

Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR

Lineamientos para la elaboración de políticas



Programa de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente
Oficina Regional para América Latina y el Caribe



Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR

Lineamientos para la elaboración de políticas



Programa de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente
PNUMA Oficina Regional para América Latina y el Caribe



© Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (IADS), 2007

Venezuela 634 – 6° Piso – Oficina 24° (1095) – Buenos Aires - Republica Argentina

Teléfono: (+5411) 5368-1389 / Fax: (+54 11) 5368-2100 Interno 1389

Sitio web: www.iadsargentina.org

Contacto: info@iadsargentina.org

1° Edición

ISBN: 978-987-24738-0-8

Fecha de publicación: septiembre 2008

Libro de Edición Argentina

Fecha de catalogación: 27/10/2008

ÍNDICE

Presentación	Pág. 7
1. Políticas públicas y producción y consumo sustentables	Pág. 8
<ul style="list-style-type: none">• Introducción• Políticas públicas• Políticas ambientales• Consumo y producción sustentables	
2. Contexto internacional	Pág. 15
<ul style="list-style-type: none">• Introducción• Contexto histórico e internacional• Proceso de Marrakech	
3. Contexto regional	Pág. 22
<ul style="list-style-type: none">• Introducción• Proceso MERCOSUR	
4. Compras públicas sustentables	Pág. 28
<ul style="list-style-type: none">• Introducción• Compras públicas sustentables• Oportunidades para las compras públicas sustentables• Barreras para las compras públicas sustentables	
5. Experiencias de implementación de compras públicas sustentables	Pág. 38
<ul style="list-style-type: none">• Introducción• Los procesos a nivel de políticas y programas• Criterios de sustentabilidad en los productos	
6. Lineamientos para el diseño de políticas de compras públicas sustentables	Pág. 50
<ul style="list-style-type: none">• Introducción• Proceso de implementación de políticas de compras públicas sustentables	
7. Recomendaciones para aplicar compras públicas sustentables en organismos públicos	Pág. 57
<ul style="list-style-type: none">• Introducción• Recomendación 1: liderar con el ejemplo• Recomendación 2: establecer prioridades claras• Recomendación 3: desarrollar capacidades• Recomendación 4: remover barreras financieras• Recomendación 5: captar oportunidades	
Bibliografía	Pág. 67

PRESENTACIÓN

El Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (IADS) es una organización no gubernamental sin fines de lucro, integrada por profesionales de diferentes áreas del conocimiento y con amplia experiencia en la temática ambiental y el desarrollo sustentable. Su contribución se centra en el estudio para la transformación de los patrones de consumo y producción, generando propuestas y acciones de cambio que promueven la sustentabilidad.

La presente publicación se inscribe en el marco del Proyecto Piloto en Compras Públicas Sustentables para el MERCOSUR acordado entre el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente del MERCOSUR. Este proyecto fue encomendado al IADS por el PNUMA, con el apoyo del Subgrupo de Trabajo N° 6.

El propósito del material es brindar información y recomendaciones para promover la incorporación de criterios de sustentabilidad en los procesos de compras y contrataciones en el sector público de los Estados parte del MERCOSUR y para la elaboración de políticas públicas.

En este sentido, en la presente publicación encontrará información sobre el estado del arte de las compras y contrataciones públicas en el MERCOSUR y los aspectos relevantes y cuestiones clave para realizarlas. También se incluyen recomendaciones y lineamientos para el diseño de una política de compras públicas sustentables a nivel nacional.

1.

Políticas públicas y producción y consumo sustentables

Introducción

La formulación de una política implica definir el sentido de la acción estatal, conteniendo elementos normativos y prescriptivos hacia una visión sobre un futuro deseable.

La relación Estado-sociedad se concreta a través de sucesivas tomas de posición de los diferentes actores sobre cuestiones que plantea el propio desarrollo de la sociedad. La toma de posición se traduce en estrategias como las políticas públicas, los proyectos, los programas y demás herramientas disponibles para actores sociales públicos y privados. En este sentido, las políticas públicas son, en su formulación, la expresión decantada y genuina del interés general de la sociedad.

En el escenario internacional actual es necesario crear políticas públicas con un nuevo enfoque interdisciplinario que considere los impactos en los recursos naturales y el ambiente. A su vez, la sustentabilidad requiere la creación de sistemas y negocios que aborden las relaciones entre recursos-consumo-desechos y la creación de valor económico, como partes integrantes de un sistema más amplio y comprehensivo.

Para abordar el tema de consumo y producción sustentables es necesario considerar ambas actividades desde una mirada sistémica e integral. Por esta razón, las políticas que se elaboren deben considerar la complejidad propia del sistema de producción y consumo.

Las compras públicas sustentables son un recurso político y estratégico del Estado que aboga por la sustentabilidad, generando mejores condiciones en la adquisición de bienes y servicios.

Políticas públicas

El origen de las políticas públicas se encuentra en las demandas que la ciudadanía realiza al Estado, responsable de garantizar los derechos de la población y realizar acciones que tiendan a mejorar su calidad de vida.

PEQUEÑO RECORRIDO HISTÓRICO

Desde su surgimiento, el Estado fue asumiendo diferentes roles. Como Estado gendarme o Estado liberal, sus funciones básicas fueron las de policía y defensa. Luego de la Segunda Guerra Mundial surge el Estado de bienestar que asume la responsabilidad del cumplimiento de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales. El Estado de bienestar responde al modelo de constitucionalismo social que se encarga de garantizar los niveles mínimos de bienestar social, asegurando la provisión de los servicios de salud, educación y pleno empleo, entre otros.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, se fue afianzando el carácter intervencionista y paternalista del Estado, estando muy presente en la vida de los ciudadanos. Este modelo llega a Latinoamérica a fines de la década del '40 como Estado benefactor que tuvo un carácter fuertemente populista especialmente en Argentina, Brasil y México, creando políticas públicas que reivindicaban los derechos económicos, sociales y culturales.

A partir de las décadas del '70 y '80, las discusiones posmodernistas sobre el Estado fueron incluyendo en la agenda pública temas como la revalorización étnica, la pers-

pectiva de género y cuestiones ambientalistas. En todos los casos, se fueron abordando las políticas desde una creciente conciencia social, considerando el impacto en aspectos asociados a la vida cotidiana, la cultura, la sociedad, lo territorial, etc.

A partir de las crisis económicas y políticas características de la década del '90 en Latinoamérica, los gobiernos nacionales modificaron su postura respecto a las políticas públicas. Las privatizaciones de empresas de servicios públicos, medios de transporte, telecomunicaciones y energía, entre otras, evidenciaron el retiro del Estado de sus antiguas funciones, dando lugar a un Estado regulador más que ejecutor.

De esta manera, la satisfacción de muchas necesidades básicas de la población comenzaron a ser atendidas por el sector privado y las políticas públicas se transformaron, en buena medida, en asistencialistas. A la vez, empezaron a aparecer novedosas políticas públicas asociadas a derechos de tercera y cuarta generación, como políticas de género, niñez y adolescencia, y cuidado del ambiente.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son fundamentales en la construcción y funcionamiento del Estado, en tanto:

- Garantizan el cumplimiento de derechos.
- Atienden necesidades de los ciudadanos y mejoran su calidad de vida.
- Legitiman las acciones de gobierno y las demandas de la ciudadanía.

Son parte de la institucionalidad del Estado y su continuidad –más allá de las diferentes gestiones gubernamentales–, lo fortalecen, siendo a la vez modelos posibles de ser replicados en otros países.

Muchas políticas públicas trascienden las demandas de grupos específicos y responden a contextos económicos, políticos, sociales y culturales, obligando al Estado nacional a sintonizar y ser parte del escenario regional e internacional.

Toda política pública está asociada a un proceso de toma de decisiones a lo largo de un plazo de tiempo. Para que una política pueda ser considerada pública, tiene que haber sido diseñada y desarrollada en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales y para que su implementación sea exitosa es necesaria la presencia y el compromiso de todos los sectores de la sociedad. En este sentido, la agenda de cada gobierno para la elaboración de políticas (contenidos, alcance, destinatarios) se nutre tanto de la agenda nacional, regional e internacional, como de las necesidades y demandas de las organizaciones de la sociedad civil y de los sectores privado y académico.

Generalmente, la incorporación de temas a la agenda de gobierno se relaciona directamente con la presión que ejerzan los diferentes actores de la sociedad.

Las políticas orientadas al desarrollo sustentable también se elaboran con una fuerte presencia de la sociedad civil. En su génesis, está la impronta de las necesidades y demandas ciudadanas, impulsando el consenso de los diferentes actores involucrados.

La participación en la construcción de políticas ambientales refleja la evolución en la elaboración de políticas públicas: la horizontalidad en la participación y el diálogo entre actores, marcan el ritmo. La aplicación de mecanismos como referendums, consultas ciudadanas, mesas de diálogo y audiencias públicas, entre otros, otorgan transparencia y dinamismo al proceso.

Políticas ambientales

La protección y cuidado del medio ambiente son valores y deberes que garantizan el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano y saludable.

Las políticas públicas ya han incorporado el tema ambiental en sus horizontes de intervención. A su vez, las estrategias de desarrollo local han internalizado la idea de sustentabilidad como garantía para la protección ambiental.

La política ambiental promueve el desarrollo sustentable, justo y equitativo para lograr una calidad de vida satisfactoria para la ciudadanía, asegurando el derecho a un medio ambiente sano, a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza y su entorno social y natural.

Dada la profunda interrelación entre desarrollo y ambiente, la pertinencia de lo ambiental en toda actividad pública y privada, y la complejidad de sus articulaciones con los aspectos sociales, culturales, económicos y geográficos, la definición de las políticas ambientales debe dar cuenta de la complejidad de su naturaleza.

A la vez, es imprescindible que esta definición sea simple y que su enunciado se oriente a la transformación del crecimiento económico en desarrollo sustentable, a través del equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, el uso de los recursos naturales y la conservación del ambiente. Para ello, será necesario que contenga principios de gestión e instrumentos a ser aplicados tanto por el sector público como el privado.

Actualmente, las políticas públicas ambientales han dejado de ser puramente de control para ocupar un rol más activo que aborda la cuestión ambiental desde la prevención y la promoción. Estas políticas pueden determinar la orientación de un sujeto público o privado para la sustentabilidad de su desarrollo en tres dimensiones: social, económica y ambiental.

Las políticas de prevención se orientan a atender las diferentes problemáticas y a analizar medidas que detengan el daño ambiental ya iniciado. Las de promoción, incluyen acciones que abogan por el desarrollo de la conciencia sobre la importancia del cuidado del ambiente.

Las compras públicas sustentables responden a una línea de estrategias donde el Estado cumple un doble rol: es un gran consumidor de bienes y servicios y forma parte de los procesos productivos que los generan. Dado que sus actividades son financiadas por los contribuyentes a quien él mismo regula, las buenas prácticas, políticas y recomendaciones también deben ser aplicadas al sector público. Esta situación y el poder de compras que posee el Estado, posiciona a los gobiernos como principales motores de cambio en la consecución del desarrollo sustentable.

La elaboración de una política ambiental regional¹ debe satisfacer diferentes necesidades para todos los actores de la sociedad. Para ello, será necesario que cada comunidad regional:

- Tenga en cuenta su realidad específica, sus recursos naturales y potencialidades, la diversidad y magnitud de los problemas que debe enfrentar.
- Realice un balance ambiental sobre el proceso histórico del desarrollo regional.
- Revise los descuidos o errores del pasado como estrategia de aprendizaje y prevención para no repetirlos en el futuro.

¹ En este caso, por regional se considera a los Estados parte del MERCOSUR.

- Elabore un diagnóstico actualizado, definiendo como el ambiente es afectado hoy por los movimientos económicos, sociales, culturales y la situación institucional, nacional e internacional.
- Analice sus desafíos futuros, los ordene según prioridad y establezca plazos para su cumplimiento.
- Defina los recursos necesarios y las responsabilidades que corresponden a los sectores público, privado, académico, gremios, organizaciones de base y de los ciudadanos en general.
- Indique las tareas que requieren el concurso de diversos actores de la región.

El cuadro que figura a continuación presenta: los principios del desarrollo sustentable que orientan los contenidos básicos que debe poseer una política ambiental, y los instrumentos de una política ambiental: conjunto de normas y disposiciones legales de respeto al medio ambiente a nivel local, regional, nacional e internacional.

<p>PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Principio de responsabilidad: implica que quien provoca un daño al ambiente actual o futuro, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición. • Principio de prevención: ante la posibilidad o existencia real de riesgo, exige la adopción de medidas de protección antes que se produzca el deterioro de la salud o del medio ambiente. ^(*) • Principio de sustitución: exige reemplazar sustancias peligrosas por sustitutos menos contaminantes y procesos de alta intensidad energética, por otros más eficientes, siempre y cuando estén disponibles. • Principio “el que contamina paga”: se aplica en casos en los que no es posible prevenir el daño ambiental, siempre que sea posible identificar el causante. • Principio de coherencia: requiere la coordinación de la política ambiental con otras autoridades y niveles de gobierno y la integración de cuestiones ambientales en otros campos, por ejemplo: infraestructura y economía. • Principio de cooperación: valora la integración de diferentes grupos sociales en la definición de metas ambientales y en su implementación.
<p>INSTRUMENTOS DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL SUSTENTABLE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos administrativos: evaluaciones, controles, autorizaciones y regulaciones, por ejemplo: evaluaciones de impacto ambiental y auditorías ambientales. • Instrumentos técnicos: promoción y aplicación de tecnologías de cuidado del medio ambiente disponibles para acciones preventivas y correctoras. • Instrumentos económicos y fiscales: subvenciones, impuestos, tarifas y tasas, con el objetivo de recompensar parte de los costes de acciones positivas y penalizar las acciones que perjudican al medio ambiente. • Instrumentos sociales: informar y estimular la toma de conciencia en la ciudadanía a través de la educación ambiental, información pública e integración en proyectos ambientales.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA ^(*) Esta idea fue desarrollada en profundidad por Ulrich Beck. Para mas información, consultar: BECK, ULRICH (2002), *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI de España Editores.

Consumo y producción sustentables

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible de 2002 puso de manifiesto la necesidad de acercarnos a un nuevo paradigma, donde el desarrollo sea más equitativo y respetuoso del medio ambiente y de los recursos naturales.

La producción, uso y disposición final de los productos que se adquieren son clave para todos los abordajes ambientales globales y locales. También lo es la consideración de temas tales como la emisión de sustancias nocivas y tóxicas al agua o a la atmósfera, la generación de residuos, el consumo de recursos naturales y el daño a los ecosistemas o su destrucción.

Las definiciones dadas para producción y consumo comparten su enfoque sobre el análisis del ciclo de vida de productos y servicios.

Suele considerarse al consumo y a la producción como fases discretas en la cadena del ciclo de vida del producto, y pareciera que la producción -una actividad industrial- precede al consumo -una actividad doméstica-.

El sistema de producción-consumo es complejo y suele ser difícil ver la relación entre ambas actividades por las distancias entre el momento de producción y el de consumo final del producto. Es muy importante comenzar a observar las conexiones directas entre estos dos aspectos, entre una acción o iniciativa y un resultado distante en el tiempo y el espacio. Toda producción consume recursos y energía, y para producir algo se requiere que otra cosa sea consumida.

De esta manera, la producción y el consumo son actividades totalmente ligadas. Por ejemplo: los productores influyen en el consumo a partir del uso de materias primas e insumos, el diseño de sus productos y en la definición de los canales de comercialización y los consumidores influyen en la producción con sus elecciones y preferencias.

PRODUCCIÓN LIMPIA

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante PNUMA), define producción limpia como la aplicación continua de una estrategia ambiental preventiva e integrada a procesos, productos y servicios, para incrementar la eficiencia en general y reducir los riesgos para los seres humanos y el ambiente.

La producción limpia puede ser aplicada a los procesos de cualquier industria, a los productos en sí y a los servicios que se proveen a la sociedad. En el caso de los procesos productivos, la producción limpia implica:

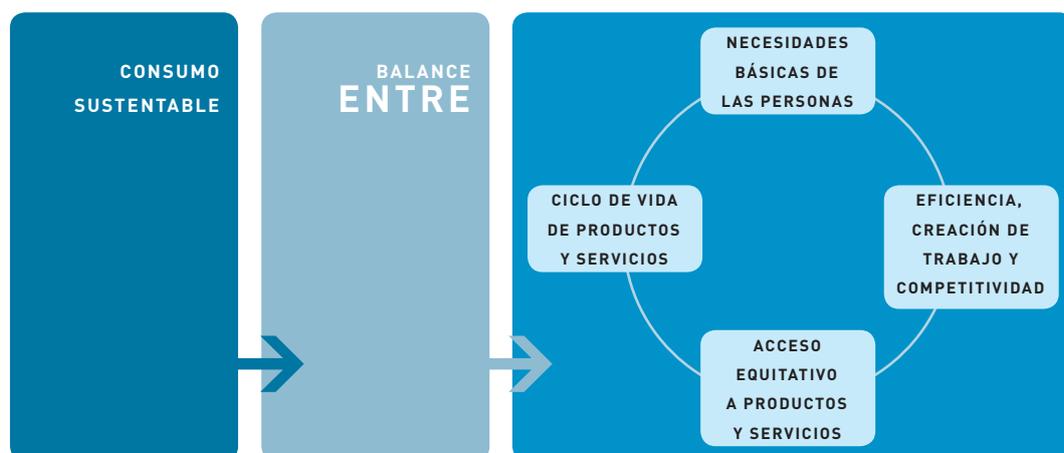
- Ahorro de materia prima, agua y energía.
- Eliminación de insumos tóxicos y peligrosos.
- Reducción de la cantidad y toxicidad de emisiones y residuos en la fuente.

Implica la mejora continua con beneficios directos a las empresas porque la reducción de emisiones, el aumento de eficiencia y la reducción del uso de insumos y materias primas pueden bajar los costos, compromete montos relativamente bajos de inversión y mejorar la imagen y aceptación social. Este enfoque preventivo evita la contaminación, en lugar de tratar las emisiones ya generadas. Es una estrategia que avanza hacia la sustentabilidad de los sistemas productivos.

CONSUMO SUSTENTABLE

A su vez, la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible define consumo sustentable enfatizando la calidad de vida y la equidad intergeneracional. Es un concepto bajo el cual se reúnen distintas acciones que comparten la misma meta: asegurar la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras.

El consumo sustentable es una estrategia centrada en nuevas ventajas ambientales, sociales y económicas a lo largo del ciclo de vida de los productos, orientada a establecer un balance entre lo ambiental, lo social y lo económico.



El consumo sustentable no puede ser impuesto. Es una opción de información para hogares, empresas y gobiernos que estimula la conciencia para un consumo orientado a productos y servicios sostenibles. Por esta razón, es necesario informar y educar previamente sobre el tema y sobre los impactos de las acciones ejercidas por las marcas elegidas. También es importante promover valores como la responsabilidad, para actuar a partir de la información recibida.

Para que el consumo sustentable se convierta en algo cotidiano, es necesario:

- Alentar el desarrollo de políticas que favorezcan conductas sustentables de los consumidores: infraestructura, transporte, servicios, compras públicas, entre otras.
- Promover el acercamiento de múltiples sectores que identifiquen los factores y criterios necesarios para desarrollar opciones sostenibles y que tengan en cuenta las necesidades y prioridades de todos.
- Motivar y estimular a las personas a consumir de manera responsable y sustentable.
- Contar con la participación pública y privada en la discusión y construcción de consenso. En este caso, se considera que corresponde a los gobiernos la responsabilidad de facilitar este diálogo.

En síntesis, las definiciones de producción limpia y de consumo sustentable comparten un enfoque que integra productos, servicios y procesos, abordando la problemática en forma integral. Referirse a consumo y producción sustentables implica considerar todas las fases del ciclo de vida del producto – servicio e incorporar la interrelación entre consumo y producción, entendiendo que ambos factores son responsables del deterioro ambiental que está sucediendo en el planeta.

2.

Contexto internacional

Introducción

Muchas de las políticas de compra actuales establecen una clara relación entre las decisiones de compra y las preocupaciones ambientales, sosteniendo la importancia de adquirir productos ambientalmente ventajosos y aquellos provenientes de empresas que cumplen con criterios de sustentabilidad.

El reconocimiento de la decisión de compra como un factor que influye en el desarrollo sustentable es producto de un recorrido histórico e internacional. A través del tiempo se fueron creando los diferentes instrumentos políticos y normativos que hoy son marco de las actuales políticas de compras públicas sustentables.

El Proceso de Marrakech surge de este recorrido histórico y brinda el marco global e internacional para la implementación de proyectos sobre consumo y producción sustentables. A partir de este proceso, fueron surgiendo iniciativas de trabajo sobre estos temas en diferentes regiones del mundo.

Este capítulo presenta el recorrido histórico en el contexto internacional sobre consumo y producción sustentables y compras públicas sustentables.

Contexto histórico e internacional

Actualmente, los encargados de compras a gran escala de todo tipo de organizaciones -públicas, privadas y de la sociedad civil- han reconocido que sus decisiones producen un impacto ambiental mucho más amplio de lo que se creía 20 años atrás. Es por esta razón, que a nivel internacional se están realizando importantes acciones al respecto.

DÉCADAS DEL 70 Y 80

En la década del 70 muchos gobiernos comenzaron a desarrollar políticas públicas para proteger el medio ambiente. A partir de los años 80 tuvieron lugar las primeras iniciativas de introducción de criterios ambientales en las compras públicas, situación que implicó la definición de certificaciones de calidad ambiental de productos (eco etiquetas como el Ángel Azul o el Cisne Nórdico).

A mediados de los años 80, muchos Estados adoptaron la política de comprar artículos reciclados para reducir las presiones sobre los vertederos sobrecargados y proteger al ambiente. Estas políticas fueron muy efectivas y promovieron el desarrollo de programas de recolección de materiales reciclables, crearon empleos, protegieron los recursos naturales y cumplieron con los requisitos gubernamentales de productos efectivos y asequibles.

DÉCADA DEL 90

Durante los años 90 diversos estudios realizados demostraron el potencial de mejora ambiental derivado de las compras y contrataciones públicas, por ejemplo el Proyecto Europeo RELIEF. Es así como Austria y Suecia, entre otros países, comienzan a realizar catálogos de consulta con criterios ambientales para productos y servicios.

En 1996 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en 1997 la Comisión de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas (CDS-ONU) acordaron que los gobiernos debían cumplir con sus propias normas ambientales.

Si las políticas públicas establecían responsabilidades para los particulares y los ciudadanos cuyas actividades afectaban el medio ambiente, los gobiernos también debían cumplir esas mismas normas y así predicar con el ejemplo.

Así surge Gobiernos más Verdes (Greening of Governments) que hizo que las dependencias gubernamentales –empezando por las federales- reordenaran sus formas de operación cotidiana para bajar los impactos negativos sobre el medio ambiente, disminuyendo el consumo de energía, usando eficientemente el agua y realizando un uso y consumo sustentable de materiales.

En 1997 con el Tratado de Ámsterdam, la Unión Europea incorpora al desarrollo sustentable como un objetivo general que debe integrarse en las políticas y acciones de la comunidad. Sin embargo, en ese momento no se consideró la necesidad de definir cómo incorporar el objetivo a las contrataciones públicas. Es así como a fines de los 90 comienza a definirse un camino para la concreción de proyectos específicos sobre compras públicas desde las administraciones locales y regionales.

DÉCADA DEL 2000

En 2002 la OCDE dictó una Recomendación² para mejorar el desempeño ambiental de las compras y contrataciones gubernamentales de los Estados parte. Allí se destaca que las políticas de compras y contrataciones públicas sustentables son un instrumento significativo para las políticas ambientales relacionadas con el producto. A la vez, que pueden contribuir al desarrollo y difusión de productos y servicios ambientalmente adecuados y ser más efectivas y eficientes para las prácticas de contrataciones. De esta manera, la OCDE recomienda a sus Estados parte –a través de una serie de acciones y políticas- adoptar preceptos ambientales en los procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios públicos.

En 2003, la Comisión Europea incluye en la Política Integrada de Productos recomendaciones para el establecimiento de Planes de Acción de Contratación Pública Verde en los Estados parte de la Comunidad Europea, haciendo hincapié en instrumentos capaces de movilizar al mercado hacia productos más eco-eficientes.

De acuerdo a un Informe de Políticas de Adquisiciones ambientales, realizado en el año 2004 por la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, las decisiones de realizar compras con criterios ambientales, implica buscar productos y servicios que disminuyan el impacto negativo en la salud humana y el medio ambiente. La comparación con otros productos y servicios competitivos considera todas las fases del ciclo de vida del producto, incluyendo la adquisición de materias primas, la producción, manufactura, empaçado, distribución, operación, mantenimiento y disposición, y el potencial para la reutilización o la capacidad de ser reciclado.

La investigación realizada por esta Comisión sobre las adquisiciones de bienes y servicios con ventaja ambiental en América del Norte encontró que las instituciones, tanto públicas como privadas, estaban identificando y evaluando los beneficios de sus programas de adquisiciones ambientales: gobiernos y compañías comenzaban a orientarse al consumo de productos y servicios respetuosos del medio ambiente por considerarlo correcto y por los numerosos beneficios resultantes.

A fines del 2004 se presenta el *KoK-Report Hacer frente al desafío: La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*, donde nuevamente aparece la recomenda-

² OCDE, Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement, C(2002) 3, 23/01/2003.

ción de establecer planes de compras y contrataciones públicas sustentables en los Estados parte de la Comunidad Europea.

En el año 2005 la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea publica un estudio sobre las compras sustentables del gobierno en Europa, el Green Public Procurement Best Practice and Ahead. Este estudio fue la base para la definición del contenido y alcance de los planes nacionales de acción de compras y contrataciones públicas en Europa.

Finalmente, las actuales Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, en su párrafo 54, determinan que: “los gobiernos y los organismos internacionales deben tomar la iniciativa introduciendo prácticas sostenibles en su propio funcionamiento, en particular mediante sus políticas de compras. Cuando proceda, en las compras del sector público se debe alentar la elaboración y el uso de productos y servicios ecológicamente racionales”.

Actualmente no hay duda que las decisiones de compra producen un impacto ambiental mucho más amplio de lo que se creía 20 años atrás: desde el cambio climático hasta las toxinas en el ambiente, todo puede relacionarse con las decisiones de compra. En consecuencia, cada vez más organizaciones formulan sus políticas y prácticas de compra ampliando sus consideraciones ambientales, entre ellas: la adquisición de productos de limpieza menos peligrosos, mayor eficiencia energética e hídrica y el consumo de electricidad de fuentes menos contaminantes.

Las organizaciones gubernamentales han planteado que las políticas de compras ambientales:

- Reducen los costos globales.
- Ofrecen oportunidades de uso más eficiente de materiales, recursos y energía.
- Ayudan a mejorar la salud del personal.
- Estimulan los mercados de productos y servicios innovadores.

Las empresas privadas -ante los retos de la competencia, la regulación y las presiones de mercado- obtienen retribuciones financieras al adquirir productos y servicios con menor impacto ambiental y seleccionar proveedores comprometidos con el mejoramiento de su propio desempeño en materia de salud y seguridad ambiental.

El proceso de Marrakech

Uno de los resultados de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable celebrada en el año 2002 en la ciudad de Johannesburgo, fue el establecimiento del Proceso de Marrakech. Se trata de un proceso global, que apoya la implementación de proyectos sobre consumo y producción sustentable.

El Capítulo III del Plan de Implementación de la Cumbre Mundial de Johannesburgo exhorta a cambiar los patrones insostenibles de producción y consumo. Para ello, hace un llamado a todos los países a alentar y promover el desarrollo de programas marco con horizontes de 10 años que apoyen iniciativas nacionales y regionales en consumo y producción sustentables. A la vez, exige la promoción de políticas de compras públicas que fomenten el desarrollo y la difusión de bienes y servicios ecológicamente racionales.

Si bien todos los países deben tomar acciones al respecto, son los países desarrollados quienes deben asumir el liderazgo del proceso de cambio, asistiendo con recursos financieros y técnicos a los países con menores posibilidades de desarrollo. Esta decisión cuenta con el apoyo del Consejo Gobernante del PNUMA (GC22/6) que en febrero del 2003 puso énfasis en las siguientes acciones:

- Fortalecer programas existentes de eco-eficiencia, producción más limpia y desarrollo sustentable, tales como las mesas redondas regionales de producción limpia del PNUMA.
- Facilitar la transparencia de tecnología y el diseño de productos y servicios ambientalmente amigables.
- Fortalecer el papel de las empresas e industrias en la promoción del consumo y la producción sustentables (sector financiero, tour operadores e industria de telecomunicaciones).
- Realzar la responsabilidad y contabilidad corporativa.
- Desarrollar y facilitar campañas de concientización del consumidor.
- Proveer información a los gobiernos para ayudar a la implementación del consumo sustentable, así como las Guías de la Organización de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor.
- Desarrollar y establecer capacidades en los gobiernos, autoridades locales y negocios en temas relacionados con el consumo y la producción sustentables.

Para dar respuesta a este mandato se inició el denominado Proceso de Marrakech, un proceso global que apoya la implementación de proyectos sobre consumo y producción sustentables y la elaboración de un marco de programa a diez años sobre compras públicas sustentables (por su siglas en inglés, 10YFP³), estableciendo el escenario para la actuación internacional sobre estos temas. Este proceso se estructura con cuatro áreas de acción:



El Proceso de Marrakech ha realizado tres reuniones: Marrakech en 2003, Costa Rica en 2005 y Estocolmo en 2007, en las cuales se lograron importantes avances internacionales y regionales. Por ejemplo, entre 2003 y 2007, se realizaron distintas consultas y estrategias en África, Asia-Pacífico, Europa y en América Latina y el Caribe y cada región identificó sus necesidades y prioridades en relación al consumo y la producción sustentables. De esta manera, las regiones fortalecieron sus acciones para el cambio de patrones de producción y consumo.

³ El Proceso de Marrakech debe su nombre a la primera reunión internacional realizada en torno dedicada al desarrollo del 10YFP y realizada en junio de 2003 en la ciudad de Marrakech, Marruecos.

A partir de la iniciativa voluntaria liderada por países desarrollados, se fueron estableciendo grupos de trabajo internacionales denominados *task forces*, que contemplan los siguientes objetivos:

- Apoyar la implementación de proyectos concretos en consumo y producción sustentables.
- Mejorar herramientas y metodologías para el consumo y la producción sustentables.
- Fortalecer la cooperación norte-sur en el proceso de implementación del consumo y la producción sustentables.

Actualmente están funcionando los siguientes grupos de trabajo:

- Cooperación con África, liderado por Alemania.
- Productos Sustentables, liderado por Inglaterra.
- Estilos de Vida Sustentables, liderado por Suecia y con participación de Argentina.
- Compras públicas sustentables, liderado por Suiza y con participación de Argentina y Brasil.
- Turismo Sustentable, liderado por Francia y con participación de Brasil.
- Infraestructura y construcción sustentable, liderado por Finlandia.
- Educación para el Consumo Sustentable, liderado por Italia.

El objetivo del Consejo es el de identificar y proponer al Foro de Ministros, mecanismos eficaces y eficientes para la puesta en práctica de políticas, estrategias y programas integrales que promuevan y faciliten la adopción de patrones sostenibles de consumo y producción en nuestras sociedades.

Entre 2003 y 2007 se han realizado en la región cuatro reuniones regionales de expertos de gobierno en compras públicas sustentables: la primera en Argentina en 2003, la segunda y tercera en Nicaragua en 2003 y 2005 y la cuarta en Brasil en 2007. Los principales resultados de las reuniones, han sido la creación del Consejo Regional de Expertos de Gobierno en Producción y Consumo Sustentable como órgano reconocido por el Foro de Ministros de Ambiente de América Latina y el Caribe y la aprobación de la Estrategia Regional y las principales áreas de acción por parte del Foro.

Dadas las diferentes prioridades y necesidades de los países que integran la región, se acordó organizar el Consejo de Expertos en cuatro subgrupos o subregiones: Caribe, Mesoamérica, Región Andina y Cono Sur ó MERCOSUR ampliado (incluyendo a Chile y Bolivia). Cada subregión elaboró su plan de acción específico para el consumo y la producción sustentables, teniendo en cuenta las prioridades, necesidades, realidades y disponibilidad de recursos técnicos, humanos y económicos.

El conjunto de los cuatro planes de acción elaborados constituye el Plan de Acción Regional en Consumo y Producción Sustentables, orientando los esfuerzos de cada región a los temas de mayor interés específico y local. A la vez, se identificaron áreas comunes en las cuales potenciar actividades, entre ellas:

- Políticas y estrategias nacionales en consumo y producción sustentables.
- Mesas de diálogo nacionales abiertas y participativas a todos los sectores de la sociedad.
- Pequeñas y medianas empresas.
- Compras públicas sustentables.
- La red regional de información en consumo y producción sustentables.

El Plan de Acción en Producción y Consumo Sustentables definido y acordado en la IV Reunión del Consejo de Expertos, constituye el conjunto de actividades a incluir en el Plan de Acción Regional de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sustentable para el período 2008 - 2009 y siguientes.

En este sentido, durante la última reunión del Consejo de Expertos de Gobierno en Consumo y Producción Sustentables para América Latina y el Caribe (San Pablo, Brasil, 2007), el grupo Cono Sur, identificó a las compras públicas sustentables como una de las áreas prioritarias definidas en su plan de acción.

3.

Contexto regional

Introducción

A partir del Proceso de Marrakech surgieron iniciativas de trabajo sobre producción y consumo sustentables en diferentes regiones del mundo. En este sentido, el MERCOSUR muestra avances interesantes en estos temas.

La reciente aprobación de la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles del MERCOSUR y el Protocolo de Contrataciones Públicas por parte de las máximas autoridades políticas del bloque, representa un hito importante de compromiso y voluntad política con el Proceso de Marrakech.

Este capítulo presenta el contexto regional sobre consumo y producción sustentables y compras públicas sustentables. Para ello, se realiza una síntesis de la gestación del MERCOSUR y la evolución que ha tenido el tratamiento del tema ambiental en la región y se describen los instrumentos regionales que permiten la incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas del MERCOSUR.

Proceso MERCOSUR

El avance hacia un mercado común en una región tan rica en recursos naturales como el MERCOSUR, supone la implementación de políticas comerciales dotadas de sustentabilidad ambiental, lo cual implica un desafío y una oportunidad para la región, teniendo en cuenta que los Estados parte son grandes acreedores ambientales del mundo.

TRATADO DE ASUNCIÓN PARA LA CONSTITUCIÓN DEL MERCOSUR

En 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción para la Constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Uno de sus principales objetivos es lograr la ampliación de los mercados nacionales a través de la integración de los Estados parte, elevando el nivel de intercambio de bienes y servicios.

El Tratado establece en su Preámbulo que tal objetivo debe alcanzarse "...mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía...", reconociendo la existencia de otras dimensiones además de la comercial.

Uno de los requisitos para lograr el desarrollo e implementación de políticas comerciales sustentables, es fortalecer la institucionalidad del bloque para que los foros comerciales y ambientales, de carácter técnico y político, avancen en la integración de manera sinérgica y promoviendo la transversalidad de la temática ambiental. La incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas del MERCOSUR es una estrategia para avanzar en ese sentido.

La decisión de incorporar la temática ambiental a un instrumento de naturaleza comercial como el Tratado de Asunción, estuvo en línea con el escenario internacional preocupado por la preservación del medio ambiente. Dos hechos marcaron la institucionalidad de la temática ambiental en el MERCOSUR:

- La creación de la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA), foro que adquirió mayor jerarquía a partir de 1995 cuando pasó a ser el Subgrupo N°6 Medio Ambiente (SGT N°6) dependiente del Grupo Mercado Común (GMC).

- La creación de la Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR por Decisión N° 19/03 del año 2003, siendo una instancia de nivel ministerial y órgano político para el tratamiento de los temas del medio ambiente.

ACUERDO MARCO SOBRE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR

El Tratado de Asunción crea el escenario jurídico adecuado para que los Estados parte celebren acuerdos sobre materias específicas. El SGT N°6 Medio Ambiente elaboró el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR⁴, aprobado por Decisión del Consejo Mercado Común N°2/01, en vigor a partir de junio de 2004. El avance en la implementación del Acuerdo Marco se da a través de regulaciones sectoriales, debido a que la mayoría de las normas previstas son de carácter programático. Esto favorece la incorporación de la temática ambiental en diferentes políticas sectoriales.

En el año 1997 y por Resolución GMC N° 79/97, se creó el Grupo Ad Hoc de Compras Gubernamentales para elaborar el régimen de compras públicas de bienes y servicios para el MERCOSUR.

El proceso de negociación fue prolongado. Entre otras razones, porque las compras públicas junto con las inversiones y los servicios son temas nuevos en la agenda de negociaciones económicas y comerciales internacionales; y porque las negociaciones de contrataciones públicas en el MERCOSUR han ido ganando espacio en las agendas externas del bloque. Dicho proceso concluyó con la aprobación, mediante la Decisión CMC N° 27/04, del Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR.

El Grupo Ad Hoc creado en 1997 es reemplazado por la Resolución GMC N° 35/04 en 2004 y se crea el Grupo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR. Los objetivos de este nuevo grupo son:

- Administrar la implementación del Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR y su correspondiente Reglamento.
- Ampliar la cobertura.
- Perfeccionar sus disciplinas generales de aplicación.

La primera reunión de este grupo se realizó en abril de 2005 en la ciudad de Asunción, República del Paraguay.

Marco normativo regional

POLÍTICA DE PROMOCIÓN Y COOPERACIÓN EN PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLES EN EL MERCOSUR

Bajo la pauta de trabajo Competitividad y Medio Ambiente y avanzando en la implementación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, el SGT 6 elaboró y elevó a consideración del GMC la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el MERCOSUR⁵, aprobada por el CMC en junio del 2007 a través de la Decisión N° 26/07.

Esta política está dirigida a los sectores productivos del bloque -particularmente las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs)- y a las partes interesadas del ámbito público, privado, del trabajo y de la sociedad civil. El objetivo de la política es contribuir a la sustentabilidad económica, social y ambiental de los sistemas productivos, mejorando su eficiencia y competitividad. En su contenido establece principios, criterios, lineamientos estratégicos e instrumentos para promover la

⁴ El Acuerdo Marco puede ser consultado en: www.medioambiente.gov.ar/?idseccion=31

⁵ La Política puede ser consultada en www.mercosur.int

producción sustentable y la cooperación entre los Estados parte para la adopción de prácticas de consumo sustentable.

Los principios por los cuales se rige la Política de Promoción y Cooperación de Producción y Consumo Sostenibles en el MERCOSUR son los mismos que están previstos en el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente y coinciden con los principios ambientales consagrados internacionalmente, particularmente en la Agenda 21 y el Plan de Acción de Johannesburgo.

Los lineamientos estratégicos establecidos para el logro de sus objetivos incluyen diversos aspectos, entre ellos: educación, cooperación, desarrollo de capacidades e implementación de prácticas de producción y consumo sustentables. De esta manera, aborda integralmente la temática y promueve mayores y mejores resultados a nivel regional.

Uno de los lineamientos estratégicos que se destaca es el que refiere a la “promoción de la incorporación de prácticas de producción y consumo sostenibles en los ámbitos público y privado”. En el Anexo de la política figura un listado tentativo de instrumentos para desarrollar, acordado por los Estados parte, como la elaboración de “programas y proyectos orientados a la inclusión de prácticas de producción y consumo sostenibles en las administraciones públicas”.

PROTOCOLO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL MERCOSUR

El MERCOSUR también cuenta con el Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR (en adelante Protocolo) -aprobado por Decisión N° 27/04 del CMC y modificado por Decisión N° 23/06 del CMC el 20 de julio de 2006- y con la “Reglamentación del Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR” (en adelante Reglamentación) -aprobada por Decisión CMC N° 55/04-.

El Protocolo tiene por objeto proporcionar a los proveedores y prestadores, bienes, servicios y obras públicas originarios de los Estados parte, un tratamiento no discriminatorio en el proceso de contrataciones públicas. Establece que dichos procesos deberán ser realizados de forma transparente, observando los principios básicos de legalidad, objetividad, imparcialidad, igualdad, debido proceso, publicidad, vinculación al instrumento de la convocatoria, concurrencia, entre otros.

Este instrumento se aplica a las contrataciones públicas que realicen las entidades de todos los niveles de gobierno, cualquiera sea su combinación y el método contractual.

La efectiva aplicación del Protocolo está condicionada a la entrada en vigencia del Reglamento y a su incorporación a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados parte. Estos se han comprometido a aplicar el reglamento entre aquellos que ratifiquen el Protocolo, hasta que la presente decisión entre en vigencia, cuando al menos dos de los Estados partes lo internalicen. A junio de 2008, el Protocolo no ha sido incorporado por ninguno de los Estados parte.

Si bien fue pensado desde una óptica netamente comercial y sin contemplar aspectos de sustentabilidad en forma explícita, este instrumento deja entrever algunas oportunidades para avanzar en la inclusión de criterios de sustentabilidad en los procesos de compras y contrataciones públicas en el MERCOSUR.

⁶ La Decisión CMC 23/06 puede ser consultada en www.mercosur.int

Las compras públicas en los Estados parte

Para abordar el contexto regional es fundamental conocer el marco normativo y los sistemas de compras públicas en cada uno de los Estados parte del MERCOSUR. En este sentido, se realizó un relevamiento y se recibieron aportes de los responsables de compras de distintos organismos públicos y ambientales de cada país. A continuación se presentan los puntos más destacados de la investigación.

TIPO DE LEGISLACIÓN	En cada Estado parte existe legislación específica sobre compras públicas. En Brasil y Paraguay se trata de leyes y en Argentina y Uruguay corresponden a decretos.
ÁMBITO DE APLICACIÓN	En Brasil, Paraguay y Uruguay la normativa es aplicable a las contrataciones donde intervienen administraciones centrales, estatales o provinciales. En Argentina, alcanza al gobierno nacional. Los gobiernos locales pueden aplicarlo voluntariamente.
AUTORIDAD DE APLICACIÓN CENTRALIZADA / DESCENTRALIZADA	En todos los casos existe una estructura central que funciona como órgano rector del sistema encargado de establecer el marco normativo de las compras, diseñar políticas sobre la materia, coordinar el sistema y en algunos casos, capacitar a los agentes públicos responsables de ejecutar las compras A nivel operativo, las compras públicas se realizan de forma descentralizada a partir del accionar de unidades de compras independientes que definen las especificaciones técnicas de los pliegos.
INCLUSIÓN DE CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD	En ningún país las normas en compras públicas incluyen criterios de sustentabilidad en forma explícita. La normativa deja abierta la posibilidad de incorporar los en las especificaciones técnicas de los pliegos.
EXISTENCIA DE BARRERAS A LA INCLUSIÓN DE CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD	No se han detectado barreras excluyentes que atenten contra la incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras. Esto podría realizarse directamente en las especificaciones técnicas o a partir de la modificación de la normativa en compras públicas, para que la norma rectora incorpore dichos criterios.
TIPOS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES	En todos los Estados parte el esquema es similar: licitaciones o concursos públicos y/o privados, subasta pública y contratación directa. La aplicación de uno u otro tipo depende de los montos de las compras y contrataciones. En el caso de Brasil existe un procedimiento llamado <i>Pregao</i> que se utiliza a menudo, en particular el <i>Pregao</i> electrónico.
TIPO DE COMPRAS MÁS FRECUENTES EN EL SECTOR PÚBLICO	Si bien no se cuenta con información de todos los Estados parte, puede anticiparse que no coincide, pues en algunos casos se trata de licitaciones públicas y en otros, de contrataciones directas. La selección de uno u otro procedimiento dependerá del monto de la contratación y cada Estado parte cuenta con topes diferentes.

A continuación, se presentan aquellos criterios que sintetizan los sistemas de compras públicas de los cuatro Estados parte del MERCOSUR.

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE OFERTAS	En general, el factor determinante es la mejor oferta y el menor precio. A la vez, en el marco de las especificaciones técnicas podrían consignarse algunos parámetros de selección teniendo en cuenta el grado de complejidad, el monto y el tipo de contratación.
EXISTENCIA DE INCENTIVOS Y BENEFICIOS A PROVEEDORES	En Argentina, Brasil y Uruguay el sistema prevé incentivos o beneficios para determinados proveedores, generalmente orientados a MiPyMES. Esto permite pensar que se podría avanzar en las compras públicas sustentables utilizando estos incentivos.
EXIGENCIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES AMBIENTALES	En todos los casos se indica que no se exige a los proveedores el cumplimiento de estándares ambientales. A la vez, esta exigencia puede ser incorporada explícitamente en las especificaciones técnicas de determinados productos.
EXIGENCIA DE CERTIFICACIÓN DE LOS PRODUCTOS	Depende del bien o servicio a adquirir, de la demanda del usuario final de dicho bien o servicio y/o de los requerimientos de las unidades de compras. No se exigen certificaciones ambientales, o aparecen en muy raras excepciones. En Brasil se exige certificación para el caso de compra de equipamiento de IT.
EXISTENCIA DE CAPACITACIÓN EN COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES	Si bien en todos los casos los organismos centrales de compras públicas realizan actividades de capacitación, sólo en Argentina se identificó capacitaciones específicas en compras públicas sustentables.
BIENES MÁS CONSUMIDOS EN LAS COMPRAS PÚBLICAS	De los relevamientos realizados no surgen datos que permitan integrar o comparar la información de los cuatro países.

A partir de este cuadro, es posible observar muchas similitudes tanto en lo que respecta a las normas en compras públicas y su alcance, como a la organización del sistema de compras en cada Estado parte del MERCOSUR. A la vez, es notable la ausencia de criterios de sustentabilidad explicitados en las normas y los pocos casos y ejemplos en que hayan sido aplicados en compras del Estado. Esto indica la existencia de un gran desafío por delante.

En este sentido, el camino a seguir es el trabajo conjunto a realizar entre los organismos ambientales y los de contrataciones públicas en cada Estado parte.

4.

Compras públicas sustentables

Introducción

El poder de compra que posee el Estado representa una gran oportunidad para influir en el mercado, fomentando la producción y el suministro de bienes y servicios amigables con el ambiente. Para que se desarrollen mercados sustentables es necesario dar señales claras, demandando productos y servicios producidos de manera responsable.

Las compras y contrataciones sustentables proporcionan un mecanismo para promover productos con la calidad exigida, a la vez que brindan incentivos apropiados a los proveedores para desarrollar su producción en esta dirección.

Las compras públicas sustentables son una herramienta fundamental para el desarrollo sustentable, en especial porque las sociedades globales se manejan actualmente con enfoques orientados hacia formas contractuales y no tanto a marcos legales. La decisión está en manos del comprador, quien tiene un papel activo en la promoción de nuevas prácticas, colocando condiciones para adjudicar el contrato o generando una obligación a cumplir luego de su ejecución.

Llevar adelante políticas de compras públicas sustentables, que promuevan la compra de productos y servicios más respetuosos del medio ambiente, contribuye a mejorar la calidad de vida. La forma en que el gobierno efectúa sus compras e integra los aspectos ambientales, económicos y sociales indicará el nivel de compromiso y coherencia con las políticas de desarrollo sustentable.

En este capítulo se presentan aspectos conceptuales de las compras públicas sustentables, sus oportunidades y barreras para su implementación.

Compras Públicas Sustentables

La “Compra y Contratación Pública Verde es un proceso mediante el cual las autoridades públicas y semipúblicas deciden adquirir productos, servicios, obras y contratos en los sectores especiales con un impacto ambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con los productos, servicios, obras y contratos en los sectores especiales con la misma utilidad básica que si se hubieran adquirido de otro modo.”⁷

Las compras públicas sustentables implican la compra o contratación de bienes y servicios considerando criterios económicos, técnicos y ambientales de los productos, servicios u obras a contratar. Los criterios ambientales se relacionan con los materiales y productos usados o adquiridos, los métodos y procedimientos en la ejecución de los contratos y el comportamiento ambiental de proveedores y fabricantes.

Para el PNUMA⁸, las compras públicas sustentables son un proceso por el cual las organizaciones se abastecen de suministros y servicios, teniendo en cuenta:

- Consideraciones del mejor valor por dinero, tales como, precio, calidad, disponibilidad, funcionalidad, etc.

⁷ Definición común europea de Compra y Contratación Pública Verde (CCPV), incluida en la Comunicación de la Comisión Europea sobre CCPV2. Disponible en: <http://www.compraverde.org/contenido.asp?id=324>

⁸ www.uneptie.org/pc/sustain/desig/green-background.htm

- Efectos ambientales que un producto o servicio tiene a través de todo su ciclo de vida.
- El ciclo de vida completo de los productos.
- Efectos sociales vinculados a temas como la erradicación de la pobreza, equidad internacional en la distribución de recursos, condiciones laborales, derechos humanos, etc.

En este sentido, las compras públicas sustentables funcionan como una estrategia que articula la relación entre consumo y producción. Todo aquello que es comprado y utilizado cotidianamente tiene efectos ambientales asociados e implica una decisión. Las compras sustentables resultan ser una forma de ejercer el poder del consumo en beneficio del medio ambiente. Las personas, gobiernos, empresas, universidades, hospitales y otras instituciones toman diariamente decisiones sobre sus compras. Por esta razón, el sector público tiene una doble responsabilidad en este tema:

- Promover políticas de desarrollo sustentable, donde el crecimiento económico sea compatible con la protección ambiental y la equidad social.
- Adoptar y aplicar esas políticas a su propia gestión, tanto en cuanto consumidor como productor.

Las compras públicas sustentables se enmarcan en el conjunto de iniciativas que la administración pública lleva a cabo para la mejora del comportamiento ambiental interno, incluyendo tanto la compra de productos ambientalmente correctos como las contrataciones de obras y servicios con consideraciones ambientales, entre ellas:

- Ahorro de recursos, energía y agua.
- Uso de recursos renovables.
- Uso de productos con bajo contenido o ausencia de sustancias tóxicas.
- Uso de productos larga vida.
- Uso de productos y materiales reparables y separables.
- Uso de materiales reciclados.
- Reducción de la generación de residuos.
- Gestión integrada de residuos.

El futuro parece indicar que los principales temas a considerar en las próximas políticas de compras sustentables serán⁹:

- Mayor integración en la toma de decisiones. Para alcanzar la efectividad en las compras es muy importante el movimiento hacia programas de compras ambientales, integrados a dicho proceso.
- Alineación en toda la cadena productiva, mejorando la relación con los proveedores y haciendo pedidos y demandas específicos.
- Fortalecimiento de las marcas y las organizaciones para que se distingan en el mercado, a partir del etiquetado ecológico para productos específicos y a través de alianzas con etiquetas ya existentes.
- Crecientes efectos globales. Los consumidores y organizaciones con conciencia ambiental pertenecientes a una región afectan la producción y el suministro de productos y servicios en otras regiones del planeta. Las impresas europeas, por ejemplo, demandan información ambiental sobre el papel que compran de los productores de pulpa y papel de Canadá¹⁰.

⁹ Adquisiciones verdes: buenos ejemplos ambientales para la población de América del Norte. Preparado para la: Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, por Five Winds Internacional, marzo de 2003.

¹⁰ A fines de los años 90, una coalición de grupos amenazo con éxito realizar un boicot internacional contra las empresas que estaban talando el bosque húmedo tropical de Great Bear en la provincia de Columbia Británica de Canadá.

- Mayores inquietudes de compradores y consumidores, por la conciencia pública, empresarial y de otras organizaciones en torno a cuestiones ambientales, tales como el bienestar de los animales, la seguridad en los alimentos, los derechos humanos y laborales, el comercio justo y la justicia social.
- Creciente atención al diseño, orientando el interés en el desempeño de la organización o empresa que abastece o produce el producto.
- De lo verde a lo sustentable. La atención de los compradores y consumidores va más allá de los asuntos ambientales, incluyendo el desempeño social relacionado con productos, servicios y organizaciones. Ese movimiento también amplía las estrategias y programas ambientales para convertirlos en estrategias, informes y diseños sustentables.

Oportunidades para las compras públicas sustentables

Las compras públicas sustentables buscan asegurar un adecuado dividendo ambiental, social y económico de cada peso / dólar que el sector público gasta.

El sector público cuenta con innumerables motivaciones para avanzar con una política de compras públicas sustentables, respaldado en el poder de compra que posee, que se sitúa entre el 10 y el 20% del PIB.

Estas compras pueden tener un amplio rango de beneficios muy evidente, por ejemplo: los materiales y productos reciclados han sido reconocidos hace tiempo como aportes importantes a la sustentabilidad, reduciendo el volumen de los rellenos sanitarios, las emisiones de gases de efecto invernadero y conservando los recursos no renovables.

POTENCIAL DE LAS COMPRAS PÚBLICAS Y CONCIENCIA AMBIENTAL

Los organismos públicos y semipúblicos -oficinas de gobierno locales a nacionales, universidades, escuelas y hospitales- controlan cuantiosos presupuestos y compran grandes cantidades de productos y servicios por año. Por ejemplo, en la Unión Europea un 16% del PBI corresponde a compras y contrataciones públicas, en Suecia un 20%, en Holanda un 21%, en Alemania un 17%, en el Reino Unido un 18%. Esto incluye unos 2.8 millones de computadoras y monitores por año.

Con este poder de compra, las autoridades públicas están en condiciones de alcanzar significativas mejoras ambientales, sociales y financieras, a la vez que pueden influenciar fuertemente en los mercados promoviendo cambios hacia el suministro de productos y servicios sustentables.

La presión de la sociedad para implementar criterios de sustentabilidad en las compras públicas es creciente. Esta presión es ejercida por la ciudadanía y las Organizaciones Civiles. Esto se debe, en parte, a la mayor disponibilidad de información y a la ampliación de la conciencia ambiental y social en la gente. Este protagonismo ciudadano puede estimular al Estado a implementar políticas de compras públicas sustentables.

PREPARACIÓN PARA REGULACIONES FUTURAS E INNOVACIÓN

A medida que las reglamentaciones ambientales se tornan más estrictas, un abordaje proactivo, manteniéndose delante de la legislación, es más eficiente que responder rápidamente una vez el esquema normativo esté en vigencia. De esta manera, gestionar con una estrategia de compras públicas sustentables permitirá que el Estado reduzca costos futuros.

Las compras públicas sustentables estimulan al mercado para que abogue por productos que consideren las opciones ambiental y social. La aparición de mercados verdes y de empresas que deciden modificar sus patrones de producción, son algunos de los cambios que refuerzan su existencia.

En este sentido, el sector de las tecnologías ambientales es uno de los principales mercados en los que la compra pública puede tener mayor impacto. Los nuevos mercados globales que están emergiendo son clientes potenciales de diseños y productos sustentables. Los negocios del MERCOSUR necesitan estar en condiciones de competir en estos mercados del futuro.

BENEFICIOS AMBIENTALES Y SOCIALES

Las compras públicas sustentables son un ejemplo para el sector privado y el tercer sector y se convierten en un canal de difusión de la conciencia ambiental en comunidades locales, incorporando criterios y productos sustentables. Por ejemplo, en la Unión Europea se han cuantificado los siguientes aspectos:

- Si todas las dependencias públicas de la UE solicitaran el suministro de energía eléctrica generada en forma sustentable, se ahorrarían unos 60 millones de toneladas de CO₂. Esta cifra iguala al 18% del compromiso contraído por la UE para la reducción de gases de efecto invernadero en el marco del Protocolo de Kyoto.
- Si todas las dependencias públicas de la UE exigieran computadoras eficientes energéticamente se ahorraría unas 830.000 toneladas de CO₂ al año, además de orientar al mercado en esa dirección.
- Si todas las dependencias públicas de la UE contaran con artefactos de baño eficientes en sus dependencias, se reduciría el consumo de agua en unos 200 millones de m³, un 0,6% del agua de consumo domiciliario en Europa.

Los beneficios de las compras públicas sustentables obtenidos en Estados Unidos tal vez sean los más reconocidos a nivel mundial. En 1993 el gobierno decidió comprar únicamente equipos de computación que cumplieran con las especificaciones del Programa Energy Star. Con esta decisión, impulsó al mercado hacia la producción y comercialización de productos con etiqueta Energy Star. Una estimación cuantitativa de los beneficios alcanzados desde 1995 indica un ahorro de 200.000 KWh, equivalente a unas 22 toneladas de CO₂.

Las acciones de compras públicas sustentables también tienen implicancias sociales y pueden promover mejoras en este ámbito, por ejemplo: garantizando adecuadas condiciones laborales para los contratistas y obreros que trabajan en las obras públicas y proveyendo nuevas oportunidades de trabajo para los grupos marginales.

También contribuyen a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. El desarrollo de bienes y servicios sustentables, el uso de productos de limpieza no tóxicos y el suministro de alimentos orgánicos y frescos, proporcionan condiciones más saludables para los escolares y los trabajadores.

Por ejemplo, en el año 2003 en Ferrara (Italia) el 50% de los comedores escolares y el 80% de las guarderías, consumían alimentos orgánicos. La importancia de estos alimentos en la salud de los niños, se debe a que no son sometidos a agroquímicos ni a otros químicos perjudiciales para su salud.

BENEFICIOS ECONÓMICOS Y POLÍTICOS

Las compras públicas sustentables no siempre están asociadas a beneficios económicos directos en el corto plazo para la administración. Sin embargo, como parte de un proceso de compra mejorado, las compras públicas sustentables han generado beneficios económicos a las administraciones, aún en el corto plazo.

Por ejemplo, desde 2002 un grupo de municipios de la provincia de Brabante (Holanda) adquieren el 75% del suministro de energía para los edificios públicos y el alumbrado público de fuentes de producción sustentable. Además de los beneficios ambientales aparejados, la negociación logró una reducción de unos 620.000 Euros respecto de los contratos anteriores.

Otro caso interesante es el de Inglaterra, donde se introdujo el uso de videoconferencias para los juicios. El proyecto de compras públicas sustentables reemplazó con videoconferencias el transporte de prisioneros a la corte, para audiencias que no fueran sentencias. A lo largo de 7 años, se generó un beneficio neto de más de 1,5 millones de dólares.

Es importante tener en cuenta la manera en que se plantean las compras públicas sustentables y cómo se incorporan a la agenda de gobierno dentro de las acciones para el desarrollo sustentable. La inclusión de criterios ambientales en la agenda pública -que supera ampliamente a la agenda política- refleja el interés y la necesidad de considerar medidas y acciones que modifiquen la relación con el ambiente y la manera de consumir. El Estado puede canalizar esta situación liderando con el ejemplo y demostrando el compromiso de la autoridad con el desarrollo sustentable, a través de acciones concretas y efectivas que derivarán en el apoyo de la sociedad, la mejora de su imagen pública y la legitimación de su accionar.

Barreras para las compras públicas sustentables

Cada vez son más las experiencias de implementación de políticas y prácticas de compras públicas sustentables en todo el mundo. A la vez, es importante reconocer que existen barreras para instalar el tema, que dependen del ámbito de acción local, nacional o regional.

En este apartado se mencionan las barreras consideradas más representativas y que también fueron destacadas en el Taller Regional realizado en Buenos Aires los días 10 y 11 de Junio de 2008, con actores clave de cada uno de los Estados parte del MERCOSUR.

Un estudio realizado en 2005 en Europa sobre compras públicas sustentables, identificó cuatro grandes obstáculos a enfrentar por los administradores involucrados en las compras y contrataciones públicas.

PERCEPCIÓN DE MAYORES COSTOS

En general, las compras públicas solo consideran los precios más bajos para decidir una oferta por un producto o servicio, ignorando los costos de uso como el consumo de electricidad y agua, los gastos de mantenimiento y de disposición final. Muchos productos son comprados sin tener en cuenta la necesidad real de uso.

Los compradores y las áreas de presupuesto creen que los bienes y servicios que cumplen con requisitos de sustentabilidad tienen costos elevados. Esta percepción resulta un obstáculo al momento de considerar las inversiones iniciales. Como algunos beneficios de la compra sustentable no pueden expresarse en términos monetarios, se requiere del compromiso político para defender los beneficios a largo plazo y no meramente los aspectos financieros.

Mediante las compras públicas sustentables y el análisis de los costos a lo largo de la vida de los productos y servicios, se pueden alcanzar ganancias considerables. En particular, los productos sustentables eficientes en el uso de energía y de recursos como el agua, pueden reducir los costos operativos. Por ejemplo, la ciudad de Tübingen, en Alemania, ahorró 30.000 euros al año centralizando la compra de insumos de limpieza y utilizando productos menos contaminantes.

CUATRO GRANDES OBSTÁCULOS PARA LAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES EN EUROPA

La percepción de mayores costos

Los escasos conocimientos sobre el medio ambiente y la elaboración de criterios ambientales

La ausencia de herramientas prácticas y de información

La falta de capacitación y entrenamiento

ESCASOS CONOCIMIENTOS SOBRE MEDIO AMBIENTE

Muchos compradores del Estado aún tratan de definir que es un producto o servicio ambiental y/o socialmente preferible y como incluir dichas demandas en las licitaciones. La mayoría de los compradores no son expertos ambientales y muchos especialistas ambientales tienen muy poca experiencia en compras públicas sustentables. Este desconocimiento se puede superar mediante la interacción entre especialistas ambientales y de compras, estableciendo canales de comunicación e intercambio fluidos. En algunos casos, es posible comenzar a usar normas técnicas y criterios de certificación de los sistemas de eco-etiquetado.

AUSENCIA DE HERRAMIENTAS

La comunicación, la difusión y el entrenamiento práctico es sumamente importante si un país está orientado a incrementar el volumen de compras públicas sustentables. La falta de herramientas prácticas e información impiden avanzar en este sentido. Por esta razón, los especialistas de compras y de medioambiente deberían desarrollar conjuntamente estrategias de información, comunicación y formación sistemáticas y diferenciadas –para compradores, proveedores, usuarios, etc.– que permitan implementar las compras públicas sustentables.

FALTA DE CAPACITACIÓN

Las administraciones públicas y los responsables de compras, a menudo carecen de la experiencia, los conocimientos y la capacidad técnica y jurídica para aplicar criterios de sustentabilidad en sus contrataciones. Por ello, es importante la cooperación entre los departamentos y la consulta de expertos externos de las instituciones de investigación y organizaciones no gubernamentales.

Además de estos cuatro grandes obstáculos, en algunos países se han identificado otras barreras a las compras públicas sustentables que resulta interesante destacar. A continuación se presenta una tabla con otros impedimentos relevados por el Grupo de Trabajo en Compras Públicas Sustentables del Reino Unido.

<p>OFERTA INSUFICIENTE</p>	<p>Como las compras públicas sustentables se basan en normas innovadoras, puede resultar difícil encontrar a los proveedores en condiciones de proporcionar los bienes o servicios necesarios. La investigación del mercado y el intercambio de información con otras autoridades locales, son alternativas para superar esta dificultad.</p>
<p>FALLAS EN LA IMPLEMENTACIÓN</p>	<p>Un alto nivel de compromiso con los objetivos nacionales no siempre es garantía de una implementación exitosa. Dentro del proceso pueden observarse fallas debido a la poca comprensión de los requerimientos de sustentabilidad incorporados en las compras públicas, propio de la diferencia entre la política y la práctica. En este sentido, es posible desarrollar herramientas y metodologías de fácil implementación que permitan realizar las compras públicas sustentables de manera eficiente.</p>
<p>DILUCIÓN DE LAS POLÍTICAS</p>	<p>El compromiso de políticas y objetivos específicos sobre compras públicas sustentables puede ser diluido en los departamentos de compras y contrataciones. En esta fase del proceso, los aspectos de sustentabilidad a menudo se pierden y el mejor valor es traducido en "el precio más bajo". Para ello, será necesario desarrollar herramientas técnicas que permitan a los compradores incorporar criterios de sustentabilidad en cualquiera de las instancias del proceso de compras.</p>

Barreras para las compras públicas sustentables en el MERCOSUR

En los Estados parte del MERCOSUR, los actores clave en el tema han mencionado algunas barreras nacionales y regionales de tipo político, institucionales, normativas, de mercado y técnicas para instalar criterios de sustentabilidad en las compras públicas. En lo que respecta a las barreras de índole nacional se destacan:

BARRERAS NACIONALES EN LOS ESTADOS PARTE DEL MERCOSUR

<p>PERSONAL DE COMPRAS OCUPADO EN ACTIVIDADES COTIDIANAS</p>	<p>Este aspecto hace difícil la incorporación de nuevos criterios que, en principio, implicarían más tiempo, tanto en la elaboración de pliegos como en la evaluación de las ofertas y los proveedores. A esto se suma la percepción que las compras públicas sustentables son muy complejas.</p>
<p>EL ESTADO PREMIA EL STATUS QUO</p>	<p>Se requiere de líderes que impulsen las políticas y estrategias de las compras públicas sustentables. Es necesario institucionalizarlas para que trasciendan a las personas o a una gestión de gobierno.</p>
<p>CRITERIOS Y NORMAS ESPECÍFICAS DE COMPRAS</p>	<p>Las normas específicas de compras públicas existentes en los Estados parte orientan al comprador a seleccionar la oferta de precio más bajo, lo cual puede dificultar la incorporación de otros criterios para la decisión de la compra.</p> <p>En algunas situaciones existen normas o resoluciones técnicas que limitan la incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires una disposición de junio de 2003 actualmente vigente, establece en su Artículo 2º <i>"En relación a los insumos para impresoras (...) se propicia únicamente la adquisición de productos originales"</i>. De esta manera, se ve limitada la posibilidad de avanzar con criterios de sustentabilidad tales como el uso de productos reciclados.</p>

**FALTA DE
COMPREENSIÓN
DEL CONCEPTO
DE COMPRAS
PÚBLICAS
SUSTENTABLES**

Los compradores, responsables de compras y proveedores suelen desconocer el alcance de las compras públicas sustentables. Las áreas ambientales son responsables de elaborar información simple y sencilla, que permita a todos los actores identificar fácilmente criterios de sustentabilidad asociados a las compras públicas.

**ESCASO
CONOCIMIENTO
SOBRE
CARACTERÍSTICAS
AMBIENTALES Y
SOCIALES**

El desconocimiento sobre características ambientales de los productos y servicios es tanto por parte del proveedor como de las instituciones técnicas y de los propios gobiernos. Esto limita la capacidad de los compradores para evaluar adecuadamente los criterios de sustentabilidad de las distintas ofertas. También contribuye a esta situación el escaso desarrollo de mecanismos de certificación de bienes y servicios reconocidos.

**CREENCIA EN
EL AUMENTO DE
LOS COSTOS DE
PRODUCCIÓN**

El sector privado cree que las estrategias de compras públicas sustentables aumentarán los costos de producción, sin llegar a ver las oportunidades que pueden surgir, tales como la creación de nuevos mercados y la posibilidad de participar en mercados más exigentes, como el europeo. El diseño de políticas de incentivos y de promoción podría contribuir a superar esta barrera.

En virtud de la organización política institucional del MERCOSUR, muchas de las barreras u obstáculos para la implementación de las compras públicas sustentables identificadas a nivel nacional de cada Estado parte, se proyectan como barreras de orden regional. Tal es el caso del desconocimiento, la falta de información y capacidad sobre el tema, la falta de interacción entre los actores involucrados en los procesos de compras públicas y la existencia de normativas que priorizan aspectos distintos a los de sustentabilidad en la selección de ofertas.

Barreras regionales en el Mercosur

Algunas barreras identificadas son factores estrictamente regionales, que responden a la dinámica de un proceso de integración en curso como el del MERCOSUR. Entre ellos, las asimetrías existentes entre los Estados parte, tanto en su desarrollo económico, como también su tamaño territorial y su desarrollo político-institucional. En un proceso de integración hay dos tipos de asimetrías:

- Las asimetrías estructurales, que incluyen las diferencias que generan las disparidades en el desarrollo económico: el tamaño territorial, el tamaño de las economías, la riqueza, la infraestructura, el nivel de capacitación de la mano de obra, etc.
- Las asimetrías de política pública, donde se ubican los incentivos fiscales, los programas de promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, la política monetaria, los subsidios gubernamentales, entre otras.

Las políticas que deberían aplicarse para sortearlas varían en función del tipo de asimetría. Para las asimetrías estructurales es necesario realizar un trabajo a largo plazo para aumentar la competitividad de las economías de menor desarrollo. Para las asimetrías de política pública, la solución se dará a través de la armonización de las políticas que inciden en el desempeño económico y comercial, de los países del bloque.

A partir del compromiso asumido expresamente por los Presidentes de los Estados parte en la Cumbre de Montevideo del año 2003, el tratamiento de las asimetrías fue incluido en la agenda técnica y política del MERCOSUR.

El hecho que el Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR no haya sido internalizado, constituye una de las principales barreras, pues no habilita la puesta en marcha de un sistema regional de compras públicas, limitando la posibilidad de incorporar criterios de sustentabilidad a nivel normativo.

En el MERCOSUR no existe aún un esquema de certificación regional que permita diferenciar bienes y servicios obtenidos de manera sustentable. Esto se debe, entre otras razones, a las dificultades de los procesos para lograr consenso. En esta barrera se encuadra la necesidad de generar normas técnicas a nivel regional y el proceso que lleva a desarrollarlas e incorporarlas. Existe la percepción, especialmente en el sector privado, que las cuestiones ambientales son barreras al comercio en los mercados. Por esta razón, es importante que el sector privado participe activamente en el proceso de discusión de los criterios de sustentabilidad.

Por último, y en función a los comentarios recibidos de los responsables de compras de los distintos organismos públicos de los Estados parte que fueron entrevistados, existe coincidencia en que el desarrollo de un sistema de compras públicas sustentables no debería agregar complejidad al proceso de compras, pues se transformaría directamente en una barrera para su implementación.

5.

Experiencias de implementación de compras públicas sustentables

Introducción

Este capítulo sintetiza aquellas experiencias que pueden ser consideradas como plataforma para la implementación de las Compras Públicas Sustentables.

En primer lugar, se describe brevemente la situación de algunos países donde ya se están aplicando exitosamente políticas y programas sobre compras públicas sustentables, con énfasis en el proceso.

Luego, se presentan casos concretos de compras públicas sustentables, enfocando el análisis en el producto o servicio que se adquiere, incluyendo las especificaciones técnicas y las fuentes de verificación.

Los procesos a nivel de políticas y programas

La incorporación de criterios de sustentabilidad en los procesos de compras públicas es una realidad en Austria, Holanda y Japón. Estos países se destacan por contar con políticas y programas de compras públicas sustentables.

Los países que implementan criterios de sustentabilidad en los procesos de compras públicas difieren en cuanto al nivel de consolidación del proceso como práctica de Estado y en su alcance. A la vez, coinciden en que los criterios de sustentabilidad fueron diseñados y se aplican sobre bienes o servicios considerados prioritarios en el consumo de la administración pública.

Sus experiencias demuestran que incorporar consideraciones de consumo y producción sustentable en los procesos de compras del gobierno es viable y representa una oportunidad para la creación de nuevos mercados donde los bienes y servicios que se comercializan sean amigables con el ambiente.

Actualmente, muchos Estados parte de la OCDE demuestran que las compras públicas pueden ser muy eficaces para orientar al mercado en la provisión de productos más innovadores desde el punto de vista ambiental, lo cual constituye una excelente oportunidad de desarrollo para las empresas locales.

A continuación se presentan algunos ejemplos sobre la consolidación de una política específica en compras públicas sustentables, de un plan de acción, una red temática y de sistemas de valorización de ofertas.

UNIÓN EUROPEA

Existen diferencias respecto a la responsabilidad ambiental en los continentes. Por ejemplo, en Europa las etiquetas ecológicas son más visible que en América del Norte. El enfoque europeo, trae aparejado mayor disponibilidad de productos con ventaja ambiental para los consumidores y los compradores institucionales.

La Política de Producto Integrado (Integrated Product Policy, IPP), adoptada por la Comisión Europea, presenta ideas para fortalecer las políticas ambientales centradas en los productos, reconociendo el potencial de las compras del sector público (12 % del PBI en la Comunidad Europea) para estimular la demanda de productos ambientales. Al respecto, recomienda realizar un estudio sobre las leyes de adquisiciones del sector público de la Comunidad Europea para dar preferencia a los productos más respetuosos del ambiente. La IPP también reco-

mienda que la UE fomente el intercambio de experiencias entre las autoridades de las adquisiciones¹¹.

Actualmente, y luego de varios estudios realizados por la Comisión Europea, se ha reconocido la importancia de las compras y contrataciones sustentables como un instrumento idóneo para promover e implementar diversas políticas y estrategias ambientales de esa región:

- Política Integrada de Productos (IPP) y Plan de Acción para las Tecnologías Ambientales (ETAP). En estos casos, las compras sustentables se utilizan como un instrumento para estimular los productos y las tecnologías ambientales.
- Revisión de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (EDS UE) en la que se establecen objetivos cuantitativos de compras públicas sustentables para el año 2010.

A continuación se presenta una tabla con la situación de las compras y contrataciones públicas con criterios ambientales en algunos países europeos¹².

COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS SUSTENTABLES EN LA UNIÓN EUROPEA			
PAIS	% PBI CONTRATACIÓN PÚBLICA	LICITACIONES CON CRITERIOS AMBIENTALES	OBJETIVOS, PRODUCTOS Y ASPECTOS PRIORITARIOS
ALEMANIA	17%	70%	No se dispone información
AUSTRIA	16%	60%	En definición.
DINAMARCA	19%	50%	Equipos informáticos, productos de limpieza, papel reciclado.
ESPAÑA	13%	Menos de 30%	No se dispone de información.
FRANCIA	16%	30%	Vehículos, construcción, productos de madera.
FINLANDIA	16%	50%	No se dispone de información.
ITALIA	12%	30%	Eficiencia energética, contenido de material reciclado de los productos.
PAISES BAJOS	21%	50%	En 2010, 100% de las compras en el gobierno central y 50% en el resto de las administraciones.
REINO UNIDO	17%	70%	Construcción, servicios de comida, textiles, residuos, papel e imprenta, energía, consumibles y equipos de oficina, mobiliario y transporte.
SUECIA	20%	80%	No se dispone de información.

FUENTE: TOMADO DE *ADQUISICIONES VERDES: BUENOS EJEMPLOS AMBIENTALES PARA LA POBLACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE*. PREPARADO POR FIVE WINDS INTERNATIONAL PARA LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE. MARZO DE 2003.

¹¹ Comisión Europea, 2001. How has the Commission Developer IPP so far? En Internet : www.europea.eu.int/comm/environment/ipp/2001developments.htm

¹² www.ihobe.net

AUSTRIA

Austria representa uno de los casos más destacados en estos temas. A principios de la década del 90 el Parlamento, a través de una resolución, exigió al Gobierno Federal la elaboración de guías para las compras públicas sustentables, dando preferencia a los productos y servicios amigables con el ambiente y con menor intensidad energética para las compras del Estado. A partir de ese momento, diferentes hechos llevaron a la consolidación del proceso de compras públicas sustentables, a saber:

- En 1997 se creó el Centro de Información sobre Compras Verdes para las oficinas de la administración pública y empresas.
- En 1998, el Consejo de Ministros de Austria aprobó las guías básicas para la implementación de prácticas de compras verdes.
- En 1999 el Estado de Vorarlberg publicó las Eco-guías para las compras verdes con el fin de ser aplicadas en edificios y en el sector de la construcción, incluyendo lineamientos generales para empleados, uso de agua y energía, limpieza, transportes y tratamiento de residuos.

DINAMARCA

Dinamarca ha utilizado una estrategia de arriba hacia abajo en el tema de las compras verdes a partir del desarrollo de una comprehensiva política nacional. En 1992 las Agencias Ambientales de Protección Ambiental y Energía elaboraron en forma conjunta la Estrategia para la Promoción de una Política de Compras Sustentables.

Esta política determina en su plan de acción que los departamentos de compras del Estado deben formular su propia política de compras verdes y considerar el precio, la calidad y seguridad de los bienes o servicios, además de sus características ambientales. Los productos donde se aplican dichos criterios son: muebles y equipamiento de oficina, papel, insumos de limpieza, pinturas, iluminación, alimentos orgánicos, cables y equipo de transporte.

En 1994, se formaliza Compras Nacionales, una organización formada por dos agencias de compras públicas para proveer servicios al gobierno y a los municipios sobre temas relacionados. Esta organización mantiene un centro de información sobre compras públicas sustentables que funciona como centro oficial de las guías, características y productos demandados por el gobierno.

HOLANDA

En el año 1990 el gobierno de Holanda reconoció explícitamente en el Plan de Política Ambiental Nacional, a las compras públicas como un instrumento de política ambiental. Aunque los sistemas de compras verdes no fueron sancionados como obligación legal, el gobierno creó fuertes incentivos financieros para estimular su cumplimiento. En 1997, elaboró un programa de compras públicas sustentables con tres objetivos básicos:

- Sentar el ejemplo para otros.
- Lograr beneficios ambientales directos.
- Influir en el mercado, fortaleciendo la demanda y estimulando la innovación de productos ambientales.

REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA

El Reino Unido es uno de los casos más exitosos. Se caracteriza por haber enfocado las acciones hacia la elaboración de un plan de acción en compras públicas sustentables con un fuerte involucramiento del sector privado.

Este plan fue elaborado por una *task force* específica, liderada por un representante del sector privado, cuenta con una Guía Verde para Compradores en la cual se enfatiza el concepto valor por dinero, definido como la combinación óptima del costo

durante toda la vida útil del producto y su capacidad para satisfacer las necesidades del usuario. Para asistir al comprador en esta evaluación, la guía identifica los siguientes elementos como componentes del costo del ciclo de vida:

- Costos directos de uso.
- Costos indirectos.
- Costos administrativos.
- Inversión en el presente para ahorrar en el futuro.
- Reciclado.
- Costos de disposición final.

JAPÓN

Por su parte, Japón ha establecido la denominada Red de Compras Verdes que incluye alrededor de mil cien miembros entre empresas, grupos ambientales y autoridades locales. Su objetivo es proporcionar un foro en el cual se puedan acordar y difundir los principios de las compras sustentables, desarrollar las pautas necesarias para los productos y aumentar el conocimiento del potencial de comprar verde.

Hasta ahora, la red ha desarrollado las pautas para los materiales de oficina, lavadoras, papel de copia, papel sanitario, faxes, impresoras y computadoras. Actualmente se encuentra desarrollando los criterios para la compra de automóviles, acondicionadores de aire, muebles de oficinas y TV.

En 1997, un examen demostró que el 41% de los miembros de la red habían aumentado el consumo de productos ambientalmente amigables.

MÉXICO

El gobierno de la ciudad de México lleva adelante un programa de compras ambientales, desarrollando sistemas de administración ambiental para reducir los impactos de sus actividades administrativas y operativas (uso de recursos, emisión de contaminantes atmosféricos, aguas residuales y generación de desechos). A largo plazo, este programa es una herramienta que faculta al gobierno para incluir criterios para el cuidado del medio ambiente en el planeamiento urbano.

Con la elaboración de estos sistemas de administración ambiental, el gobierno de la ciudad de México está focalizando en la compra de los equipos que usa para el alumbrado público, la construcción, el mantenimiento de carreteras y calles y el manejo de las áreas verdes (sustancias químicas, plaguicidas, fertilizantes, etc.)¹³

COSTA RICA

Costa Rica estableció en el 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. En este sistema 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 este modo, se asegura que no pagará más caro por el producto, pero sí le dará cierto apoyo.

Por ejemplo, para la adquisición de papel para sus impresoras indicó que la compra se adjudicaría considerando en un 90% el precio y en un 10% la cantidad de papel reciclado ofrecido. De esta manera se realizó la siguiente comparación de ofertas de papel.

Tal como se puede observar en la tabla, aunque la opción 3 no presenta el menor precio, sí logra el mayor puntaje por su contenido de papel reciclado. Así, la Admi-

¹³ Sistema de Administración Ambiental del gobierno de la ciudad de México; en Internet: www.sma.df.gob.mx/saa/antecedentes_ingles.htm

VARIABLE	PRECIO COLONES	PUNTAJE POR PRECIO	% DE PAPEL RECICLADO EN CONTENIDO	PUNTAJE POR % DE PAPEL RECICLADO	PUNTAJE TOTAL
OPCIÓN 1	100.000	90%	50%	5%	95%
OPCIÓN 2	140.000	54%	80%	8%	62%
OPCIÓN 3	105.000	85,5%	100%	10%	95,5%
OPCIÓN 4	140.000	54%	100%	10%	64%

nistración logra un beneficio ambiental, sin tener que pagar un precio alto, como sería el caso de la opción 4.

BRASIL / ESTADO DE SAO PAULO

El Estado de Sao Paulo, Brasil es un caso a mencionar en el ámbito del MERCOSUR, por su exitosa experiencia a partir de la inclusión de criterios ambientales en las compras públicas.

Teniendo en cuenta que el Estado de Sao Paulo es el más poblado de Brasil (viven casi 40 millones personas) y concentra el 40 % de la industria brasilera, el sector público posee un volumen y poder de compra de gran envergadura. La estrategia de compra es descentralizada y cuenta con mas de 1600 unidades de compra en el Estado. A fin de garantizar la transparencia en el proceso, cuentan con una base de datos de proveedores y productos disponible en Internet.

A nivel central se encuentra el Comité Central de la Gestión Pública con representantes de distintos organismos, encargado de introducir criterios socio-ambientales en los procedimientos de adquisición de bienes y materiales, obras y servicios de ingeniería. El Comité tiene en cuenta aspectos tales como el consumo de agua y energía, la emisión de contaminantes y la generación de residuos, entre otros. A su vez, capacita a los empleados públicos para que lleven a cabo la supervisión y control del cumplimiento de los aspectos ambientales.

En las contrataciones se prevén cláusulas sancionatorias para aquellos que no cumplen con las especificaciones técnicas o con las obligaciones contractuales de carácter ambiental que se hayan incluido. Las sanciones pueden llevar a que una empresa quede fuera del registro de proveedores del Estado por cinco años.

Un ejemplo de la aplicación de estos criterios es la existencia de doce manuales en el rubro de Servicios Generales en donde figuran criterios de adopción obligatoria para limpieza, vigilancia, portería, alimentación y transporte público. En estos manuales figuran especificaciones ambientales vinculadas a la economía de agua y energía, racionalización de consumo de sustancias potencialmente contaminantes, el empleo de combustibles menos contaminantes, etc.

MERCOSUR

En el ámbito del MERCOSUR, y considerando el marco normativo regional existente, están dadas las condiciones para iniciar el proceso hacia las compras públicas sustentables. El Protocolo sobre Compras Públicas MERCOSUR es una herramienta que abre la posibilidad de incorporar criterios de sustentabilidad.

Este instrumento se aplica a las contrataciones públicas que las entidades de todos los niveles de gobierno centrales y sub-nacionales realicen para la adquisición de bienes y servicios, cualquiera sea su combinación y mediante cualquier método contractual.

Su alcance incluye el listado de entidades y de bienes, servicios y obras públicas incluidos en los Anexos I, II, III y IV del Protocolo. Asimismo, es aplicable para las

contrataciones públicas cuyo valor sea igual o superior a los umbrales allí establecidos. Por ejemplo, para el caso de Argentina, el tope para la adquisición de bienes y servicios es de 150.000 dólares americanos, para Brasil el tope es de 75.000 dólares americanos, para Paraguay y Uruguay es de 200.000 dólares americanos.

El Protocolo establece que cada Estado parte otorgará a los bienes, servicios y obras públicas, y a los proveedores y prestadores de cualquier Estado parte un trato igual de favorable al otorgado a los propios. Asimismo indica que, una vez vigente, será aplicado junto con la legislación específica de cada Estado parte, velando para que sus leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas aplicadas por las entidades alcanzadas y las asociaciones de calificación técnica de empresas y profesionales prestadores de servicios, estén en conformidad con las disposiciones del presente Protocolo.

A continuación se presenta un cuadro donde se identifican algunos obstáculos y oportunidades para avanzar en la inclusión de criterios de sustentabilidad en los procesos de compras y contrataciones públicas en el MERCOSUR. Los mismos han sido clasificados según tres etapas que el Protocolo diferencia: las especificaciones técnicas, el pliego de contratación y la adjudicación del contrato.

ESPECIFICACIONES TÉCNICAS	OBSTÁCULOS	<p>Las características de los bienes, servicios y obras públicas a contratar y las prescripciones relativas a los procedimientos de evaluación de la conformidad no pueden aplicarse para anular o limitar la competencia, crear obstáculos innecesarios al comercio, ni discriminar a oferentes.</p> <p>En este sentido, algunos actores económicos suelen ver a las cuestiones ambientales como un obstáculo para su negocio, lo cual hace necesario trabajar para cambiar esta percepción.</p>
	OPORTUNIDADES	<p>Las especificaciones técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se formularán en función de las propiedades de uso y empleo del bien y el destino del servicio u obra pública, y deberán incluir requisitos objetivos que sean esenciales al cumplimiento del objeto de la contratación. • Procurarán hacer referencia, siempre que sea apropiado, a las normas de la Asociación MERCOSUR, normas internacionales y nacionales. <p>Estos aspectos están en línea con el concepto de sustentabilidad y abren la posibilidad de incorporar normas internacionales de gestión ambiental en las especificaciones.</p>
PLIEGO DE LICITACIÓN	OPORTUNIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Los pliegos deberán contener claramente definidos "el objeto de la contratación prevista, incluida la naturaleza y cantidad de los bienes y servicios que se van a adquirir u obras que se van a ejecutar y los requisitos que deban ser cumplidos, con inclusión de las especificaciones técnicas, las certificaciones de conformidad, planos, diseños e instrucciones que sean necesarios". • Los pliegos deberán contar con criterios de evaluación de las ofertas, incluyendo cualquier otro factor diferente del precio. <p>Ambas obligaciones permiten incluir en las especificaciones técnicas y en los criterios de evaluación, indicadores de sustentabilidad en los bienes, servicios y obras públicas a contratar.</p>

ADJUDICACIÓN DE
CONTRATOS

OPORTUNIDADES

Se adjudicará el contrato al proveedor o prestador capaz de ejecutarlo y cuya oferta sea la más ventajosa, de acuerdo con los criterios específicos de evaluación establecidos en el pliego.

Si la entidad adjudicataria establece criterios de sustentabilidad en las especificaciones técnicas de los pliegos o en los criterios específicos de evaluación, éstos deberán ser tenidos en cuenta a la hora de adjudicar el contrato.

Es importante destacar que el Protocolo establece también algunas excepciones generales, entre las que destaca que ninguna de sus disposiciones se interpretará como impedimento para que un Estado parte establezca o mantenga las medidas necesarias para proteger la vida y la salud humana, animal o vegetal, siempre que tales medidas no constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable, o que impliquen una restricción encubierta del comercio.

Si bien el Protocolo no incluye ni considera explícitamente criterios ni aspectos ambientales, deja abierta la posibilidad de avanzar con la idea de sustentabilidad, especialmente en la definición de las especificaciones técnicas de los pliegos y en los criterios de evaluación de las ofertas

Los criterios de sustentabilidad en los productos

Hasta aquí se han enumerado algunos casos sobre países que cuentan con políticas y programas específicos sobre compras públicas sustentables. A continuación, se presentan dos casos concretos analizados a partir del producto que se adquiere. En cada caso se determinan los indicadores ambientales que deben incluirse en las contrataciones y resultan determinantes al momento de seleccionar uno u otro proveedor.

Caso 1:

Productos IT. Equipamiento de computación para oficina

Este caso fue seleccionado por tratarse de la compra de productos de consumo prioritario para el Estado y por la relevancia del impacto sobre el ambiente que puede generar el consumo de cada uno de sus componentes, sea de manera sustentable o no. El rubro IT – equipamiento de computación para oficina incluye computadoras de escritorio, laptops, monitores, impresoras, fotocopiadoras, máquinas multifunción, scanners y faxes.

ESPECIFICACIONES TÉCNICAS
INCLUIDAS EN EL PLIEGO

VERIFICACIÓN

TODOS LOS
PRODUCTOS

Todos los productos deben cumplir con las últimas normas de ENERGY STAR para la eficiencia energética, disponibles en www.eu-energystar.org

Todos los productos que llevan la etiqueta ENERGY STAR, se considerarán que cumplen con lo solicitado en la especificación. Cualquier otro medio de prueba adecuado, por ejemplo un expediente técnico del fabricante o un informe de prueba de un organismo reconocido que demuestre que el producto cumple con los criterios, también será aceptado.

	ESPECIFICACIONES TÉCNICAS INCLUIDAS EN EL PLIEGO	VERIFICACIÓN
COMPUTADORAS (PC)	<p>Las computadoras (PC) deberán estar diseñadas de manera que:</p> <p>a) La memoria sea fácilmente accesible y puede ser cambiada.</p> <p>b) El disco duro y, en su caso, la unidad de CD y/o DVD, puedan ser cambiadas.</p>	<p>Todos los productos que llevan las etiquetas ecológicas europeas, NORDIC SWAN o BLUE ANGEL y que cumplen con lo solicitado en la especificación. Cualquier otro medio de prueba adecuado también será aceptado.</p>
LAPTOPS	<p>Las laptops deberán estar diseñadas de manera que la memoria sea fácilmente accesible y puede ser cambiada.</p>	<p>Todos los productos que llevan las etiquetas ecológicas europeas, NORDIC SWAN o BLUE ANGEL y que cumplen con lo solicitado en la especificación. Cualquier otro medio de prueba adecuado también será aceptado.</p>
	<p>Para las laptops, la disponibilidad de baterías, fuentes de alimentación y teclados compatibles deben ser garantizados por al menos 3 años desde que su producción cesa.</p>	<p>Todos los productos que llevan las etiquetas ecológicas europeas, NORDIC SWAN o BLUE ANGEL y que cumplen con lo solicitado en la especificación. Otra alternativa es que el oferente proporcione una garantía por escrito en el que se compromete a cumplir con dicha especificación.</p>
MONITORES LCD	<p>La luz de fondo de monitores LCD no deberá contener más de 3,5 mg de mercurio en promedio por lámpara.</p>	<p>Todos los productos que llevan las etiquetas ecológicas europeas, NORDIC SWAN o BLUE ANGEL y que cumplen con lo solicitado en la especificación. Cualquier otro medio de prueba adecuado también será aceptado.</p>
NIVEL DE POTENCIA ACÚSTICA	<p>El nivel de potencia acústica (ruido) generado por las computadoras PC de conformidad con el párrafo 3.2.5 de la norma ISO 9296, medido de acuerdo con la norma ISO 7779, no debe ser superior a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4,0 B (A) en el modo de funcionamiento de ralentí (equivalente a 40 dB (A)). • 4,5 B (A) cuando se accede a una unidad de disco duro (equivalente a 45 dB (A)). 	<p>Todos los productos que llevan las etiquetas ecológicas europeas, NORDIC SWAN o BLUE ANGEL y que cumplen con lo solicitado en la especificación. Cualquier otro medio de prueba adecuado también será aceptado.</p>
	<p>El nivel de potencia acústica (ruido) generado por las laptops de conformidad con el párrafo 3.2.5 de la norma ISO 9296, medido de acuerdo con la norma ISO 7779, no debe ser superior a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3,5 B (A) en el modo de funcionamiento de ralentí (equivalente a 35 dB (A)). • 4,0 B (A) cuando se accede a una unidad de disco duro (equivalente a 40 dB (A)). 	<p>Todos los productos que llevan las etiquetas ecológicas europeas, NORDIC SWAN o BLUE ANGEL y que cumplen con lo solicitado en la especificación. Cualquier otro medio de prueba adecuado también será aceptado.</p>

Los principales impactos ambientales tenidos en cuenta han sido:

- Consumo de electricidad.

- Emisiones de CO2.
- Daños a la salud humana y el ambiente, causados por emisión de sustancias peligrosas y la generación de cantidad de residuos en los procesos de producción del equipo.
- Emisión de radiación electromagnética y ruido.

Los criterios para la reducción de tales impactos pueden incluir establecimiento de límites para el uso de algunas sustancias, límites para las emisiones y prolongación de la vida útil del producto, promoviendo la recuperación y el reciclado. Los criterios claves para las compras de productos de IT se centran en la eficiencia energética. En este sentido, se recomienda tener en cuenta los siguientes criterios ambientales a incorporar en los pliegos:

- Exigir la aplicación de las normas Energy star¹⁴ u otra tecnología similar.
- Exigir el etiquetado correspondiente que garantice el uso de tecnología amigable con el ambiente. También puede exigirse de cualquier otra documentación que acredite este criterio.
- Exigir determinados límites en el uso del mercurio en los monitores.
- Asegurar la larga vida útil del producto, exigiendo garantías, disponibilidad de piezas de repuesto, etc.
- Asegurar que el producto sea fácil de desmontar y reciclar al final de su vida útil.
- Establecer límites para las emisiones electromagnéticas y sonoras.
- Garantizar que los dispositivos sean adecuados para el papel reciclado.
- Limitar el uso de sustancias como el cadmio, plomo, cromo o el mercurio en la tinta.
- Solicitar el uso de cartuchos reciclados en los equipos de impresión.
- Recomendar la compra de dispositivos multifunción (impresión, copiado, fax, escaneado, etc.).

Caso 2:

Alimentos y servicio de catering

En la Unión Europea se ha implementado un sistema de puntaje, en el cual a la producción ecológica le corresponde un determinado valor expresado en puntos. Este sistema se incluye en las especificaciones técnicas de los pliegos. Resulta adjudicatario de la contratación quien obtiene mayor puntaje.

Los principales impactos ambientales y sociales de los alimentos y servicios de catering que no se incluyen dentro de los productos y servicios sustentables son:

COMPRA DE ALIMENTOS	ESPECIFICACIONES TÉCNICAS INCLUIDAS EN EL PLIEGO	VERIFICACIÓN
	<p>X % de -puede ser una determinada categoría de productos tales como lácteos, carnes, verduras o una lista de productos específicos, por ejemplo: patatas, tomates, carne, huevos, etc.-, deben ser producido orgánicamente de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CEE) N° 2092/91 hasta el 31 de diciembre de 2008 y el Reglamento (CE) N° 834/2007 a partir del 1 de enero de 2009.</p>	<p>Todos los productos que llevan la etiqueta ENERGY STAR, se considerarán que cumplen con lo solicitado en la especificación. Cualquier otro medio de prueba adecuado, por ejemplo un expediente técnico del fabricante o un informe de prueba de un organismo reconocido que demuestre que el producto cumple con los criterios, también será aceptado.</p>

¹⁴ *Energy Star* es un programa para promover los productos eléctricos con consumo eficiente de electricidad, reduciendo de esta forma la emisión de gas de invernadero por parte de las centrales eléctricas.

	ESPECIFICACIONES TÉCNICAS INCLUIDAS EN EL PLIEGO	VERIFICACIÓN
COMPRA DE ALIMENTOS	<p><i>Puntos adicionales por producción orgánica</i> Se otorgarán puntos adicionales a los alimentos producidos orgánicamente en un porcentaje por encima del mínimo requerido en el pliego de condiciones.</p>	<p>Los productos alimenticios deberán presentar la certificación que acredite ser producidos orgánicamente por el órgano competente y/o su correspondiente etiquetado.</p>
	<p><i>Puntos adicionales por packaging</i> Se otorgarán puntos adicionales a los alimentos: a) Cuyo envase contenga más del 45% de materiales reciclados. b) Sean ofrecidos en una sola unidad de paquete y no en porciones.</p>	<p>El proveedor debe proporcionar una declaración firmada indicando 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.</p>
SERVICIO DE CATERING CON SUMINISTRO DE ALIMENTOS ECOLÓGICOS	<p>X % de -puede ser una determinada categoría de productos tales como lácteos, carnes, verduras o una lista de productos específicos, por ejemplo: patatas, tomates, carne, huevos, etc.-, deben ser producido orgánicamente de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CEE) N° 2092/91 hasta el 31 de diciembre de 2008 y el Reglamento (CE) N° 834/2007 a partir del 1 de enero de 2009.</p>	<p>Los proveedores deberán prestar servicio con alimentos bajo etiqueta ecológica <i>Cisne Blanco</i>. Los proveedores deberán indicar cómo tienen la intención de cumplir con la obligación dentro de la propuesta de oferta. Se presentarán los productos alimenticios que se encuentren certificados como producidos orgánicamente por el órgano competente.</p>
	<p>Para los casos en que la empresa contratada realice menús, las principales frutas, hortalizas y productos del mar que se utilicen serán seleccionados según la temporada y la ubicación geográfica del lugar donde se presta el servicio.</p>	<p>Para el cumplimiento de dicha exigencia, las directrices recomendadas se encuentran en el calendario estacional en el anexo X (a ser desarrollado por la autoridad contratante).</p>
	<p><i>Puntos adicionales por producción orgánica</i> Se otorgarán puntos adicionales a los alimentos producidos orgánicamente en un porcentaje por encima del mínimo requerido en el pliego de condiciones.</p>	<p>Los productos alimenticios deberán presentar la certificación que acredite ser producidos orgánicamente por el órgano competente y/o su correspondiente etiquetado.</p>
	<p><i>Puntos adicionales por packaging</i> Se otorgarán puntos adicionales a los alimentos: a) Cuyo envase contenga más del 45% de materiales reciclados. b) Sean ofrecidos en una sola unidad de paquete y no en porciones.</p>	<p>Los proveedores deberán prestar servicio con alimentos bajo etiqueta ecológica <i>Cisne Blanco</i>. El proveedor debe proporcionar una declaración firmada indicando que es capaz de cumplir estos criterios. La autoridad contratante se compromete a verificar el cumplimiento durante toda la vigencia del contrato. Se aplicarán sanciones en caso de incumplimiento.</p>

CLÁUSULAS DE
EJECUCIÓN DEL
CONTRATO

Sobre la generación de residuos

Con el fin de reducir la generación de residuos, para servir los alimentos y bebidas se utilizarán cubiertos, cristalería, vajilla y manteles reutilizables.

Los residuos producidos durante el servicio se recogerán por separado, de acuerdo con el sistema de recolección impuesto por la administración pública, que incluye las fracciones de X (aquí se definen las fracciones de residuos para ser recogidos por separado, dependiendo de las normas administrativas locales).

CLÁUSULAS DE
EJECUCIÓN DEL
CONTRATO

Sobre el transporte

Los vehículos utilizados para el servicio de catering deberán cumplir los requisitos sobre emisiones de escape de 3 o EURO III (los vehículos serán modelos de los años 2000 - 2001 y posteriores o han sido readecuados para cumplir con los niveles de emisión permitidos).

Los proveedores deben proporcionar una lista de los vehículos que se utilizarán para llevar a cabo el servicio y las respectivas fichas técnicas de estos vehículos.

- 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 malas condiciones de trabajo de los productores de menor escala de aquellos productos originarios de los países en vías de desarrollo (café, té, fruta fresca, chocolate).

Por esta razón, la inclusión de criterios ambientales en los pliegos de compras y contrataciones de este tipo de productos y servicios contribuye a promover el consumo de productos orgánicos. Algunos de estos 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. 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.

6.

Lineamientos para diseñar políticas de compras públicas sustentables

Introducción

El diseño de una política en compras públicas debe realizarse para ser aplicada por cualquier autoridad pública, más allá de sus dimensiones y estructura.

Muchas de las políticas desarrolladas para las compras sustentables, establecen una clara relación entre las decisiones de compra y las preocupaciones ambientales, enfatizando la importancia de realizar compras de grandes cantidades y la adquisición de productos sustentables de más empresas con ventajas ambientales. Además, es importante que las políticas de compras públicas sustentables trasciendan el hecho de poner el acento sólo en productos de contenido reciclado.

Conforme las autoridades gubernamentales evolucionan en su comprensión del impacto ambiental que tienen las decisiones de compras, cada vez más organizaciones establecen y perfeccionan programas formales de compras ambientales. Los componentes de una política de compras públicas sustentables que se presentan en este capítulo pueden ser de utilidad para los responsables y funcionarios de compras que deseen desarrollar políticas de gobierno específicas para adquisiciones sustentables.

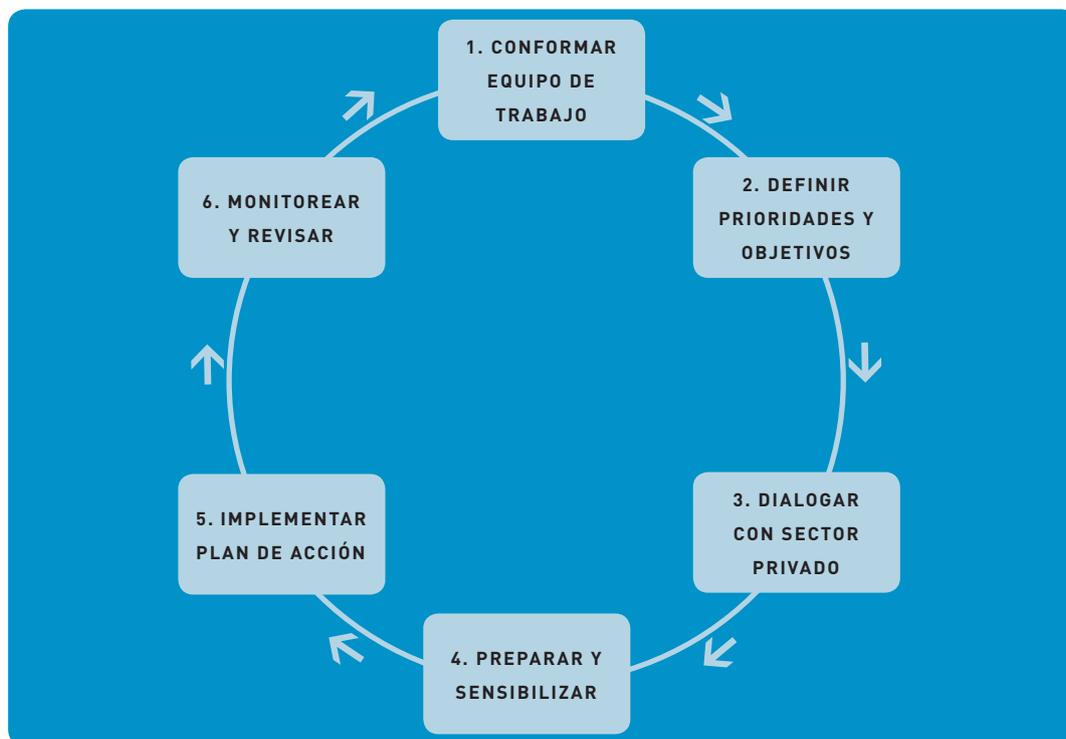
Proceso de implementación de políticas de compras públicas sustentables

Para que las compras públicas sustentables sean compras inteligentes, es necesario desarrollar eficiencia en sus procesos y procedimientos y orientar el poder de la administración pública sobre los mercados, en la promoción de mayores beneficios ambientales y sociales, en los ámbitos local y regional.

Las primeras experiencias en el desarrollo de las políticas de compras públicas sustentables no lograron generar cambios significativos en las prácticas de adquisición porque no habían proporcionado ejemplos claros de productos o servicios ambientalmente más ventajosos, ni habían determinado su impacto en la compra. Este tipo de imprecisión ha impedido conocer el punto de partida necesario para el desarrollo de la política en sí.

El desarrollo de una política de compras públicas sustentables dentro de una organización significa que las compras y contrataciones de esa organización se realicen de manera sustentable, con el menor impacto ambiental y el mayor impacto social positivo. Esto implica integrar las consideraciones ambientales y sociales en todas las actividades de compras, desde bienes y servicios hasta la definición de necesidades verdaderas.

Existen algunos lineamientos de mucha utilidad para el desarrollo de una política de compras públicas sustentables. A continuación se presenta un gráfico con un proceso de implementación posible.



A continuación se describe cada uno de los pasos en el proceso de desarrollo de una política de compras públicas sustentables.

1. Conformar el equipo de trabajo

Las decisiones de compra pueden implicar a otros ámbitos de una organización. En ese caso, el responsable de compras deberá designar a los integrantes del equipo de trabajo, encargado de la reducción del impacto ambiental de las prácticas adquisitivas de la organización.

Se recomienda que este equipo de trabajo esté integrado por al menos un alto directivo y por representantes de los departamentos de compras, medio ambiente, salud, seguridad y un representante de los usuarios finales.

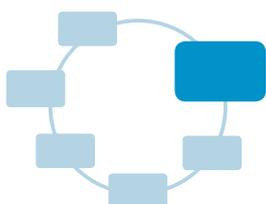
La definición de los integrantes del equipo debe ser clara y precisa. También es importante especificar los grupos de productos y servicios hacia los cuales estará dirigida la acción. Esto contribuirá al desarrollo y la aplicación del Plan de Acción. El número de personas involucradas dependerá del alcance de las actividades a cubrir y los recursos disponibles dentro de la organización, así como también de su estructura.

El armado de un equipo de trabajo implica asignar responsabilidades para que cada uno de los departamentos realice alguna actividad específica. El equipo de trabajo se encargará de:

- Rastrear el desarrollo de las normas y especificaciones ambientales de la organización que puedan ser integradas en las especificaciones de compra.
- Realizar una lista de metas y objetivos de compras con ventajas ambientales ordenados por prioridad.
- Preparar materiales formativos y de comunicación para promover la comprensión de los principios de compras ambientales en todos sus departamentos, con sus colaboradores y proveedores.
- Capacitar a la totalidad de los integrantes de la organización y entrenar a los integrantes del departamento de compras y contrataciones y a todos los di-

rectivos sobre sus responsabilidades según la política de compras públicas sustentables desarrollada.

- Generar instrumentos para medir los avances en la aplicación de la política de compras públicas sustentables desarrollada.
- Establecer un programa de incentivos de personas y departamentos para reconocer sus esfuerzos en la instrumentación de la política de compras públicas sustentables.
- Monitorear al personal formado en la materia y preparar un informe periódico que documente las actividades para asegurar la correcta difusión y aplicación de los criterios ambientales en la adquisición de bienes y servicios.



2. Definir prioridades y objetivos

Para definir prioridades y objetivos, es conveniente que la organización evalúe los impactos que afectan la sustentabilidad de la organización y realice un examen completo de las adquisiciones que ha realizado de determinados artículos.

En base a las necesidades y los volúmenes anticipados de compras, podrán ordenarse por prioridad las diferentes actividades y así integrar consideraciones ambientales en las compras.

La lista de atributos o ventajas ambientales que se buscan en los productos y servicios puede abarcar desde recomendaciones para contenidos reciclados hasta requisitos de fuentes renovables de energía. Esta lista también puede incluir atributos de eficiencia energética, conservación de aguas, reducción en el uso de tóxicos, conservación de los recursos naturales y reducción de residuos.

Las prioridades trazadas por la organización determinarán cuales serán los criterios a establecer y el desempeño ambiental exigible. Puede resultar que sólo se busque utilizar productos ambientalmente respetuosos que presenten algunos atributos o cualidades (durables, de materiales reciclados, no tóxicos, etc.).

Las políticas más recientes identifican prioridades específicas o delegan al departamento de compras el desarrollo de la lista de productos que deben recibir atención prioritaria.

Prestar atención a las cualidades ambientales de los productos y/o servicios implica desde la compra de papel reciclado, hasta la de café de comercio justo. El desarrollo de la lista de productos con ventaja ambiental puede considerar también la adquisición de materias primas, producción, fabricación, empaçado, distribución, reutilización, operación, mantenimiento y disposición del producto o servicio.

En algunas organizaciones, la decisión sobre los productos y servicios a empezar a considerar tendrá que ver con las prioridades locales y su relación con otras políticas. También puede responder a recursos y tiempo limitados.

Para establecer de manera eficaz los objetivos puede tenerse en cuenta:

- El ámbito de aplicación del grupo de productos y servicios.
- La cobertura de ese grupo de productos y servicios dentro de la organización (un sólo departamento, muchos o toda la organización).

Es muy importante comunicar claramente los objetivos para que los responsables de su aplicación reciban el apoyo político necesario, demostrar el compromiso con el público en general y proporcionar el marco necesario para medir los progresos. Algunos ejemplos de objetivos claramente expresados son los siguientes.

META	OBJETIVO
PARA EL AÑO 2010	Garantizar que el X % de los productos agrícolas y alimentos provengan de fuentes orgánicas.
PARA EL AÑO 2010	Asegurar la compra de insumos de limpieza que no contengan sustancias peligrosas.
PARA EL AÑO 2010	Garantizar que el X % de los edificios cumplan con normas de eficiencia energética.

Al definir los objetivos y prioridades, es importante tener en cuenta que deben ser realistas y posibles de lograr, respondiendo a lo que puede encontrarse en el mercado.

3. Dialogar con proveedores del sector privado

La definición de las exigencias a los contratistas y proveedores para que apliquen principios de adquisiciones sustentables en sus propias empresas, es una de las actividades más importante dentro de las políticas de compras públicas sustentables.

El rol de las empresas es clave en este escenario novedoso e innovador, en tanto la inclusión de criterios ambientales en la oferta de productos y servicios impactará de forma significativa el mercado.

A su vez, el Estado debe realizar el cambio hacia las compras sustentables de manera progresiva, permitiendo que las empresas interesadas en continuar su relación como proveedores puedan reconvertirse hacia modos de producción sustentables, mientras se incluyen nuevos proveedores y se privilegian aquellos tradicionales que lideren la transformación en el sector.

Por esta razón, es tan importante establecer un diálogo con proveedores, especialistas en el tema y otros expertos.

La oferta de productos se modifica sustancialmente alterando la demanda, lo cual implica que más organizaciones adquirirán bienes y servicios sustentables en tanto existan más beneficios en esta acción.

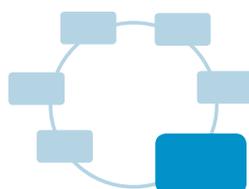
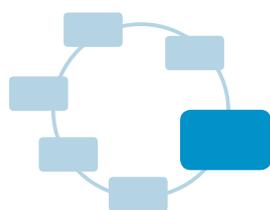
Será más sencillo comprar productos con ventaja ambiental cuantas más organizaciones los requieran.

Es importante que la administración estatal aliente a los proveedores a presentar licitaciones con productos que cumplan los criterios de cuidado ambiental y de desempeño especificados en los pliegos correspondientes.

4. Preparar y sensibilizar

Una política efectiva de compras públicas sustentables exige a la organización pensar de forma distinta sobre sus decisiones de compra, educar a los directivos y al departamento de compras, especificar productos, informar a los usuarios finales, proveedores y también al público en general.

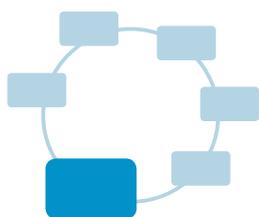
En esta etapa pueden señalarse diferentes momentos en función de las poblaciones destinatarias: los tomadores de decisión, los proveedores de bienes y servicios del Estado y quienes consumen dentro del Estado.



DESTINATARIOS	ACCIONES POSIBLES
ÁREA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL ORGANISMO DEL ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas a departamentos de compras de otros Estados, regiones y provincias que realicen compras sustentables. • Entrenamientos con técnicos de organismos internacionales y talleres de sensibilización con organizaciones ambientalistas. • Identificación de proveedores que ofrecen bienes y servicios sustentables y/o con potencial de reconversión. • Intercambio con otros equipos de trabajo para fortalecer las acciones que se están realizando. • Monitoreo del impacto del uso de bienes y servicios sustentables en las dependencias.
PROVEEDORES DEL ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones estratégicas con proveedoras del Estado, para identificar criterios de sustentabilidad en su oferta de bienes y servicios. • Acciones con los proveedores para modificar la percepción de altos costos en los productos sustentables. • Elaboración de programas con el sector empresario sobre bienes y servicios de consumo prioritario que incluyan criterios ambientales.
CONSUMIDORES FINALES: ORGANISMOS Y DEPENDENCIAS DEL ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de documentos de difusión sobre compras públicas sustentables. • Distribución de material sobre buenas prácticas en compras públicas sustentables. • Monitoreo del impacto de las acciones de sensibilización.

Estos tres momentos no son compartimentos estancos, sino que van incluyendo en sus acciones a los destinatarios de los momentos previos. Las acciones de un momento pueden englobar las propuestas de otras etapas. Para la difusión de las acciones se considera el uso de herramientas tales como:

- Página Web.
- Materiales impresos: manuales y folletos con información sintética.
- CD interactivos.
- Stands en los edificios con material de difusión.
- Exposición de productos sustentables.

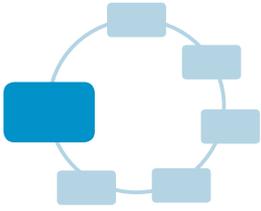


5. Implementar el plan de acción

El plan de acción de una política en compras públicas sustentables es un documento conciso y claro donde se adaptan las prácticas de compras a las necesidades específicas de la autoridad. Debe ser accesible a todas las personas que participan en las diferentes etapas del proceso de contratación.

El plan de acción debe dar instrucciones claras y brindar detalles prácticos para lograr los objetivos de la política. El alcance y su detalle dependerá del enfoque que se le desee dar. Las acciones contempladas deben responder a las metas establecidas por la autoridad. El plan debería mencionar:

- El compromiso político de la máxima autoridad, incluyendo los objetivos establecidos.
- La descripción de las responsabilidades asignadas.
- La descripción de las medidas de aplicación y procedimientos.
- Las indicadores de resultado.
- El calendario de tareas.



6. Monitorear y revisar

Para medir la efectividad de una política de compras públicas sustentables es necesario incorporar medidas de desempeño desde el comienzo del proceso. Esta actividad la puede realizar el departamento de compras o el equipo de trabajo.

Las políticas deben ser revisadas regularmente para asegurar que satisfagan las necesidades de la organización y que su enfoque refleje sus objetivos ambientales. También permite reforzar la política en base a nueva información, ajustando las metas y modificando funciones y responsabilidades para incrementar la efectividad del programa.

La revisión de las políticas de compras se realiza sobre la aplicación de los objetivos planteados en los plazos acordados, el alcance de los beneficiarios, la participación de los actores previamente definidos y la expansión de algunas de las metas, entre otros aspectos del proceso.

Se sugiere que el monitoreo sea realizado por los técnicos formados para llevar adelante las compras públicas sustentables, sobre la certificación de los productos que se adquieren, el compromiso de otros organismos en las compras públicas sustentables, el diálogo fluido con los proveedores, la constante actualización de la información sobre las compras públicas sustentables para los consumidores finales del Estado, etc..

7.

Recomendaciones
para aplicar compras
públicas sustentables
en organismos públicos

Introducción

Uno de los mensajes clave para incorporar una Política de Compras Públicas Sustentables es la importancia que tiene para todos dar el primer paso y la necesidad que sea el sector público quien actúe dando el ejemplo.

Las recomendaciones para aplicar compras públicas sustentables a organismos públicos se relacionan con las barreras y oportunidades analizadas en capítulos anteriores y contemplan acciones específicas para llevar a la práctica cada recomendación.

La propuesta es identificar aquellos aspectos a considerar para optimizar los recursos en la implementación de las compras públicas sustentables. En cada caso, se presenta el diagnóstico de la situación, las barreras relacionadas, la recomendación específica y las acciones a seguir. También se indican formas para realizar el seguimiento, la evaluación y las posibles sanciones efectivas.

Para fortalecer la visión que apoya la necesidad de cambio de comportamiento, cada recomendación cuenta con algún ejemplo de buena práctica.

Recomendación 1: liderar con el ejemplo

El liderazgo está presente en las experiencias de éxito de aquellos directivos que han transformado sus oficinas en áreas más sustentables, estableciendo prioridades claras para los responsables de compras.

DIAGNÓSTICO

Existen innumerables estudios que demuestran el fracaso de los gobiernos para cumplir con la misión de hacer más sustentable el sistema de compras. Generalmente, este fracaso se debe a la falta de liderazgo. En muchas ocasiones, y ante la falta de directivas claras sobre las prioridades a tener en cuenta, los organismos de control del gasto público y las estructuras de control de los parlamentos ejercen su poder evaluando la relación calidad-precio, sin tener en cuenta los aspectos de sustentabilidad. Esto alienta la tendencia de centrarse en costos más bajos y no en el mejor valor. Es por esta razón, que las compras públicas sustentables deben ser consideradas por las autoridades de cada organismo público.

Otro de los resultados de la falta de liderazgo es que el compromiso asumido con el desarrollo sustentable y las compras públicas sustentables no se traslada a la práctica: "Hay un consenso en cuanto a que resulta necesario integrar la compra sustentable en las organizaciones a través de la aplicación sistemática de políticas, estrategias y procesos que tengan un alto nivel de apoyo. Esto contrasta con la realidad en que la búsqueda de la compra sustentable suele estar a cargo de un número pequeño de interesados y frecuentemente se trata de individuos aislados. Para las autoridades locales, el apoyo de los directores es fundamental" (tomado de 'Forum for the Future'-2006)¹⁵.

Para que las compras del sector público avancen hacia el desarrollo sustentable,

¹⁵ Organización no gubernamental que trabaja con empresas y ONGs hacia el desarrollo sustentable, en temas como el cambio climático, la desigualdad social y la degradación del medio ambiente. www.forumforthefuture.org

debe existir una conexión consistente e inquebrantable entre los objetivos establecidos por las máximas autoridades del gobierno y las especificaciones técnicas para la compra de bienes y servicios.

Consideramos que el liderazgo sobre este tema específico le corresponde al Organismo Nacional de Compras y Contrataciones de cada Estado, contando con el apoyo de otras dependencias de gobierno que pueden aportar sus capacidades y experiencia para avanzar con las compras públicas sustentables.

BARRERAS IDENTIFICADAS

A partir del diagnóstico se pueden relacionar las siguientes barreras:

- Falta de liderazgo y compromiso para implementar compras públicas sustentables dentro del sector público.
- Mensajes confusos a los proveedores.

ACCIONES A REALIZAR

Para transformar estas barreras en oportunidades, el Estado podrá realizar las siguientes acciones:

1. Ejercer un liderazgo claro desde las máximas autoridades para instalar la política de compras públicas sustentables.
2. Integrar las compras públicas sustentables al sistema de compras públicas.
3. Incorporar metas claras y medibles en compras públicas sustentables.

A su vez, los organismos de auditoría y de control del sector público deben comprender que están auditando el valor a largo plazo del dinero y, por ende, la sustentabilidad del gasto no sólo el monto. Se recomienda establecer un mecanismo transparente y eficiente de evaluación y control de los procesos de compras públicas sustentables, adaptable a todas las organizaciones del sector público, que incluya sanciones por incumplimiento.

BENEFICIOS

Este enfoque demostrará el compromiso de los más altos niveles del gobierno para integrar los objetivos de desarrollo sustentable con la asignación de recursos. Si el tema es liderado por el Organismo Nacional de Compras y Contrataciones, el sistema y el mensaje serán más claros, reduciendo la incertidumbre y contribuyendo a la aplicación práctica. Estas acciones elevarán el perfil de las compras públicas en general, demostrando que las compras públicas sustentables se vinculan con oportunidades comerciales y objetivos organizacionales superiores.

BUENAS PRÁCTICAS

Sobre la importancia del liderazgo para la implementación de las compras públicas sustentables existen experiencias exitosas en diferentes países. Por ejemplo, en Noruega después de intentar sin éxito instalar el tema de compras públicas sustentables desde la oficina del Primer Ministro y el Ministerio de Medio Ambiente, se decidió asignar la responsabilidad del tema al Ministerio de Finanzas. De esta manera, se vinculó a las políticas económicas con el desarrollo sustentable, contando con la asistencia técnica del Ministerio de Medio Ambiente en compras públicas sustentables.

En Dinamarca, el gobierno comprometió a todos los organismos públicos a incorporar criterios de sustentabilidad en los procesos de compra. La Agencia Nacional de Compras provee un servicio comercial de compras a las instituciones de gobierno que incluyen criterios de sustentabilidad en los acuerdos con proveedores de un

amplio rango de productos que son utilizados por más de 7.000 compradores. A su vez, la Agencia de Protección Ambiental desarrolló las guías de compras públicas sustentables para 50 grupos de productos que distribuyen a través de la Agencia Nacional de Compras.

Recomendación 2: establecer prioridades claras

El Estado cuenta con una gran cantidad de políticas vinculadas al trabajo con el tercer sector, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, la promoción del empleo y la producción nacional, en donde es posible instalar el tema de compras públicas sustentables si se establecen prioridades claras.

DIAGNÓSTICO

En el ámbito público existe una gran cantidad de guías y lineamientos para compradores, que no suelen ser usadas ni aplicadas porque resultan contradictorias y llevan a la confusión.

La falta de claridad sobre los criterios a seguir para la selección de productos produce una distancia entre la política y la práctica, por ejemplo: para comprar toallas de papel no está claro si hay que elegir toallas reusables o descartables, de papel reciclado o de papel proveniente de bosques con manejo sustentable.

A la vez, es necesario focalizar en aquellos aspectos que generen resultados para mostrar el impacto de las compras públicas sustentables, en la obtención de beneficios para el gasto público. Por ejemplo, el Director de Compras de una Universidad en Inglaterra dijo: "A mi me pagan por obtener el mejor valor por el dinero. Eso es medible. No me pagan para usar mi posición para llevar adelante cruzadas personales, particularmente si se requieren mayores costos y dinero. Por ello, necesito un marco de referencia, alguna norma, reglamentación o programa nacional, que pueda usar como mi guía operacional, no porque no tenga iniciativa, sino porque soy responsable. No está bien sólo decir 'estamos a favor de la sustentabilidad'. Necesitamos tener en claro cómo trasladar esto en acciones definidas, y cuán lejos podemos llegar en dedicar tiempo y dinero a ello".

Es cada vez más importante comunicar e instruir en la integración de los criterios de sustentabilidad en las etapas del proceso de compras, desde la identificación de la necesidad hasta la gestión de la contratación, su seguimiento y evaluación del desempeño, para que todos los actores intervinientes en el proceso cuenten con esta información y puedan llevarla a la práctica.

Las buenas prácticas muestran que es importante identificar unas pocas áreas en donde se puede tener el máximo impacto. Una vez identificadas, se desarrollan indicadores clave y herramientas para que el proceso de compras públicas sustentables sea exitoso.

BARRERAS IDENTIFICADAS

A partir del diagnóstico se pueden relacionar las siguientes barreras:

- Falta de claridad en las prioridades.
- Falta de información sobre el impacto ambiental de los productos y su relevancia.
- Desconexión entre las políticas de compras y las de desarrollo sustentable.

ACCIONES A REALIZAR

Para transformar estas barreras en oportunidades, el Estado podrá realizar las siguientes acciones:

1. Comunicar claramente la política de compras públicas sustentables que aplica para todas las compras públicas.
2. Establecer un proceso de filtro que garantice la inclusión en el sistema de compras públicas de las verdaderas prioridades del gobierno.
3. Generar un marco de referencia más simple para los compradores de los organismos públicos.
4. Establecer aquellos grupos de bienes y servicios, que por su volumen de compra y por sus características, deben ser priorizados a la hora de incorporar criterios de sustentabilidad en los procesos de adquisición.

BENEFICIOS Y BUENAS PRÁCTICAS

Un marco de referencia más claro y sencillo dará a los compradores de las organizaciones mucha más claridad sobre lo que deben hacer y como hacerlo, a la vez que facilitará la aplicación de la política de compras públicas sustentables, su seguimiento y la cuantificación de resultados.

Por ejemplo, el Estado de Sao Paulo (Brasil) a partir de su política de compras públicas sustentables analizó los 88.000 productos catalogados y seleccionó 7.500 productos estratégicos a ser revisados, introduciendo nuevos productos que no estaban considerados.

Recomendación 3: desarrollar capacidades

Para implementar las compras públicas sustentables son necesarios recursos profesionales con dedicación y conocimientos, que desarrollen herramientas e información en el tema y las comuniquen a los compradores.

DIAGNÓSTICO

En distintas partes del mundo se ha manifestado una alta demanda en el desarrollo de capacidades en compradores, porque no cuentan con las herramientas ni la información necesaria para incorporar criterios de sustentabilidad en las distintas fases del proceso de compras públicas.

Es habitual encontrar personal de las áreas de compras que, si bien contemplan aspectos de sustentabilidad en las compras, cuando deben responder consultas ampliadas expresan confusión al definir las compras públicas sustentables. También se ha verificado una deficiencia en la integración del concepto de sustentabilidad en las compras.

La experiencia en algunos países como Inglaterra indica que existen oportunidades para desarrollar capacidades, integrando las compras públicas sustentables en los programas de capacitación de las oficinas de compras, en los planes de certificación de competencias y en la formación profesional de los compradores en las universidades.

Suele suceder que los cursos impartidos sobre estos temas muchas veces son genéricos y no se detienen en la aplicación práctica de las compras públicas sustentables. Esto generalmente sucede cuando el consultor que brinda el entrenamiento es un especialista en temas ambientales y no conoce en profundidad los procesos de compras.

Por esta razón, es necesario desarrollar información, entrenamiento y herramien-

tas integradas para apoyar adecuadamente a los compradores del sector público, contemplando:

- Procedimientos para mejorar la performance de las compras públicas.
- Herramientas para realizar compras públicas sustentables.
- Guías con especificaciones sobre bienes y servicios que ayuden a los compradores a focalizar las áreas de gasto prioritarias.

En algunas oportunidades los compradores dicen no contar con fuentes de información confiables y, en ocasiones, se muestran confundidos por la competencia y los tironeos entre el sector científico y los proveedores, cada uno defendiendo la autenticidad de su información. En estos casos, los compradores piden la asistencia y asesoramiento práctico directo de aquellos profesionales con experiencia relevante, hasta tanto ellos desarrollen sus propias capacidades.

BARRERAS IDENTIFICADAS

A partir del diagnóstico se pueden relacionar las siguientes barreras:

- Ausencia de información y de capacitación apropiadas.
- Desconocimiento sobre ambiente y desarrollo sustentable.
- Falta de convencimiento de los compradores sobre las ventajas.
- Confusión a partir de guías poco claras y específicas.

ACCIONES A REALIZAR

Para transformar estas barreras en oportunidades, el Estado podrá realizar las siguientes acciones:

1. Facilitar la capacitación de su personal de compras en particular en compras públicas sustentables.
2. Crear un equipo especializado en compras públicas sustentables que se involucre en el desarrollo de la política, realice la investigación correspondiente y brinde asesoramiento, asistencia práctica y entrenamiento a los compradores de los distintos organismos públicos. Este equipo debería:
 - Elaborar el material de entrenamiento para compradores, proveedores, etc.
 - Desarrollar herramientas prácticas para abordar las compras públicas sustentables, incluyendo los criterios de sustentabilidad en todas las fases del proceso de compra.

BENEFICIOS Y BUENAS PRÁCTICAS

Los beneficios se verificarán en las compras mismas y serán tanto directos como indirectos, en gran medida por contar con compradores capaces de tomar decisiones acertadas, a partir de información y experiencia en el tema.

La experiencia en Noruega demuestra que las guías desarrolladas por expertos en compras públicas con el aporte de especialistas ambientales, ayuda a abordar de manera más eficiente y confiable las compras públicas sustentables. Por otro lado, el Ministerio de Medio Ambiente desarrolló el Programa GRIP, una fundación independiente cuyo objetivo es promover el consumo y la producción sustentables en las organizaciones públicas y privadas de Noruega. Provee guías y herramientas prácticas en compras públicas sustentables, entre otros recursos.

Por su lado, el Estado de Sao Paulo (Brasil) promueve la capacitación de los empleados públicos en la supervisión y control de las contrataciones y en el cumplimiento de los aspectos ambientales. Estas capacitaciones las realiza a través de un convenio con una fundación especializada en el tema.

Recomendación 4: remover barreras financieras

En los gobiernos centrales las áreas de administración son las responsables de conseguir valor por el dinero y generalmente, este mensaje de eficiencia se interpreta con una visión a corto plazo, descuidando el costo del bien o servicio a lo largo de todo el ciclo de vida. De esta manera, se compran bienes y servicios en base al menor costo actual, sin considerar los costos de uso, de reparación y de disposición final de los mismos.

DIAGNÓSTICO

Las barreras a las compras públicas sustentables más importantes son generalmente financieras. Los compradores deben optar por bienes y servicios de menor valor ajustándose a los presupuestos anuales. Por otro lado, no disponen de mecanismos para demostrar el valor económico de los costos y beneficios sociales y ambientales, lo cual dificulta la justificación de elecciones de compra más sustentables.

El costo del bien o servicio a lo largo de todo su ciclo de vida debiera ser la herramienta a tener en cuenta para las decisiones de compra. Lo que impide que este criterio sea tenido en cuenta es la falta de información confiable y disponible para analizar el costo de un bien o servicio desde esta perspectiva.

Muchos de los beneficios de las compras públicas sustentables son intangibles, lo cual hace necesario realizar estudios que incorporen estos beneficios en la contabilidad del sector público y en las decisiones de compra.

Generalmente es la disponibilidad de capital lo que determina la compra. Por ejemplo, para la construcción del nuevo edificio de una agencia gubernamental se incluyeron, en un principio, paneles solares y controles zonales de climatización. Como estas soluciones resultaban muy costosas para la parte constructiva del edificio fueron removidas en el proceso de evaluación realizado por el sector de ingeniería. Esto ocasionó que haya partes del edificio que no estarán en uso pero que estarán climatizadas.

BARRERAS IDENTIFICADAS

A partir del diagnóstico se pueden relacionar las siguientes barreras:

- Foco puesto en el gasto a corto plazo en desmedro de beneficios de largo plazo.
- Falta de información sobre la contabilización de beneficios intangibles.

ACCIONES A REALIZAR

Para transformar estas barreras en oportunidades, el Estado podrá realizar las siguientes acciones:

1. Asegurar que los arreglos presupuestarios apoyen a las compras públicas sustentables, vinculando los gastos de capital y los gastos operativos.
2. Promover mecanismos que faciliten el acceso a la información de los beneficios de bienes y servicios a lo largo de su ciclo de vida y garantizar que los compradores los consideren en sus decisiones de compra.

BENEFICIOS

A través de estas acciones será posible reducir los costos de todo el ciclo de vida de bienes y servicios, y obtener mayor valor por el dinero de los contribuyentes, vinculando las decisiones del gasto público con los objetivos del desarrollo sustentable.

Por ejemplo, la iniciativa de construcción de edificios de Canadá se realizó a través de un financiamiento innovador. Las firmas especialistas proveyeron el capital y el

expertise necesario para llevar adelante las mejoras en la eficiencia del uso del agua y la energía en propiedades del gobierno. Los organismos públicos pagaron a las firmas con los ahorros resultantes en sus facturas de servicios, durante el uso de las instalaciones por un período determinado.

Esta iniciativa supera la distancia existente entre los presupuestos de capital y los operativos. También supera la falta de experiencia en eficiencia energética en los propios organismos de gobierno. La iniciativa implementada implicó el ahorro anual de más de 30 millones de dólares y reducciones en la emisión de gases de efecto invernadero en más de 200.000 toneladas.

Recomendación 5: captar oportunidades

Establecer relaciones cercanas con los proveedores por períodos de tiempo prolongados, para buscar juntos soluciones y promover en pequeñas y medianas empresas la aplicación de contratos, beneficiará a las economías locales en el desarrollo de bienes y servicios ajustados a las necesidades de los usuarios.

DIAGNÓSTICO

El sector público desaprovecha oportunidades para generar valor en su presupuesto al no articular sus necesidades con el mercado, teniendo en cuenta sólo a los líderes del sector privado que trabajan con la cadena de valor.

En general, el sector público no es innovador. En el escenario actual, la innovación es definida como la explotación exitosa de nuevas ideas y se la considera una característica de competitividad que avanza hacia el logro de los objetivos del desarrollo sustentable.

Por esta razón, es tan importante incorporarla en centro de las compras públicas sustentables. El éxito de las empresas creativas, orientadas a la mejora en el desempeño ambiental de sus bienes y servicios es cada vez más marcado. Es importante que el sector público se acerque a esta mirada y se asocie a ello.

Para asegurar que el poder de compra del Estado acompañe el desarrollo de soluciones sustentables, es necesario:

- Motivar e incentivar la búsqueda de soluciones innovadoras en sus proveedores.
- Orientar hacia el desarrollo de bienes y servicios sustentables.
- Establecer relaciones a largo plazo con los proveedores.
- Facilitar el diálogo.
- Desarrollar herramientas para asegurar que las necesidades de los clientes y proveedores estén alineadas.

Si bien el sector de las tecnologías ambientales está dominado principalmente por pequeñas y medianas empresas, es muy difícil para ellas participar en el mercado del sector público.

En este sentido, sería interesante promover espacios para desarrollar mecanismos de apoyo a pequeños proveedores de tecnologías ambientales innovadoras. Por ejemplo: clubes de compra con orientación específica a las PyMes, apoyados por asistencia especializada, para facilitar la compra a granel de productos sustentables y ayudar a los proveedores a acceder al mercado.

Los *joint ventures* y subcontrataciones también son estrategias que pueden proveer soluciones a las PyMes innovadoras para superar las barreras financieras y proveer al Estado.

**BARRERAS
IDENTIFICADAS**

A partir del diagnóstico se pueden relacionar las siguientes barreras:

- Dificultad para incorporar propuestas innovadoras.
- Falta de criterios para las compras de bienes y servicios sustentables.
- Deficiencias en los mensajes que se comunican al mercado.

**ACCIONES
A REALIZAR**

Para transformar estas barreras en oportunidades, el Estado podrá realizar las siguientes acciones:

1. Promover la compra de soluciones innovadoras.
2. Establecer caminos para que los proveedores de soluciones innovadoras se incorporen al mercado del sector público.
3. Establecer mecanismos para superar aspectos de capacidades de las PyMes y el tercer sector.

A su vez, el equipo de asistencia de compras públicas deberá proveer guías para la compra de soluciones innovadoras.

**BENEFICIOS
Y BUENAS
PRÁCTICAS**

Estas acciones promueven el crecimiento de las economías locales en conjunto con el desarrollo de la ventaja competitiva de las PyMes, generando mejores relaciones entre las organizaciones de la comunidad.

One Planet Products (OPP) de Inglaterra es un club de compra a granel focalizado en productos y materiales sustentables y ambientales, establecido para cubrir la falta de experiencia técnica y conocimiento de los sectores público y privado en la compra de productos más sustentables.

El principal objetivo de OPP es promover la compra de bienes y servicios sustentables en el mantenimiento de edificios, negociando descuentos de los proveedores a favor de los miembros del club.

Los miembros se benefician de los menores precios y del intercambio de conocimientos e ideas. A su vez, los proveedores aprobados ganan nuevas e importantes rutas al mercado y se benefician con los incentivos para el desarrollo de productos que satisfagan los criterios de sustentabilidad de OPP.

Al negociar el precio a granel, los miembros del club ahorran tiempo y dinero, accediendo a la experiencia y capacidad de OPP en el análisis comparativo de la sustentabilidad de los productos.

Bibliografía

- BELÁUSTEGUI, Victoria. "El rol del Estado como consumidor: perspectivas de una política de compras sustentables en la Argentina". Tesis Doctoral de Maestría en Políticas Públicas, Buenos Aires, 1995.
- COMISIÓN EUROPEA (2005) ¡Compras Ecológicas! Manual sobre la Contratación Pública Ecológica. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. ISBN 92-894-8988-X
- DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS (2006) Procuring the Future Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations From The Sustainable Procurement Task Force". United Kingdom.
- DEPARTAMENTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES - DIVISIÓN PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE. División de Tecnología, Industria y Economía - Unidad de Consumo y Producción Sustentable. "Proceso de Marrakech sobre Consumo y Producción Sustentable. Resumen de Proyecto". Paris. Disponible en www.pnuma.org/industria/produccion_cs.php
- FIVE WINDS INTERNACIONAL (2003) Adquisiciones Verdes: Buenos Ejemplos Ambientales para la Población de América del Norte. Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. Estados Unidos.
- ICLEI – Local Governments for Sustainability, European Secretariat. WAA (2007) The procura+ manual. A guide to cost-effective sustainable public procurement, 2nd Edition. Germany.
- ICLEI (2006) Guia de compras públicas sustentáveis. Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Brazil.
- ICLEI (2007) Costs and benefits of green public procurement in europe. Part 3: the potential of gpp for the spreading of new/recently developed environmental technologies – Case Studies, Germany.
- ICLEI (2007) Costs and benefits of green public procurement in europe. Part 2: additional costs for individual purchasing authorities of buying green products (Administrative and Product Costs), Germany.
- 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, C 3, 23/01/2003.
- ÖKO-INSTITUT E.V. and ICLEI (2007) Costs and Benefits of Green Public Procurement in Europe. Part 1: Comparison of the Life Cycle Costs of Green and Non Green Products, Germany.
- ÖKO-INSTITUT E.V. and ICLEI (2007) Costs and Benefits of Green Public Procurement in Europe. General Recommendations, Germany.
- ÖKO-INSTITUT E.V. and ICLEI (2007) Costs and Benefits of Green Public Procurement in Europe. Final Report. Germany.

- SERRA CAMBACERES, A. (1997) "Implementación de las directrices para la Protección del Consumidor de Naciones Unidas". En Informe Anual de la Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe. Consumers International. Disponible en www.consumidoresint.cl/legal/implementacion/asp
- THE NORTH AMERICAN GREEN PURCHASING INITIATIVE (2004) Eco-Sat, Herramienta de Autoevaluación de Compras Ambientales de la Iniciativa de Compras Verdes de América Del Norte. Estados Unidos.
- UK GOVERNMENT (2007) UK government sustainable procurement "Action Plan. Incorporating the Government response to the report of the Sustainable Procurement Task Force". United Kingdom.

Páginas web consultadas

www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec5504s.asp
www.uneptie.org/pc/sustain/desig/green-background.htm
www.consumidoresint.cl/documentos/bivi/consumption_sp.pdf
www.sma.df.gob.mx/saa/antecedentes_ingles.htm
www.europea.eu.int/comm/environment/ipp/2001developments.htm
www.cec.org/pubs_docs/documents/index.cfm?varlan=espanol&ID=1241
www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Eco-SAT-2004_es.pdf
ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm
<http://ec.europa.eu/environment/ipp/>
www.ambiente.gov.ar/?idseccion=31
<http://ambiente.mercosur.int/>
<http://ambiente.mercosur.int/?IdArticulo=1148>
http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_es.pdf
www.iclei-europe.org/index.php?id=696&publication_id=494&start_page=210&no_cache=1
www.procuraplus.org/
http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/eu_recommendations_1.pdf
www.igpn.org/workshop/spain/pdf/Final_Programme_brochure.pdf
www.sustainable-development.gov.uk/publications/procurement-action-plan/index.htm
www.campusambiental.com/Imágenes/docs/Sesiones_en_Red%5CTxema%20Castiella%20-%20Ayto%20BCN__1C3F-47BF-AA60-CED2A4CB5F2E.pdf
<http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/compras /normativa/pdfs/DISPOSICION-18-03.pdf>
www.iclei.org/index.php?id=461
www.eu-energystar.org
www.iclei.org/index.php?id=519
http://europa.eu/index_es.htm
[www.env.cz/_c1256d3d006b1934.nsf/\\$pid/MZPZKF9QD829/\\$FILE/GPP%20in%20Austria_l.Oehme.ppt](http://www.env.cz/_c1256d3d006b1934.nsf/$pid/MZPZKF9QD829/$FILE/GPP%20in%20Austria_l.Oehme.ppt)
www.mercosur.int
www.mma.gov.br

Créditos Editoriales

Coordinación del Proyecto y Desarrollo de Contenidos:

IADS - Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable

Comunicación Educativa y Producción Editorial:

Lic. Alejandra Bello

Agradecimientos:

- PNUMA / ORPALC – Coordinación del Programa de Consumo y Producción Sustentables
- SGT N°6 Medio Ambiente del MERCOSUR – Coordinaciones Nacionales y Alternas
- Grupo Ad Hoc Competitividad y Medio Ambiente del SGT N°6 Medio Ambiente del MERCOSUR
- Grupo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR
- Responsables de las Oficinas Nacionales de Contrataciones de los Estados parte del MERCOSUR
- Responsables de las Unidades Operativas de Contrataciones de las distintas reparticiones de los Estados parte entrevistados

