

COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES

Ana Alonso Kanonnikoff

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

Correspondencia: aalonso@dncp.gov.py

Resumen: Las compras públicas juegan un papel fundamental en el desarrollo sostenible, así como en la promoción de estilos de vida sostenibles. Por medio de las actividades de compra de bienes y servicios sostenibles, no solo se motiva la generación de nuevos emprendimientos, sino también la de modelos de negocio innovadores y el consumo sostenible. No obstante, reconociendo las anteriores oportunidades, existen grandes retos para lograr que las compras públicas sostenibles generen mayores impactos positivos para el medio ambiente, la economía y la sociedad.

Palabras clave: compras públicas, contratación socialmente responsable, sostenibilidad.

1. INTRODUCCIÓN

Las compras públicas juegan un papel fundamental en el desarrollo sostenible, así como en la promoción de estilos de vida sostenibles. Por medio de las actividades de compra de bienes y servicios sostenibles, no solo se motiva la generación de nuevos emprendimientos, sino también la de modelos de negocio innovadores y el consumo sostenible. No obstante, reconociendo las anteriores oportunidades, existen grandes retos para lograr que las compras públicas sostenibles generen mayores impactos positivos para el medio ambiente, la economía y la sociedad.

Por un lado, uno de estos retos está ligado a la implementación del enfoque del ciclo de vida de los bienes y servicios. Si bien este enfoque es fundamental para identificar y analizar todos los costos y los beneficios cuando hay actividades de compra y uso de bienes y servicios, su utilidad puede ser insuficiente si no existen la información y los datos que permitan llevar a cabo los procesos de análisis y de toma de decisión acertados. Por tal motivo, es importante y necesario realizar actividades de colaboración entre las entidades gubernamentales y los proveedores para poder construir la información sobre los impactos ambientales, sociales y económicos de los bienes y servicios que se producen y se consumen.

El otro reto tiene que ver con el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y la capacidad de entendimiento, implementación y aprovechamiento de las ventajas que ofrecen las políticas públicas en consumo y producción sostenibles. Esto, teniendo en cuenta que todas las entidades públicas, respetando su autonomía, están en capacidad de innovar sus estrategias y mecanismos de comunicación para poder intercambiar buenas prácticas de compra de bienes y servicios sostenibilidad.



Es por ello que se debe estimular la actuación de los equipos de trabajo encargados de las compras públicas en cada institución, considerando la problemática ambiental y social del país, el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos, los objetivos estratégicos institucionales, la contribución al logro de los compromisos de mejoramiento continuo, las buenas prácticas en cada equipo y particularmente, la promoción de los valores asociados a la transparencia, eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos del Estado.

2. MARCO LEGAL

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), es la institución administrativa facultada para diseñar y emitir las políticas generales que sobre la contratación pública deben observar los organismos, las entidades y las municipalidades.

La «Política de Compras Sustentables» fue aprobada por Resolución DNCP N° 1675/2010 del 12 de octubre de 2010. El citado documento contiene orientaciones generales bajo las cuales se debe ejecutar una acción de contratación de obras, bienes y servicios por parte del Estado Paraguayo, de modo a establecer un estilo de gestión que garantice la eficiencia, transparencia y excelencia en los procesos de compras y la convergencia de estos procesos con la situación ambiental y social por la que está atravesando el Paraguay.

En la Política se mencionan los objetivos, el ámbito de aplicación y el alcance de la misma, además de las metas a corto, mediano y largo plazo en cuanto a bienes y servicios específicos en los cuales se pretende trabajar a los efectos de lograr una implementación gradual de esta Política de Gobierno.

En este plano, analizaremos cómo facilitar el proceso de implementación del modelo de Compras Públicas Sostenibles (CPS).

3. IMPLEMENTACIÓN

La estrategia para la implementación de las CPS, debe basarse en la generación de objetivos y actividades definidas, las cuales deben estar acorde con el nivel de madurez del sistema de compras, y el grado de conciencia generado.

Prioridades.

En la Política de Compras Sustentables de la DNCP, aprobada por Resolución DNCP N° 1675/2010 se han establecido las siguientes problemáticas: deforestación, deficiencia energética, contaminación del aire y del agua, erosión, degradación y agotamiento de los suelos, expansión de zonas urbanas, manejo inadecuado de los residuos, pobreza, desempleo, cumplimiento de legislación laboral y de seguridad social, poco o nulo acceso de las minorías a una cuota de compra del Estado en calidad de oferentes, necesidad de mejorar la imagen pública.

En el mismo documento se han establecido como metas a corto plazo la adquisición de útiles de oficina, productos de papel y cartón, iluminación y equipos eléctricos eficientes,

incluyendo servicios de mantenimiento, y obras que presenten características “sustentables”. Como meta a mediano plazo, los rubros afectados son los combustibles y productos y servicios de limpieza.

Como meta a largo plazo se ha estipulado que el 40% del total de las contrataciones se deben realizar en base a criterios sustentables. En este sentido, los organismos compradores deberán considerar las recomendaciones emitidas por la DNCP e ir incluyendo progresivamente de acuerdo a las distintas etapas, criterios de evaluación y cláusulas contractuales que consideren acciones de mitigación del impacto medioambiental y social de los productos y servicios que se contraten y obras que se realicen, así como consideraciones como el costo total del bien, el consumo energético, la generación de residuos o la disposición final del mismo y si es factible de reciclaje.

4. PLANEAMIENTO

El planeamiento de las contrataciones consiste en la operación de predecir y examinar sistemáticamente los proyectos y necesidades de compra dentro de cada institución para lograr las metas y los objetivos especificados en la Política de Compra. Esta operación consiste especialmente en describir la situación futura deseada y las medidas a tomar para lograrla.

La programación de las compras públicas se basa en la anticipación y la previsión de las necesidades agrupadas dentro de los programas estratégicos de adquisiciones de bienes, servicios u obras. Su objetivo es dar visibilidad a las acciones que deben ser tomadas a corto o mediano plazo, en función por un lado de la previsión de los recursos disponibles y otro, de las necesidades que deben satisfacerse.

Realizar una adecuada planificación del programa anual de contrataciones implica que cada institución analice cuáles son las necesidades que deberá cubrir en relación a los objetivos, metas y prioridades, cuantificar dichas necesidades, realizar estimaciones, y por sobre todo prever cuáles serán los recursos disponibles a fin de cubrirlas.

Para la elaboración del plan anual de contrataciones es preciso considerar la elaboración de un plan de compras exploratorio para el siguiente año, utilizando información histórica de la propia institución. Una vez finalizado el proceso de aprobación presupuestario debe confirmarse o adecuarse el plan según la disponibilidad presupuestaria con que contará definitivamente la institución. También es importante incorporar en el Plan todos los procesos de compra y contratación que financiará con presupuesto propio o por transferencias del sector público o privado, que se formalizan por medio de convenios u otros acuerdos.

Respecto a la introducción de medidas de promoción del empleo y criterios que respondan a políticas de compras públicas sostenibles, el argumento principal es obvio: resulta ilógico contratar a empresas que contaminan, que no respetan las normas laborales o medioambientales vigentes. Por el contrario, la coherencia y la eficacia en la contratación pública se demuestran al utilizar los contratos (y los fondos públicos) a favor de empresas responsables que faciliten la cohesión social y la sostenibilidad ambiental. Es necesario, por lo tanto, que la Administración al planificar sus compras, considere la adopción de medidas que favorezcan la inserción socio laboral, el comercio justo o el empleo de calidad.

La adopción de una política de compras sostenibles generalmente no implica ningún cambio estructural por parte de la entidad contratante. Sin embargo, como primer paso, poner en práctica esta política requiere un cierto grado de planificación estratégica: organizar una capacitación adecuada para el personal encargado de las adquisiciones, garantizando el acceso

a la información ambiental y definir las prioridades cuando se seleccionan mercados con mayor potencial de «sostenibilidad».

En este contexto, es muy importante que el procedimiento de compra vaya precedido de una reflexión previa sobre la naturaleza y el alcance de las necesidades. Esta reflexión puede, en muchos casos, conducir a una disminución en el volumen de la compra (cambio de tamaño de las necesidades). Por lo tanto, la búsqueda de ahorro de energía, agua, la mejor gestión de residuos, etc. puede y debe dar lugar a acciones que utilicen medios distintos (trabajo de diagnóstico y gestión, toma de conciencia, controles, etc.). Desde el punto de vista del buen uso de los fondos públicos, existe un interés evidente en poner la política de compras públicas sostenibles dentro de un enfoque más general de responsabilidad individual y colectiva.

Una vez que se cumplan estas condiciones, los poderes adjudicadores pueden proceder con la organización real del procedimiento de contratación pública sostenible.

5. ACCIONES ESPECÍFICAS

La inserción de criterios de sostenibilidad puede darse en todas las etapas del proceso de compra, desde la selección de proveedores, especificaciones técnicas, evaluación de ofertas y la ejecución contractual.

Al realizar la compra de algún bien o servicio, es necesario que cada entidad compradora considere las siguientes acciones:

1. Definir los criterios de sostenibilidad con los que se valorarán y seleccionarán los proveedores de los bienes y servicios. Por ejemplo, aspectos legales, tipos de materiales, condiciones de compra, la identificación de impactos en el marco del análisis de ciclo de vida.

2. Considerar mínimamente tres aspectos dentro del análisis de las etapas del ciclo de vida: a) Características físicas del producto; b) Proceso de fabricación y c) Mínimo nivel de desempeño requerido (consumo de energía, agua, durabilidad, reciclabilidad, etc.).

3. Establecer estrategias de evaluación. Las mismas deben ser claras e incluir condiciones de exclusión, tolerancias, metodologías de concertación y plazos de cumplimiento, dentro de un marco de análisis de entorno que permita su real cumplimiento. Se pueden calificar conceptos como el cumplimiento de la normativa ambiental, certificaciones ambientales, y la gestión preventiva.

4. Analizar las recomendaciones y procesos de diferentes entidades que ya han comprado bienes y servicios similares a los que necesita la entidad.

5. Crear y consolidar un equipo capacitado en cada unidad compradora. Este equipo deberá especializarse en identificar las necesidades de consumo de la entidad, así como los bienes y servicios que cumplan criterios de sostenibilidad; además de promover buenas prácticas de consumo.

6. Entrenar, capacitar y sensibilizar a todas las personas que están relacionadas con los procesos de adquisición de los bienes y servicios adquiridos. Ello permitirá asegurar que todas las personas estén alineadas frente a los criterios de sostenibilidad y las buenas prácticas de uso.

7. Realizar un análisis costo-beneficio de la adquisición. Esto con el fin de tomar una decisión de compra con base en la mayor cantidad de información. La información deberá reflejar todos los procesos e impactos a lo largo del ciclo de vida con el objetivo de que el precio no se convierta en el único criterio de compra, sino también se consideren aquellos costos ambientales y sociales que deberán ser internalizados en las fases previas a la compra, al uso y al pos consumo.

8. Consolidar, documentar y socializar los aprendizajes del proceso de adquisición y uso de los bienes y servicios. Esto ayudará a que otras entidades puedan aprender sobre buenas prácticas de compra, lo que incentivará a que se genere un sistema de intercambio de conocimientos.

9. Evaluar el impacto de la adquisición. Para ello es importante medir y documentar los beneficios esperados para validar las metas establecidas. Especificaciones técnicas.

Los requisitos que se soliciten en los pliegos de bases y condiciones deben estar vinculados con el objeto contractual y deben ser medibles, constituyendo criterios de cumplimiento. A fin de determinar los criterios de sostenibilidad de una especificación técnica, pueden ser utilizados diversos enfoques y recursos:

- Pueden plantearse umbrales mínimos o máximos que hayan que cumplir. Este criterio envía una señal clara a los proveedores de que deben cumplir con los requisitos mínimos, caso contrario su oferta no será tomada en cuenta.

- Para estándares de rendimiento elevado, pueden utilizarse criterios complementarios.

- Las eco etiquetas pueden ser útiles para la definición de criterios asociados a un producto o servicio y pueden ser utilizadas para ayudar a definir las especificaciones técnicas.

Un buen punto de partida como marco de referencia para las especificaciones técnicas, son los criterios de Green Public Procurement (GPP) de la Unión Europea, los cuales fueron desarrollados para facilitar la inclusión de requisitos ecológicos en los documentos de licitación pública. Los criterios GPP apuntan a alcanzar un buen equilibrio entre el desempeño ambiental, las consideraciones de costos, la disponibilidad del mercado y la facilidad de verificación. Pueden ser utilizados en el contexto de una situación particular y las autoridades compradoras pueden optar por utilizarlos de acuerdo a sus necesidades y nivel de madurez del sistema.

6. LAS ETIQUETAS ECOLÓGICAS

Se ha creado una amplia gama de ecoetiquetas para comunicar información sobre las características medioambientales de un producto o servicio de forma estandarizada, con el objetivo de ayudar a los consumidores y otras empresas a elegir productos o servicios más ecológicos. Los criterios utilizados para las ecoetiquetas no se basan en un único parámetro, sino en estudios que analizan el impacto ambiental de un producto o servicio a lo largo de su ciclo de vida, que se basa en información científica sólida. Esto proporciona información útil sobre los costos inherentes de un producto que se extiende desde la extracción de las materias primas en la fase de preproducción hasta la disposición final, pasando por la producción y distribución.

Existen diferentes formas de explotar la información relacionada con las etiquetas ecológicas:

- Pueden ayudar a desarrollar sus especificaciones técnicas, a fin de definir las características de los bienes o servicios a adquirir;
- Pueden servir para verificar el cumplimiento de estos requisitos, aceptando la etiqueta como prueba del cumplimiento de las especificaciones técnicas;
- Pueden ser utilizadas como modelo de referencia para evaluar las ofertas durante la fase de adjudicación.

Sin embargo, no se podría exigir a los oferentes que posean una etiqueta ecológica determinada. Además, se deberían aceptar otros documentos que tengan valor probatorio, como el informe de pruebas realizadas por una organización reconocida o los archivos técnicos del fabricante.

Encontramos entonces que la libertad de definir los criterios de selección tiene sus límites. En algunos casos, la elección de un producto, servicio u obra específico puede distorsionar la libre competencia de las empresas en el ámbito de la contratación pública.

7. SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Cualquier entidad (pública o privada) que desee mejorar el desempeño ambiental general puede decidir implementar un sistema de gestión ambiental.

Los sistemas de gestión ambiental son instrumentos relacionados con la organización cuya ambición es mejorar en general el desempeño ambiental de la organización involucrada. Permiten a estas organizaciones tener una idea clara de su impacto ambiental, ayudarlas a enfocarse en las más importantes y gestionarlas adecuadamente, con el objetivo de mejorar constantemente su desempeño ambiental. Entre las áreas relevantes donde se pueden hacer mejoras se incluyen el uso de recursos naturales como el agua y la energía, la capacitación e información del personal, el uso de métodos de producción ambientalmente racionales, compra de equipos de oficina verdes, fabricación de productos ecológicos, etc.

Los certificados pueden servir para demostrar la capacidad técnica de las empresas para llevar a cabo estas medidas de gestión ambiental. Sobra decir que los poderes adjudicadores también deberían reconocer certificados equivalentes emitidos por organismos o con normas internacionales. También se debería aceptar cualquier otra evidencia presentada por el oferente para demostrar el cumplimiento de las medidas de gestión ambiental. Esto significa que los poderes adjudicadores nunca deberían exigir a los oferentes que posean un certificado determinado o que cumplan (totalmente) los requisitos para un determinado sistema de certificación.

Consideraciones sociales.

Las compras socialmente responsables se refieren a las prácticas sociales y condiciones de trabajo implementadas por una empresa para producir sus bienes y servicios. Además de contribuir a respetar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las convenciones y los estándares desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo, estas prácticas también permiten una mayor cohesión social del mercado laboral:

- Promoviendo el acceso al empleo de personas muy alejadas del mundo del trabajo, en situaciones de precariedad económica y social;

- Promoviendo el acceso al empleo para personas con discapacidades sensoriales, motoras o mentales, que requieren condiciones de trabajo específicas (trabajo en un entorno protegido, supervisión, etc.);

- Luchando contra cualquier forma de discriminación en el empleo relacionada con la situación de la persona (edad, nivel de cualificación, sexo, origen, hogar, salud, etc.).

La inclusión de cláusulas sociales puede abarcar una amplia gama de cuestiones, como la promoción de la igualdad de oportunidades y oportunidades de empleo, la mejora de las condiciones laborales, la inclusión social de las personas vulnerables, el cumplimiento de las disposiciones de los convenios fundamentales de la OIT, etc. Las especificaciones técnicas elaboradas deben ser claras y precisas, deben estar vinculadas con el objeto del contrato, reflejar todos los requisitos sociales apropiados, ser transparentes y no discriminatorias.

8. BENEFICIOS

La adquisición de bienes y servicios sostenibles aportan múltiples beneficios, considerando la forma en que el gasto público puede circular en la economía, impulsando incluso el empleo y desarrollo de nuevas industrias.

Estos son algunos de los beneficios multiplicadores que crean las CPS:

	Creación de demanda hacia bienes y servicios sostenibles
	Apoyo a industrias y sectores nuevos eficientes.
	Fomento de la innovación
MULTIPLICADORES ECONÓMICOS	Generación de nuevos empleos.
	Aumento de los estándares de calidad de producción.
	Ahorro, producto de la compra de bienes y servicios que utilizan de manera más eficientemente la energía, el agua (o inclusive por no comprar bienes/servicios innecesarios)
	Reducción de impactos ambientales negativos.
MULTIPLICADORES AMBIENTALES	Impulso de la innovación en productos y servicios más amigables con el ambiente, al crear una demanda por parte del Estado.

Uso más eficiente de los recursos naturales

Mejor gestión de residuos.

Condiciones de vida más saludables.

Inversión en productos energéticamente eficientes.

Promoción de la iniciativa empresarial e innovación local.

Responsabilidad y transparencia en el ejercicio de las compras públicas.

MULTIPLICADORES SOCIALES

Asegurar el valor por dinero de los contribuyentes.

Satisfacción del trabajador.

Reducción de los riesgos de incumplimiento legal.

BENEFICIOS PARA LA INSTITUCIÓN

Mejora de la imagen pública mediante la comunicación de los resultados a los ciudadanos, contratistas, proveedores, autoridades y el público en general.

El cambio requerido para lograr el desarrollo sostenible implica el involucramiento de todos los sectores de la economía. El Estado, como gran consumidor, está llamado a liderar con el ejemplo.

9. CONSIDERACIONES FINALES

Para lograr que se realicen compras sostenibles en entidades públicas, es necesario contar con empresas que puedan ofrecer bienes y servicios desarrollados bajo criterios de sostenibilidad que correspondan a las necesidades de los compradores. Por ello, se debe: fortalecer el marco normativo de las compras públicas sostenibles con el objetivo de desarrollar criterios sostenibles de producción y mecanismos más eficientes de identificación y selección de los bienes y servicios; intensificar esfuerzos que generen incentivos económicos para que las empresas desarrollen innovaciones y nuevos modelos de negocios que a su vez se reflejen en ofertas sostenibles; e incentivar diálogos con los actores involucrados, para unir esfuerzos a través de estrategias y convenios marco que faciliten la innovación colectiva y colaborativa.