentables que se incluyan, por ejemplo, dentro de los principios clásicos de precio, calidad y eficiencia.

Criterios de sustentabilidad

Los criterios de sustentabilidad en los procedimientos de contratación alcanzan tanto a las actuaciones previas a la contratación (determinación del objeto de contrato) como al procedimiento de contratación en sí (selección y requisitos de capacidad técnica), a la propia adjudicación (valoración de la oferta más ventajosa) y a la ejecución del contrato (condiciones de ejecución).

Los criterios de sustentabilidad pueden ser ambientales y/o éticos/sociales.

Criterios ambientales

Ante la compra de determinados productos, como papel, materiales de oficina, mobiliario y prendas de trabajo, se debe tener en cuenta el análisis del impacto ambiental durante todas las etapas de su ciclo de vida, desde la extracción de los materiales hasta la gestión de los residuos, con el objetivo de minimizar su impacto negativo.

“Un producto ecológico es aquel que tiene un menor impacto en el medio ambiente durante todo su ciclo de vida, que cumple la misma o mejor función que un producto no ecológico y que alcanza las mismas o mejores cuotas de calidad y de satisfacción para el usuario”⁶.

Aunque se pueden integrar criterios ambientales en cualquier fase del procedimiento de contratación, resulta más factible hacerlo en oportunidad de definir el objeto del contrato y las especificaciones técnicas.

Por otra parte, la reducción del volumen de compras es la forma más directa y segura de disminuir los costos económicos y ambientales de la contratación. Esto implica que las entidades contratantes deben identificar las oportunidades potenciales para disminuir el consumo del bien y aumentar la eficiencia en su uso.

⁶ Compras Verdes. Catálogo de Productos y Proveedores de Aragón. Prescripciones técnicas para la compra pública sostenible. Año 2007, Gobierno de Aragón

De acuerdo con algunos manuales basados en experiencias exitosas ya implementadas⁷, los criterios ambientales para la compra pública sustentable mayormente conocidos, difundidos y aplicados son:

- Materias primas: conservación de los recursos y bajo impacto de los materiales.
 - que los bienes provengan de procesos de reciclaje (papel 100% reciclado, bolígrafos o mobiliario de oficina fabricados en plástico PP reciclado);
 - que provengan de recursos renovables gestionados de manera sostenible (por ejemplo, papel certificado FSC o producido con fibras alternativas como ser bambú, cáñamo, yute, Kenaf, carrizo y de caña de azúcar);
 - que no hayan sido experimentadas en animales (como los productos de limpieza).
 - Proceso de fabricación: producción limpia y reaprovechamiento de componentes de productos en desuso.
 - que en el proceso de fabricación se haya tenido en cuenta la disminución de los impactos ambientales (consumo de agua y energía, además de emisiones que incluyen requerimientos para emanaciones gaseosas de CO₂);
 - que no se hayan añadido sustancias tóxicas para la salud o el ambiente (colorantes cancerígenos o alergénicos en las prendas de trabajo).
- Uso: eficiencia, minimización del consumo de productos auxiliares, prevención de la contaminación y durabilidad de los bienes durante su uso.
 - que el bien sea de bajo consumo de energía (material informático y ofimático) y de agua (sistemas ahorradores de agua);
 - que tenga una vida útil prolongada;
 - que sea reutilizable;
 - que pueda emplear energías renovables (calderas de biomasa y placas solares).
- Distribución: que se utilice un sistema de transporte eficiente y/o que la producción del bien sea local, minimizando los requerimientos de transporte y, por lo tanto, el uso de combustibles fósiles.
- Fin de vida del producto: empleo de monomateriales y materiales compatibles para facilitar el reciclado; fabricación modular fácil de desmontar e identificación de materiales difíciles de reconocer mediante códigos.
 - que el bien sea reciclable;
 - que se adquieran bienes monomateriales que faciliten el reciclaje;

⁷ Compras Verdes. Catálogo de Productos y Proveedores de Aragón. Prescripciones técnicas para la compra pública sostenible. Año 2007, Gobierno de Aragón

- que las piezas estén marcadas claramente para su identificación y reciclado;
- que se reduzca todo lo posible el embalaje, y que éste sea a su vez reciclable;
- que sea fácilmente reparable;
- que sea recargable (tóner, correctores ortográficos, portaminas, etc.).

En la ejecución del contrato también pueden introducirse otras consideraciones, como:

- Suministro de lotes de tamaño adecuado para minimizar residuos.
- Entrega y envasado de bienes a granel y no por unidades.
- Suministro de bienes en recipientes reutilizables.
- Recuperación o reutilización a cargo del contratista del material de embalaje y de los productos usados.
- Recogida, reciclado o reutilización a cargo del contratista de los residuos producidos durante la utilización o consumo del producto.

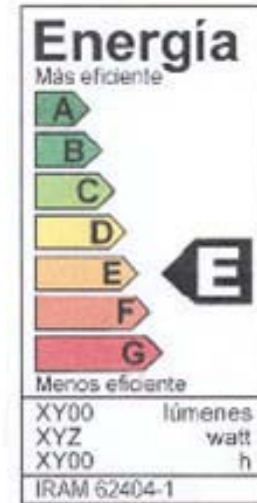
Además de lo anterior, es importante mencionar algunos elementos que permiten verificar el cumplimiento de determinados criterios ambientales en los bienes y servicios, como las etiquetas:

- El etiquetado basado en el ciclo de vida.

Hace referencia al detalle de todo el proceso de fabricación del artículo, e incluye sus características para ser convertido en desecho al final de su vida útil. Normalmente es un análisis técnico que consta en un etiquetado en el producto denominado ecoetiqueta, y que se basa en el análisis del ciclo de vida. Es una herramienta muy útil al momento de tratar de evaluar si un producto es o no sustentable.

La mayoría de los programas oficiales de etiquetado ecológico existentes basan sus criterios en el ciclo de vida (etiqueta de la unión europea, nordic label, ángel azul, etc.). Etiquetas sobre declaraciones ambientales del producto.

Las declaraciones ambientales del producto (epd) muestran información estandarizada, basada en el análisis del ciclo de vida de un producto o servicio, con diagramas que presentan un conjunto de indicadores ambientales referidos, entre otros, al calentamiento global, al consumo de recursos y a la generación de residuos.



- Etiquetas basadas en criterios ambientales específicos.

Son etiquetas públicas que hacen referencia a una cuestión ambiental concreta, como el uso de la energía o los niveles de emisiones.



“Energy Star, por ejemplo, hace referencia a productos que son energéticamente eficientes en sí mismos y en su proceso de producción.

Sin embargo a pesar de que las etiquetas le facilitan a quien evalúa la compra la discriminación entre bienes que cuentan con determinados atributos por el cumplimiento de ciertas especificaciones ambientales fijadas con anterioridad, se debe respetar el principio de igualdad y no discriminación respecto de los proveedores. De esta manera, no es necesario exigirles que sus productos tengan las etiquetas, pero sí puede exigírseles que cumplan con las especificaciones técnicas que ellas representan o que la autoridad pública sugiere para ese producto, para lo cual será necesario determinar el método de comprobación de esas condiciones.

Por otra parte, se debe reconocer que el mercado actual en nuestro país no incluye una gran diversidad de productos con etiquetas, por lo que se puede aplicar sólo para unos pocos bienes que cuentan con estos reconocidos elementos.

En la misma línea, las instituciones públicas tienen derecho a verificar que los contratistas potenciales tienen la capacidad técnica y los conocimientos necesarios para cumplir con los requisitos ambientales que se han definido en las especificaciones técnicas. Como criterio general, se debe valorar positivamente que las empresas dispongan de un Sistema de Gestión Ambiental (ISO-14001, por ejemplo) certificado por una entidad acreditada. Por otra parte, deben aceptar todos los demás medios de prueba que permitan al licitador demostrar su capacidad técnica.

Criterios éticos y sociales

Además de criterios ambientales, el gobierno puede considerar aspectos éticos relativos al cumplimiento de convenciones internacionales y estándares sobre condiciones laborales dignas, salarios mínimos, derechos de los trabajadores y lucha contra el trabajo infantil, entre otros.

Las instituciones públicas y otras entidades privadas pueden exigir en sus compras que los proveedores y productos cumplan esos criterios y apostar además por estándares más exigentes, como los del comercio justo.

El comercio justo es una relación comercial que debe cumplir con normas mínimas, tales como:

- Garantizar a los trabajadores salarios y condiciones laborales justas.
- Asegurar que no existe explotación infantil.
- Las organizaciones productoras deben destinar una parte de sus beneficios a las necesidades básicas de su comunidad: sanidad, educación, agua, saneamiento y seguridad alimentaria. El comercio justo debe contribuir al desarrollo de toda la comunidad.
- El funcionamiento de las organizaciones productoras debe estar basado en la participación y la democracia, y velar por la igualdad entre hombres y mujeres.
- Las relaciones comerciales se fundan en el diálogo, la transparencia y el respeto mutuo, asegurando que sean a largo plazo y garanticen una parte del pago una vez formalizado todo lo pactado según contrato.
- La producción se realiza garantizando la protección del medio ambiente.
- Los productos de comercio justo son elaborados bajo normas de calidad.

Estas normas podrán introducirse en los pliegos de contratación de algunos productos y servicios en los que exista oferta suficiente por parte de las organizaciones de comercio justo y una relación calidad-precio competitiva. Cuando no exista alternativa de comercio justo, como ocurre en los casos de mobiliarios de oficina, prendas de trabajo y productos de limpieza, se pueden incorporar, además de los criterios ambientales mencionados anteriormente, determinadas especificaciones técnicas: por ejemplo, que las empresas fabricantes y proveedoras garanticen que en la elaboración de dichos productos o desempeño del servicio se han cumplido condiciones laborales dignas, o incluir condiciones de empleo basadas en convenios colectivos de trabajo.

Una forma, quizás la más pragmática, de incluir este tipo de criterios al proceso de compra es exigir a los oferentes una declaración o certificación de que cumplen con las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que especifique el órgano de contratación; caso contrario, quedarán excluidos por incumplimiento de las especificaciones contractuales.

También debería evaluarse la posibilidad de sumar como proveedores del Estado a las empresas e iniciativas de economía social, que incluyen a empresas productivas o

prestadoras de servicios que cumplen con determinados criterios sociales o de equidad social.

Instancias del proceso de compra pública donde se pueden incorporar criterios de sustentabilidad

Como se mencionó anteriormente, es muy importante que la incorporación de criterios de sustentabilidad en el proceso de compras públicas se realice a partir del conocimiento de la legislación que lo rige. Deben evitarse contradicciones legales o atentados contra los principios básicos de las compras públicas, entre otras dificultades.

Generalmente, dentro del proceso de compra o adquisición pública que establece la ley se reconocen tres etapas en las que se pueden incluir los criterios ambientales y los sociales y éticos:

- Especificación del producto/servicio: instancia donde se detalla el tipo de producto que se quiere adquirir.
- Ejemplo: se define que se quiere comprar papel reciclado
- Definición del Pliego de Bases y Condiciones Particulares: momento en el que se explican las características técnicas específicas del producto a adquirir.
- Ejemplo: en la definición del pliego de bases y condiciones particulares se define que sea de tamaño A4 de 90 gramos.
- Evaluación, selección y adjudicación: se establecen los criterios de evaluación, selección y adjudicación de los oferentes.
- Ejemplo: se seleccionarán aquellos que tengan certificaciones de tipo ambiental, social o éticas.

Recomendación: según la mayoría de las experiencias internacionales, el mecanismo más simple para poder empezar con un proceso de compras públicas sustentables es insertando los criterios de sustentabilidad en instancia de la definición del producto.

Es importante aclarar que es recomendable que la aplicación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas se realice conforme el principio de progresividad, también consagrado en la Ley General del Ambiente 25675, por el cual se establece que “los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos”. Esto, máxime cuando el proceso recién está iniciándose.

En función a este concepto de gradualidad, existe bibliografía que diferencia tres etapas en cuanto a los niveles de aplicación:

- Etapa elemental: cuando se han desarrollado criterios básicos para un grupo mínimo de productos claves. Inclusive, puede decidirse aplicar sólo un criterio ambiental a un producto clave (por ejemplo, eficiencia energética).

- Etapa media: cuando se han desarrollado criterios ambientales para los productos o servicios de mayor importancia en la institución con diferentes niveles de ambición, básico, avanzado y excelencia. Los criterios están disponibles para todo el personal, pero no es obligatoria su aplicación.
- Etapa avanzada: cuando se han desarrollado criterios ambientales pueden incluirse también criterios sociales y éticos para todos los productos y servicios que generen impacto ambiental negativo con diferentes niveles de ambición, que son de uso obligatorio para los responsables de las compras o contrataciones.

La etapa de implementación con la que se decida empezar dependerá de la realidad institucional, del mercado local y de la decisión política y la voluntad de la autoridad pública.

Las siguientes son recomendaciones generales para avanzar con la incorporación de criterios de sustentabilidad en los procesos de compras y contrataciones públicas.

Instancias del procedimiento de contratación	Recomendaciones para incluir criterios
Acciones previas	<p>Otorgar información a los proveedores habituales con el objeto de que conozcan las intenciones de incluir criterios sustentables en la adquisición de bienes y servicios.</p> <p>Elaboración y revisión periódica de un catálogo de productos y servicios sustentables que incluya información sobre los aspectos ambientales, éticos y/o sociales, los estándares que cumplimenta la empresa fabricante y un listado de proveedores.</p>
Definición del objeto del contrato	<p>Revisión de los pliegos particulares para la adquisición de bienes y servicios, con el objeto de poder incluir nuevas cláusulas que incorporen criterios de sustentabilidad o definir un nuevo contrato específico una vez que el período de vigencia del mismo haya concluido.</p>
Especificaciones técnicas	<p>Técnicas: a la presentación de la oferta, los oferentes adjuntarán los certificados de las características técnicas del bien o servicio en cuestión.</p> <p>Ambientales: en el caso que el bien o servicio esté certificado por alguna etiqueta ecológica que cumpla</p>

	<p>con los requisitos ambientales establecidos, los oferentes deberán adjuntarla.</p> <p>Éticas y sociales: cuando se haga referencia a bienes de comercio justo, deberán estar producidos y comercializados según los estándares correspondientes.</p>
<p>Selección de candidatos</p>	<p>Se valorará positivamente a las empresas que demuestren mayor compromiso ambiental/ético/social:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que tanto el oferente como el fabricante sean entidades de economía social. • Que sean organizaciones de comercio justo acreditadas como tales. • Que dispongan de certificaciones ambientales como ISO 14001, y/o presenten programas de iniciativas ambientales de sus propias organizaciones. • Que dispongan de certificaciones sobre riesgo laboral, transparencia en el proceso de adjudicación de bienes y servicios.
<p>Adjudicación del contrato (criterios de valoración de oferta)</p>	<p>Los criterios de valoración de las ofertas para la adjudicación del contrato serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oferta económica. • Características técnicas. • Aspectos sustentables (ambientales, éticos, sociales). • Plazo de entrega.

Fuente: elaboración propia en base a Compras verdes. Catálogo de productos y proveedores de Aragón.

Algunos ejemplos concretos

En este punto se presentan ejemplos de criterios ambientales y sociales a tener en cuenta en la compra y contratación de productos y servicios⁸. Fueron seleccionados aquellos que a la fecha tienen un peso relativo considerable en los gastos de funcionamiento de las administraciones.

- Material de oficina

Las instituciones públicas y otras entidades adquieren para su funcionamiento productos muy heterogéneos; por ejemplo, material de oficina como lápices, lapiceras, marcadores, correctores líquidos y pegamento. Los impactos ambientales asociados a estos elementos están relacionados con el uso de sustancias químicas peligrosas que contienen en pequeña escala, como disolventes, compuestos orgánicos volátiles y metales pesados.

El primer paso a la hora de comprar material de oficina es ajustarse a las necesidades reales de compra. Por otra parte, un buen uso y cuidado de este material puede evitar su desperdicio y alargar su vida útil. De esta manera, las Unidades Operativas de Compras deben revisar con la unidad requirente la real necesidad de adquisición del bien en cuestión y, en relación a esto, el volumen a adquirir.

De manera general se debe:

- Adquirir productos que permitan reducir residuos -recargables, reutilizables, de larga duración y fácilmente reparables-.
- Comprar productos elaborados con materiales reciclados y cuyos componentes sean reciclables.
- Usar objetos monomateriales y preferiblemente metálicos para garantizar su resistencia y durabilidad, y eventualmente su posterior reciclado.
- Comprar productos con ausencia o bajo contenido de sustancias tóxicas o peligrosas (disolventes orgánicos, cloretoileno o tricloroetano).
- Adquirir productos que no se encuentren sobreempaqueados y que tengan envoltorios que sean fácilmente separables para su reciclado.

La mayoría de los proveedores de artículos de oficina disponen de una amplia gama de productos fabricados con materiales reciclados y libres de determinadas sustancias tóxicas. Es necesario consultar con el proveedor.

- Ropa de trabajo

Las instituciones públicas compran una amplia gama de prendas de trabajo según la necesidad de sus agentes y puestos laborales: batas, buzos, blusas, chalecos,

⁸ Parte de estos ejemplos fueron extraídos de Compras Verdes. Catálogo de Productos y Proveedores de Aragón. Prescripciones técnicas para la compra pública sostenible. Año 2007, Gobierno de Aragón; y Compras Públicas Sustentables en el Mercosur. Lineamientos para la elaboración de Políticas. IADS, año 2008. Asimismo, son complementados con las fichas técnicas de productos elaboradas por el IADS para este Manual y que forman parte del Capítulo V.

camperas, gorras, faldas, guantes, zapatos, batas de laboratorio, sábanas, colchas, mantas, fundas de almohada, toallas, camisones, pijamas y ropa infantil de cama, entre gran variedad de prendas.

Recientemente, numerosas empresas, instituciones y particulares de la industria textil han comenzado a entender la importancia de fabricar ropa de manera ambiental y socialmente responsable. Diseñadores, grandes marcas y minoristas, así como sindicatos, administraciones públicas y organizaciones sociales se han involucrado en este proceso.

Algunas consideraciones que podrían tomarse en cuenta al momento de adquirir ropa de trabajo son:

- Aspectos ambientales ligados a las materias primas: el cultivo de algodón ecológico o de producción integrada en lugar del convencional; la utilización de materiales reciclados o sintéticos cuyo impacto en el ambiente se estime inferior al de las fibras naturales.
- Aspectos sociales ligados al cultivo de materias primas: producción según los criterios del comercio justo.
- Aspectos ambientales ligados a la fabricación: reducción del impacto ambiental de las fábricas; limitación del uso de sustancias peligrosas.
- Aspectos sociales ligados a la fabricación: condiciones laborales dignas para los trabajadores; inversión en la comunidad.
- Aspectos sociales ligados a las prendas: cualidades respetuosas con el cuerpo humano, tallas, formas, texturas.

El algodón juega un papel importante como cultivo de fibra renovable y como materia prima industrial. Se trata de un sector que da trabajo a más de cien millones de campesinos y procesadores en el mundo, y de un cultivo donde el uso de pesticidas y herbicidas es desmedido y se ha expandido la utilización de transgénicos. Además, la sobreproducción de algodón en los últimos años ha perjudicado económicamente en gran medida a los países en vías de desarrollo, a lo que se añaden condiciones sociales y legales extremadamente duras. Partiendo de esta realidad, las instituciones públicas y otras entidades podrían incorporar en los pliegos de contratación para el suministro de algunas prendas de trabajo la obligación de que determinados productos estén elaborados con algodón 100% ecológico.

Ejemplo 1

Definición del objeto del contrato: contratación del suministro de diversos artículos con destino a entidades relacionadas con la salud (hospitales, residencias, etc.).

Especificaciones técnicas: se valoraran todos aquellos artículos cuya composición del textil sea algodón 100% ecológico, como sábanas de cama, toallas de baño, pijama pelele, camisetas de bebé, pijamas de niño y de adulto, camisones y batas de pacientes, y cuyas características técnicas coincidan con las especificadas en el presente pliego.

Ejemplo 2

Definición del objeto del contrato: suministro de prendas de trabajo.

Especificaciones técnicas: se valoraran por encima de otros artículos todas aquellas prendas de trabajo cuya composición del textil sea algodón 100% ecológico, como camisetas, pantalones, faldas, guardapolvos de laboratorio, etc., y cuyas características técnicas coincidan con las especificadas en el presente pliego.

Los licitadores deberán garantizar que todos los textiles y otros materiales utilizados en la producción, realizada de manera directa o mediante subcontratación, se han realizado respetando los principios y derechos fundamentales de la OIT. Se podrá acreditar mediante certificado de código de conducta reconocido, auditoría externa o declaración documental de la propia empresa.

- Compra de alimentos y contratación de servicio de catering

La compra de alimentos, la provisión de viandas y la contratación de servicios de catering es habitual en ciertas dependencias de la administración pública.

Los principales impactos ambientales y sociales derivados de la producción de alimentos están asociados generalmente a:

- El uso de fertilizantes químicos y plaguicidas que contaminan el agua y el suelo, produciendo efectos negativos sobre la salud humana.
- Los bajos salarios y las malas condiciones laborales de los productores con menor escala respecto de aquellos productos originarios de los países en vías de desarrollo (café, té, fruta fresca, chocolate).

La inclusión de criterios ambientales y sociales en los pliegos de compras y contrataciones de este tipo de productos y servicios contribuye a promover el consumo de productos orgánicos. Como hemos dicho anteriormente, es muy importante conocer la capacidad del mercado para responder a una demanda de tales características. Por esta razón, y reiterando lo consignado a lo largo del presente capítulo, es necesario avanzar progresivamente en las exigencias para que de manera simultánea el mercado pueda adecuarse y no resulte imposible comprar o contratar de manera sustentable.

Algunos criterios pueden ser:

- Exigir porcentajes mínimos de alimentos cultivados orgánicamente.
- Favorecer la adjudicación a aquellos proveedores que ofrezcan productos del mar extraídos en forma sostenible.
- Desarrollar menús estacionales con alimentos que se producen en cada temporada y localmente. De esta manera, el transporte de alimentos se minimiza y la comunidad agrícola local se beneficia.
- Promover una alimentación basada en frutas, verduras, cereales, legumbres y derivados de la carne para disminuir la producción de carne y su consecuente impacto ambiental.
- Con el fin de reducir la generación de residuos, se deberán utilizar cubiertos, cristalería, vajilla y manteles reutilizables para servir los alimentos y bebidas. Los residuos producidos durante el servicio se recogerán por separado, segregándolos en orgánicos e inorgánicos.

Ejemplo

Definición del objeto del contrato: compra de alimentos.

Especificaciones técnicas: X% de determinada categoría de productos (lácteos, carnes, verduras, productos específicos, por ejemplo: papas, tomates, carne, huevos, etc.) debe ser producido orgánicamente.

Verificación: certificación por la autoridad de aplicación competente que acredite que los productos alimenticios son producidos orgánicamente.

Cláusulas de valoración de oferta:

a) Se otorgarán puntos adicionales a los alimentos producidos orgánicamente en un porcentaje por encima del mínimo requerido en el pliego de condiciones.

Verificación: certificación por la autoridad de aplicación competente que acredite que los productos alimenticios son producidos orgánicamente.

b) Se otorgarán puntos adicionales a los alimentos cuyo envase contenga más del 45% de materiales reciclados y/o sean ofrecidos en una sola unidad de paquete y no en porciones.

Verificación: el proveedor debe proporcionar una declaración firmada donde indique que es capaz de cumplir con estos criterios. La autoridad contratante se compromete a verificar el cumplimiento durante toda la vigencia del contrato. Se aplicarán sanciones en caso de incumplimiento.

Capítulo IV: Experiencias internacionales

Las experiencias internacionales que se presentan a continuación corresponden a diferentes niveles de gobierno (regional, nacional y local), y revisten interés en tanto reflejan experiencias exitosas en la temática. Los gobiernos nacionales representan, en general, más del 50% del gasto público en forma centralizada, por lo que el desarrollo de una política de compras públicas sustentables a ese nivel tendrá un impacto determinante en el mercado, y seguramente incidirá en que los gobiernos provinciales y locales se decidan a avanzar en la misma dirección.

Por su parte, los gobiernos locales –los provinciales y principalmente las ciudades– cumplen un rol fundamental, ya que por su dinámica, tamaño y cantidad de población, que continúa en aumento en el mundo entero, a través de sus administraciones gastan diariamente altas sumas de dinero en la adquisición de bienes o en la contratación de servicios que les permiten ejercer su rol de gobierno local. Asimismo, dada la mayor facilidad para implementar las compras públicas sustentables a nivel local, y por representar la mayor cantidad de experiencias, pueden utilizar su fuerza para incidir en una mejora ambiental a nivel local, nacional e inclusive internacional con una transferencia de experiencias y buenas prácticas.

Las compras públicas sustentables en Europa y Norteamérica

- Holanda. Desde 1999 el gobierno holandés ha promovido activamente la compra de productos y servicios sostenibles. Los responsables de las compras públicas, el personal de Ambiente y las autoridades de todos los organismos son inducidos a comprar productos y servicios sostenibles. En tal sentido, el Ministerio de Planificación Territorial y Ambiente inició en 2003 el Programa de Compras Públicas Sostenibles.
- Estados Unidos. Desde 1993, el gobierno de los Estados Unidos compra sólo aquellos equipos de tecnología que cumplan con el programa Energy Star. Debido al alto consumo de bienes informáticos que el gobierno posee, el impacto de la decisión ha sido muy alto, incidiendo fuertemente en la oferta de productos con esa etiqueta a nivel internacional.
- Bélgica. En Bruselas, la compra de pilas recargables de gran potencia se lleva a cabo de manera conjunta entre los departamentos de Compra, Ambiente y Finanzas. Para llevar a cabo el seguimiento del impacto, existe una base de datos específica que les permite analizar el ciclo de vida de las pilas.
- Suiza. El Consejo Federal Suizo apoya la introducción de una política de producto integrada (PPI). A través de la creación de un marco nacional e internacional más favorable, el Consejo Federal procura cambiar la demanda del sector público y del consumidor hacia productos que cumplan con normas económicas, ambientales y sociales en todo su ciclo de vida (planificación, producción, uso y disposición final). Las medidas tienen que ver con la simplificación de los procedimientos de las compras públicas para facilitar la participación de pequeñas firmas, objetivos mínimos para involucrar a grupos específicos -particularmente a los que han sido víctimas del apartheid- y otorgar preferencias a las empresas que entre su personal tienen individuos pertenecientes a dichos grupos.

- País Vasco. El “Acuerdo del Consejo de Gobierno sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la administración de la comunidad autónoma y de su sector público”, aplicable a todos los procesos de contratación, tiene por objeto definir el modo en que las consideraciones ambientales y sociales deben incorporarse en los pliegos de contratación u otros documentos contractuales, en concordancia con la ley de contratos vigente desde 2008 (Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público).
- Barcelona. Esta ciudad, en el marco de la Agenda 21, se propuso potenciar la actividad económica orientándola hacia el desarrollo sostenible. Para ello, la línea de acción responde a la inclusión de criterios ambientales y cláusulas sociales en los concursos públicos por obras y servicios, y estimula la compra verde por parte de la administración pública. Asimismo, el café de todas las máquinas expendedoras cuenta con la etiqueta de Comercio Justo.
- Londres. La ciudad británica ha implementado los Códigos de contratación pública ecológica para la fabricación y utilización de bienes, incluyendo la eliminación final. Esto implica la elección de productos que no sean perjudiciales para los consumidores, que sean biodegradables o reutilizables y que no consuman energía ni recursos naturales innecesariamente, entre otros.
- París. Las empresas que licitan para la adjudicación de contratos de obras públicas están obligadas a adoptar un código de conducta que incluye la protección de los árboles, el mantenimiento de las condiciones de limpieza, la minimización de las molestias a la ciudadanía, la realización de una adecuada gestión ambiental de los recursos empleados, la protección contra el ruido y la capacitación de los empleados. Se ha creado una comisión técnica que se encarga de realizar el control y seguimiento de este código de conducta. En caso de detectar un incumplimiento, el contrato puede darse por finalizado y la empresa adjudicataria queda excluida para futuras convocatorias.
- Dunkerque y Lille. La primera de estas ciudades francesas ha iniciado un proceso por fases en la contratación verde del Estado. Comenzó con un producto como caso piloto, para luego incorporar la práctica de forma sistemática y masiva. La ciudad de Lille inició el proceso con la compra de pintura, papel, tinta para impresoras, productos de limpieza, alumbrado público y madera.
- Voralberg. La región austríaca de Voralberg, compuesta por casi 100 municipios, desarrolló un programa de orientación de las compras públicas con el objeto de centralizar la decisión de compra hacia patrones sostenibles. Pueden consultarse en Internet las guías para la contratación de obras y compras de productos y materiales.

Las compras públicas sustentables en Latinoamérica

- Mercosur. Se concretó el Proyecto Piloto en compras públicas sustentables con apoyo del PNUMA. Participaron el SGT N°6 Medio Ambiente y el Grupo de Contrataciones Públicas del Mercosur. El objetivo del Proyecto fue contribuir a la difusión y desarrollo de capacidades en compras públicas sustentables en cada uno de los Estados parte del Mercosur, y sentar las bases institucionales

para avanzar en la implementación de criterios de compras públicas sustentables en cada uno de los países.

- Costa Rica. Estableció en 2006 un sistema para la valoración y comparación de ofertas que otorga puntos según diferentes características comprobables de calidad, desempeño, tiempo de entrega y otras variables del servicio/producto. También se pueden otorgar puntos por desempeño ambiental, siempre y cuando esté relacionado con el objeto de la contratación y sea comprobable. La disposición del puntaje debe ser equitativa, de modo de asegurar que no se pagará más caro por el producto. Por ejemplo, para la adquisición de papel para sus impresoras indicó que la compra se adjudicara considerando en un 90% el precio y en 10% la cantidad de papel reciclado ofrecido.
- Estado de San Pablo. Posee una exitosa experiencia a partir de la inclusión de criterios ambientales en las compras públicas. Dado que San Pablo es el estado más poblado de Brasil -viven casi 40 millones personas y concentra el 40% de la industria brasilera-, el sector público representa un volumen y poder de compra de gran envergadura. El sistema de compras es descentralizado: el Estado cuenta con más de 1.600 unidades de compra, y a nivel central se encuentra el Comité Central de la Gestión Pública que se encarga de introducir criterios socioambientales en los procedimientos de adquisición de bienes y materiales, obras y servicios de ingeniería. En las contrataciones se prevén cláusulas sancionatorias para quienes no cumplen con las distintas especificaciones; esto puede llevar a que una empresa quede fuera del registro de proveedores del estado por cinco años.

Fuentes de consulta

- AA.VV. (2007). *The procura+ manual. A guide to cost-effective sustainable public procurement*. Friburgo: ICLEI – Local Governments for Sustainability.
- Biderman, R., Betiol, L., Macedo, I., Monzoni, M., Mazon, R. (orgs) (2006). *Guia de compras públicas sustentáveis. Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora FGV - ICLEI – Governos Locais Pela Sustentabilidade.
- Comisión Europea (2005). *Compras ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica*. Bruselas: Comisión Europea.
- España, Consejo de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón (2007). *Compras verdes. Catalogo de productos y proveedores de Aragon. Prescripciones técnicas para la compra pública sostenible en Aragón*. Aragón: Gobierno de Aragón.
- IADS – Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (2008). *Compras públicas sustentables en el Mercosur. Lineamientos para la elaboración de políticas*. Buenos Aires: IADS
- Iniciativa de Compras Verdes de América del Norte (2004). *Eco-Sat, Herramienta de autoevaluación de compras ambientales de la Iniciativa de Compras Verdes de América del Norte*. Montreal: NAGPI.
- Masera, D. (2002). *Sustainable consumption. A global status report*. Disponible en www.iisd/linkages/consume/oslo004.html
- OCDE (2002). *Recommendation of the council on improving the environmental performance of public procurement*. Paris: OCDE.
- ÖKO-Institut E.V. e ICLEI (2007). *Costs and benefits of green public procurement in Europe*. Friburgo: ÖKO-Institut E.V. – ICLEI, Local Governments for Sustainability.
- Reino Unido (2007). *Action plan. Incorporating the government response to the report of the sustainable procurement task force*. Londres: Gobierno del Reino Unido.
- Reino Unido, Departamento de ambiente, alimentos y asuntos rurales. (2006). *Procuring the future sustainable procurement national action plan: recommendations from the sustainable procurement task force*. Londres: Departamento de ambiente, alimentos y asuntos rurales. Londres: Gobierno del Reino Unido.

Sitios web para consultas

- IADS - Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable:
www.iadsargentina.org
- CES - Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas de São Paulo: www.ces.fgvsp.br
- E-Procurement Europe: <http://simap.eu.int/EM/pub/src/welcome.htm>
- GREEN Purchasing Network Website: www.gpn.jp
- ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade: www.iclei.org
- Mercosur: www.mercosur.int
- OCDE: www.oecd.org
- Projecto RELIEF: www.iclei-europe.org/?relief
- US Environmental Protection Agency:
<http://www.epa.gov/oppt/epp/gentt/textver/topic4.html>
- Green Guide for Buyers (Guia Verde para Compradores) on-line:
<http://www.sustainabledevelopment.gov.uk/sdig/improving/partf/greenbuy/>
- http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_es.pdf
- www.sustainable-development.gov.uk/publications/procurement-action-plan/index.htm

**Oficina Nacional de Contrataciones
Subsecretaría de Tecnologías de Gestión
Secretaría de Gabinete
Jefatura de Gabinete de Ministros**

Av. Roque Sáenz Peña 511 3er. piso
C.P. C1035AAA - Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

www.argentinacompra.gob.ar

Tel.: 0810-999-9920