

Fondo de Reformas Estructurales GIZ Guatemala
Consultoría: Diagnóstico para la incorporación de criterios ambientales y de sostenibilidad en la normativa de compras y contrataciones del Estado de Guatemala

Consultoría:

Diagnóstico para la incorporación de criterios ambientales y de sostenibilidad en la normativa de compras y contrataciones del Estado de Guatemala

DOCUMENTO CONCEPTUAL

Informe preparado para:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dirección:
5ta Avenida 17-49, zona 14
Ciudad de Guatemala

T +502 2315-8200
E reformas-guatemala@giz.de

Autor:
Mauricio Enrique Blanco Redondo
Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor/de los autores y pueden no coincidir con las del Fondo de Reformas Estructurales de la GIZ.

Guatemala, 14 de octubre de 2020

Contenido

Introducción	4
Antecedentes	5
¿Qué son las Compras Públicas Sostenibles?	8
Conceptos Básicos de CPS	9
Modelo Conceptual	10
Evaluación del proveedor	11
Seguimiento y monitoreo	12
Estrategia de comunicación	12
Mecanismos de implementación	14
Trabajos citados	16

Introducción

Desde diciembre de 2014 se encuentra vigente un Convenio de Cooperación Técnica entre CEPAL/GIZ y MINFIN para el “Fortalecimiento de capacidades en materia de Política Fiscal para el Medioambiente”, proyecto que ha impulsado las acciones en pro del desarrollo de capacidades, realización de diagnósticos y reuniones de trabajo, talleres, conferencias nacionales e internacionales para la promoción de una Estrategia Fiscal Ambiental impulsada por el Ministerio de Finanzas Públicas.

Desde el 2016, el Ministerio de Finanzas Públicas desarrolla la Estrategia Fiscal Ambiental, enmarcada en el ámbito de las competencias conferidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Organismo Ejecutivo y demás legislación vigente, para orientar la inversión pública y privada, así como el gasto presupuestario nacional con la finalidad de lograr la utilización sostenible de los recursos naturales y el potencial humano, incrementar la riqueza y el pleno empleo, así como la equitativa distribución del ingreso nacional. La Estrategia busca la promoción del desarrollo económico sostenible, al estimular actividades de emprendimiento y responsabilidad social empresarial, basadas en el respeto al patrimonio natural de la nación y la promoción del medio ambiente sano y el equilibrio ecológico.

En septiembre de 2018 se dio inicio a la implementación del Proyecto “Diseño del marco de referencia para la implementación de la Estrategia Fiscal Ambiental”, con el apoyo del Fondo de Reformas Estructurales, ejecutado por la Cooperación Técnica Alemana GIZ, por encargo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Como parte del mencionado Proyecto se previó la contratación de la presente consultoría para el diseño de una estrategia para la incorporación de criterios ambientales en las compras y contrataciones del Estado, en función de que en la Estrategia Fiscal Ambiental, uno de los temas relevantes es la calidad del gasto y la sostenibilidad ambiental de las compras públicas, con lo cual se promueve la utilización eficaz y eficiente de los recursos financieros del Estado.

Por medio del contrato de número 83361527, enmarcado en el proyecto FONDO DE REFORMAS ESTRUCTURALES – SOPF con número de referencia 12.2463.3-001.00, establecido entre la Cooperación Técnica Alemana GIZ, por encargo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) se lleva a cabo la presente Consultoría “Diagnóstico para la incorporación de criterios ambientales y de sostenibilidad en la normativa de compras y contrataciones del Estado de Guatemala”.

En el marco de esta consultoría se presenta este documento conceptual, que desarrolla la evolución de los conceptos relacionados con las Compras Públicas Sostenibles; posteriormente se establecerán los elementos principales del Modelo de Compras Públicas Sostenibles para ser implementado en Guatemala y los beneficios que se esperan con la aplicación del mismo.

Antecedentes

La preocupación por el ambiente ha ocupado la atención del ámbito científico y de organismos internacionales, desde la Conferencia de Estocolmo en el año 1972, que resaltó la importancia de revisar los patrones de consumo por países; luego el Informe "Nuestro Futuro Común", también conocido como el Informe Brundtland en el año 1987, estableció por primera vez el concepto de desarrollo sostenible¹ (Calvacanti, Oliveira, d' Avignon, Schneider, & Taboulchanas, 2017). Más tarde, en el año 2015, en la ciudad de París, en la famosa COP21², fueron acordados y presentados los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la agenda 2030, mediante un conjunto de convenios que orientan los esfuerzos de los países suscriptores con acciones de contención, prevención o de reparación ambiental, destinadas a construir un desarrollo sostenible en el mundo (Mejía Gil & Puerta Silva, 2018).

Con esos objetivos se busca superar la actual crisis ambiental con referencia, de manera principal, a la relación entre las actividades productivas industriales con serios impactos ambientales, que persisten, a pesar de la revolución tecnológica (CEPAL Naciones Unidas, 2016) con la presencia de problemas ambientales, que hoy en día tienen cada vez mayor relevancia y afectación mundial.

Entre estas "actividades productivas", podemos resaltar, por ejemplo, que algunas empresas utilizan, para algunos estudiosos de manera exagerada, la publicidad y un modelo de producción y consumo, basado en la obsolescencia programada³, que "apunta a que el consumidor tire los productos a la basura y los reemplace lo más rápido posible (es lo que se denomina 'acortar el tiempo de reemplazo')" (Leonard, 2010, p. 222 citado por Mejía Gil & Puerta Silva, 2018).

En general, diferentes autores han realizado clasificaciones de estas problemáticas, llegando a contextualizar dos tipos de problemas ambientales: depredación y contaminación; y sus consecuencias más evidentes, como son el cambio climático y la pérdida de diversidad biológica. (Mejía Gil & Puerta Silva, 2018)

Si se parte, como lo hacen diferentes autores, entre ellos (Soto Palacios), de que el gasto público, contribuye de manera significativa al Producto Bruto Interno de los países⁴, los

¹ Según el Informe, el desarrollo sostenible consiste en un "desarrollo que satisfaga las necesidades actuales, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades", complementado y actualizado por (UNESCO, 2018) en el concepto de que "el desarrollo sostenible debe satisfacer las necesidades actuales sin poner en riesgo los recursos y posibilidades de las futuras generaciones, promoviendo la autosuficiencia regional, reconociendo la importancia de la naturaleza para el bienestar humano, asegurando que la actividad económica mejore la calidad de vida de todos, utilizando los recursos de forma eficiente, promoviendo al máximo el reciclaje y la reutilización, buscando que la actividad económica mantenga o mejore el sistema ambiental restaurando los ecosistemas dañados, y apostando por las tecnologías limpias".

² Las siglas COP proceden del inglés Conference of the Parties (Conferencia de las Partes) y hacen referencia a los países o partes que han suscrito la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC)

³ Al hablar de *obsolescencia programada*, nos referimos a una práctica comercial que consiste en la planificación del fin de la vida útil de un producto o servicio, de tal forma que, tras un cierto periodo de tiempo determinado (calculado por el fabricante o por la empresa) quede obsoleto o inservible y, por lo tanto, debe ser sustituido. (Martínez & Porcelli, 2016).

⁴ Para el caso específico de Guatemala, el porcentaje del gasto público, entendido este como los pagos de dinero por actividades operativas del Gobierno para la provisión de bienes y servicios, incluyendo

volúmenes de transacciones públicas constituyen una oportunidad para influir en el mercado, fomentar la producción y el consumo de bienes, de tal forma que sean sostenibles y amigables con el ambiente. Para lograr esta orientación se utilizan las estrategias y mecanismos de las Compras Públicas Sostenibles – CPS y, consecuentemente, una economía verde que contribuya al propósito del desarrollo sostenible.

Dicho de otra manera, la administración pública constituye un agente fundamental para el desarrollo, debido al elevado volumen de recursos económicos que gestiona y la variedad de actuaciones en las que interviene en todos los aspectos de la sociedad, lo que la convierte en un comprador estratégico de bienes y servicios para muchas empresas.

Con esta orientación, las estrategias planteadas por los organismos internacionales, incentivan la utilización de este tipo de herramientas que buscan la redefinición de los patrones de producción y consumo, mediante un enfoque multidimensional e integral en el cual la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el dinamismo económico se complementan. (Mejía Gil & Puerta Silva, 2018)

Este tipo de estrategia invita al individuo, en este caso al Estado como tomador de decisión y ordenador del gasto, a ser reflexivo y crítico frente a sus prácticas de consumo, teniendo como componente de decisión de compra las posibles implicaciones ambientales que tiene la fabricación, uso y disposición final del producto o servicio a obtener, en el entendido que la elección del consumidor debe basarse, no solamente en las variables propias del mercado como son la calidad y el precio, sino que se incluye el impacto ambiental y social que tiene el producto a comprar, tanto en cadena de producción como en el postconsumo.

Si vemos, en abstracto, al estado como un individuo tomador de la decisión de compra, debemos establecer un mecanismo para implementar, lo que (Mejía Gil & Puerta Silva, 2018), denominan la “Ética del consumo”, definiéndola como el estudio de los “aspectos relativos a la moral en las decisiones de compra o de adquisición”, relacionándola con el concepto de “consumo verde”⁵. Este mecanismo liga el consumo con la preocupación ambiental de los impactos que se pueden generar. De esta forma se presenta al Estado como un sujeto que puede generar cambios colectivos a partir de cambios individuales y que, a partir de su capacidad de compra, logra modificaciones en las economías actuales de mercado, a través de las prácticas de consumo responsable, el ejercicio de su papel como agente consumidor, con el fin de favorecer el estímulo de la capacidad innovadora, y generadora de servicios, en este caso en el ámbito del medio ambiente.

En lo que se refiere a la responsabilidad del proveedor en la mejora del medio ambiente, la empresa puede actuar con responsabilidad social si adopta iniciativas que van más allá

remuneración de empleados (como sueldos y salarios), interés y subsidios, donaciones, beneficios sociales y otros gastos como renta y dividendos, ha fluctuado entre el 10.94% en el año 2000 y el 14.34 % en el año 2003, presentando un promedio para el periodo analizado de 11.92%, lo que equivale a un monto promedio de 4.72 miles de millones de dólares. (Fuente: (Grupo Banco Mundial, 2020) con datos del Fondo Monetario Internacional, Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas y archivos de datos, y estimaciones del PIB del Banco Mundial y la OCDE.)

⁵ En el estudio de (Mejía Gil & Puerta Silva, 2018) el concepto de consumo verde, está asociado al consumo que se basa en las “preocupaciones medioambientales al adquirir sus productos o servicios”, en concordancia con lo citado por (Dueñas Ocampo et al., 2014, p. 288), y por tanto considera que el consumidor ético es aquel que incluye criterios en su decisión de compra, diferentes al precio y la calidad, tales como el impacto social y el comportamiento ambiental y social de la empresa que vende el producto.

del simple cumplimiento de la legislación vigente, al incorporar en sus procedimientos, el manejo de la gestión de residuos, el uso de envases y embalajes menos contaminantes, el reciclaje de residuos, el transporte de mercancías más sostenible, el consumo responsable de energía, etc. (González Rodríguez, 2011). Así las cosas, los protocolos de compra y licitación expedidos por el Estado como comprador, se convierten en un aspecto fundamental para el cumplimiento del objetivo de las CPS.

En conclusión, podemos afirmar que existe la posibilidad de establecer en la contratación pública un mecanismo adecuado para incidir en el desarrollo de políticas que favorezcan el medio ambiente, a través de la inclusión de cláusulas de contenido medioambiental en los procesos contractuales, con el fin de que se potencien y prefieran las ofertas de las empresas que demuestren este modelo de responsabilidad social.

¿Qué son las Compras Públicas Sostenibles?

La definición de Compras Públicas Sostenibles, se ha modificado conceptualmente con el fin de abarcar todos los elementos constitutivos del modelo, y para este desarrollo partimos de la necesidad de introducir en su concepto el desarrollo sostenible como fue mencionado en la introducción previa.

En este sentido, históricamente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1992, conocida como Conferencia de Río, representó en su momento el punto de partida para la construcción de un movimiento político internacional centrado en el desarrollo sostenible. Uno de los documentos resultado de la Conferencia, fue la llamada Agenda 21, que significó el comienzo de la consolidación de los instrumentos relacionados con la necesidad de cambiar los patrones de producción y consumo para hacerlos más sostenibles⁶. (Calvacanti, Oliveira, d' Avignon, Schneider, & Taboulchanas, 2017).

Asimismo, la Conferencia de Río tuvo como ejes centrales la necesidad de analizar y establecer las bases de una economía verde⁷, cuyos objetivos sean la sustentabilidad y la erradicación de la pobreza y, de otra parte, la creación de un marco institucional para el desarrollo sustentable, sentando las bases para una gobernanza ambiental. (Soto Palacios).

Más recientemente, estos compromisos fueron refrendados y actualizados, y conceptualmente se establece el marco de los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible⁸, entre los cuales se destaca el Objetivo 12, dirigido a "*Garantizar patrones de producción y consumo sostenibles*"⁹ y por tanto, representa la renovación del compromiso asumido por los gobiernos de liderar el proceso de transición hacia patrones de producción y consumo sostenibles a través de políticas públicas específicas para este fin.

⁶ La importancia de la Agenda 21, radica en que los gobiernos de casi 180 países se comprometieron, de conformidad con lo establecido en el capítulo 4 del Programa, a elaborar políticas y estrategias nacionales para influir en los cambios en las pautas de consumo insostenibles, incluida la contratación pública, y este compromiso permanece en la mayoría de ellos en la actualidad.

⁷ Sobre el particular, es preciso mencionar que si bien no se cuenta con una definición de economía verde, puede entenderse por ella un sistema de actividades económicas relacionadas con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios que resultan en mejoras del bienestar humano en el largo plazo sin, al mismo tiempo, exponer las generaciones futuras a riesgos ambientales y escasez ecológicas significativas, aplicando así el concepto de sostenibilidad a las actividades económicas e industriales.

⁸ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, representan principios básicos para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012, sustituyendo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000), para crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta nuestro mundo.

⁹ En este contexto, el Objetivo 12, establece una serie de metas que buscan dar alcance a las políticas de Producción y Consumo Sostenible, entre ellos, la implementación del Marco Decenal de Programas sobre Patrones de Consumo y Producción Sostenibles (10YFP por sus siglas en inglés), reafirmando que las CPS son uno de los principales objetivos, y requisitos indispensables para el desarrollo sostenible. El 10YFP es un marco global de acción para acelerar el cambio hacia CPS tanto en países desarrollados como en desarrollo. El Marco Decenal genera un impacto colectivo a través de programas con múltiples actores sociales y asociaciones, los cuales desarrollan, replican y aumentan proporcionalmente políticas e iniciativas en todos los niveles, principalmente en la reducción sustancial de la generación de residuos; alentar a las empresas a asumir prácticas de sostenibilidad y poner a disposición información sobre ellos en los informes; y la promoción de prácticas sostenibles de contratación pública.

De manera operativa, la cumbre de Marrakech¹⁰ representó un avance de gran importancia para difundir los conceptos relacionados con la contratación pública sostenible, así como con la definición de metodologías, para que los países que se adhieren a este proceso puedan obtener los conocimientos necesarios que les permitan planificar e identificar los requisitos reglamentarios que deben construirse o reestructurarse para la aplicación de las CPS de manera oficial y jurídicamente vinculante.

El Estado realiza miles de operaciones destinadas a cumplir las funciones que la sociedad le ha encomendado, entre ellas recaudar los recursos suficientes para su financiamiento, y de manera relevante administrar dichos recursos con el fin de maximizar el bienestar social. Es en esta instancia donde el concepto de compras públicas sostenibles adquiere su real dimensión y se deben buscar y garantizar regímenes de compras abiertos, transparentes y no discriminatorios, que basen la decisión de compra no solamente en criterios económicos, como el de optimizar el gasto mediante la relación cantidad, calidad y precio, sino el respeto al medio ambiente, es decir, la ética del consumo. (Araya Allende, 2006)

En este sentido, las CPS proporcionan un mecanismo único para promover productos y servicios con una calidad determinada en términos ambientales, a la par que pueden generar incentivos en los proveedores para que desarrollen su producción en esta línea.

Conceptos Básicos de CPS

A escala internacional, esta práctica de las CPS cuenta con una abundante terminología que incluye las llamadas licitaciones sostenibles, la contratación pública sostenible, la contratación sostenible, y contrataciones verdes, compras "eco-eco-friendly" o "eco-friendly", compras responsables, entre otras expresiones utilizadas por los diversos países y entidades gubernamentales que tienen políticas y/o desarrollan acciones sobre este tema. (Calvacanti, Oliveira, d' Avignon, Schneider, & Taboulchanas, 2017). Cuando se incorpora solamente el componente ambiental, se habla de compras verdes o compras ambientalmente responsables; si se incorpora también el componente social, se habla de compras sostenibles.

Uno de los conceptos de compras sostenibles más frecuentemente adoptado por los países que han implementado CPS, corresponde al elaborado por el Grupo de Trabajo de la CPS del Reino Unido (Reino Unido Grupo de Trabajo de Adquisiciones), en el año 2006¹¹, que fue impulsado por el bloque europeo a través del Green Public Procurement (GPP) y de la norma británica BS 8903. Principles and framework for procuring sustainably Guide, según la cual:

¹⁰ En respuesta al Plan de Implementación de Johannesburgo (PIJ), de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, en 2003 se dio inicio al Proceso de Marrakech, a través del cual se hace un llamado a todos los países miembros para modificar los actuales patrones insostenibles de producción y consumo, estableciendo una plataforma dinámica y mundial, cuyos principales objetivos son promover y apoyar la implementación de proyectos e iniciativas de CPS a nivel regional y nacional; y desarrollar el marco decenal para el apoyo de iniciativas regionales y nacionales a fin de acelerar el cambio hacia consumo y producción sustentables.

¹¹ Fuente: Procuring the Future, informe del grupo de trabajo británico sobre compras sostenibles, junio de 2006.

"La compra sostenible es un proceso a través del cual las organizaciones, en sus licitaciones y contratos de bienes, servicios y obras, valorarán los costes reales y condiciones a largo plazo, buscando generar beneficios para la sociedad y la economía y reducir daño al medio natural."

En otras palabras, las CPS son definidas como un proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos, mediante la utilización de los recursos de manera óptima a lo largo de toda su vida útil, de modo que se generen beneficios no solo para la organización sino también para la sociedad y la economía, minimizando al mismo tiempo los daños al ambiente¹². (Soto Palacios)

De otro lado, de manera general, los modelos de compras en las empresas se basan en la negociación del precio y del plazo de pago, unido a otros factores decisorios, como la calidad, la capacidad financiera del proveedor, el cumplimiento en la entrega, etc., sin reflejar de manera adecuada el componente sostenibilidad. En el caso que nos ocupa, es necesario proponer un modelo de compras eficiente y sostenible, en el cual la gestión de la compra vaya más allá de la negociación del precio y aborde la sostenibilidad como un componente clave en la cadena de suministro. (Vargas Moreno, 2014)

Por último, los gobiernos nacionales cada vez más, reconocen que la compra y la contratación pública, en un marco de sostenibilidad, son asuntos estratégicos y que es necesario crear políticas unificadas de CPS que sirvan de guía a los administradores de compras, que permitan monitorear y evaluar el desempeño del sistema y generar mayor transparencia en las compras. Para tal efecto, se recomienda contar con una entidad rectora que provea un soporte adecuado para incluir y ejecutar este concepto en los Planes de Desarrollo del País.

Modelo Conceptual

Si nos permitimos establecer como marco de referencia las empresas privadas, estas se encuentran en procesos de mejoramiento continuo del componente ambiental, lo que las puede llevar a la implementación de sistemas de gestión, que buscan que este componente se vuelva transversal a toda la organización y se articule con la planeación estratégica. Sin embargo, la gestión ambiental no termina en este punto, pues una vez la empresa ha logrado un nivel de madurez ambiental alto, es su deber extender esta responsabilidad a su cadena de suministro y, en general, a todas sus partes interesadas, como resultado de su responsabilidad social empresarial.

Las administraciones Pública y Privada, a pesar de tener objetivos diferentes, pueden adoptar prácticas administrativas similares, con el fin de mejorar la productividad y lograr un beneficio mayor al utilizar de manera óptima los recursos. Por consiguiente, el Estado,

¹² Esta definición se encuentra aprobada por el grupo de trabajo de Marrakech sobre las compras públicas sostenibles. En la nota al pie de la definición se dice que las compras sostenibles deben tener en cuenta las consecuencias medioambientales, sociales y económicas de: el diseño; el uso de materiales no renovables; los métodos de fabricación y producción; la logística; la prestación de servicios; el uso; el manejo; el mantenimiento; la reutilización; las opciones de reciclaje; la eliminación; y las capacidades de los proveedores para afrontar estas consecuencias a lo largo de toda la cadena de suministro, lo cual es concordante con el análisis de Ciclo de Vida del producto y la necesidad de incluir la cadena logística en el análisis.

por su alto número de proveedores de bienes y servicios, tiene un potencial altísimo de extender la responsabilidad ambiental de una manera muy eficiente y efectiva, a la vez que se fortalece y se genera un modelo sostenible para la cadena de suministro.

El modelo que se propone, cumpliendo y complementando lo establecido en las Compras Públicas Sostenibles, se basa en tres escenarios: 1) la evaluación del proveedor, 2) el seguimiento a la compra en sí misma (ya sea el bien o el servicio) y 3) una estrategia de comunicación de la metodología de compra y lo necesario para la misma.

La implementación de este modelo es más fácil cuando la organización cuenta con un sistema de gestión ambiental (SGA) o, en su defecto, algunos de los elementos constitutivos, en los cuales se puede apoyar y complementar. La inexistencia de dicho sistema aumenta el riesgo de debilidades en el modelo y puede producir conflictos en el interior de la empresa, teniendo en cuenta que el tema ambiental no es transversal y que no cuenta con una política central desde la cual se pueda articular la gestión de compras. (Vargas Moreno, 2014)

Evaluación del proveedor

Se propone el desarrollo de dos componentes; el primero, relacionado con el producto (bien o servicio), orientado principalmente a la evaluación de sus posibles impactos ambientales bajo el enfoque de Análisis de Ciclo de Vida¹³; y el segundo, en relación con el comportamiento del proveedor, es decir, se evalúa a la persona natural o jurídica que realiza la provisión, en cuanto a su comportamiento ambiental y su responsabilidad social.

Al implementar este esquema de compras competitivas y sostenibles, el tomador de decisión debe dar prioridad a la evaluación de aquellos proveedores o contratistas que generen un valor agregado a la responsabilidad ambiental de la organización, a través del cumplimiento de los dos componentes en su cadena de suministro.

Esta evaluación del ciclo de vida puede ser genérico o cualitativo para todos los productos o categorías de productos; y específico, para aquellos productos o servicios que se consideren prioritarios por sus mismas características, seleccionándolos a partir de una matriz de priorización, en la cual se introduce el listado de categorías o productos, cruzándolo con las etapas de ciclo de vida, desde criterios de ponderación y de calificación, que dependen específicamente de la institución tomadora de la decisión de compra.

En relación con la responsabilidad social, es importante que el sector público, en el marco de este esquema, presente mecanismos para favorecer la compra de bienes y servicios, generados por las MIPYMES¹⁴, constituyéndose en proveedoras importantes, favoreciéndose con ello el desarrollo tanto económico como social. Para ello, por

¹³ Se entenderá el Análisis del ciclo de vida como, la recopilación y evaluación de las entradas, salidas e impactos ambientales potenciales de un sistema del producto a través de su ciclo de vida.

¹⁴ Con base en el Informe de Situación y Evolución del Sector MIPYME de Guatemala 2015-2017 (Guatemala; Ministerio de Economía; Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, 2019), basado en datos de la CEPAL, la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa en Latinoamérica representa 99% del tejido industrial. En Guatemala las micro, pequeñas y medianas empresas constituyen un sector de importancia especial, su aporte en la generación de empleo es de alrededor del 80%, su contribución al producto interno bruto de alrededor del 40% y su papel en el incremento de la competitividad de los territorios representa una gran oportunidad de desarrollo económico y humano.

ejemplo, se establecen cupos o cuotas para las MIPYMES para lo cual se sensibilizan, capacitan y dotan de herramientas a las unidades de compra de las entidades públicas para facilitar la adopción de estos procesos. (Osterlof Obregón, Villasuso Morales, & Herdocia Sacasa, 2011)

Seguimiento y monitoreo

Este componente tiene por objeto determinar el impacto generado por el modelo, en 1) el aspecto administrativo, utilizando indicadores de gestión y de impacto, como Porcentaje total de compras verdes respecto del valor monetario, Porcentaje total de compras verdes respecto del número de contratos, y 2) en el aspecto ambiental, principalmente con el objetivo de verificar la disminución del impacto ambiental utilizando indicadores ambientales como Porcentaje de reducción de emisiones de CO₂, disminución en la huella ecológica y, en general, análisis costo beneficio ambiental, teniendo en cuenta el enfoque de Ciclo de Vida, no solo del producto sino de su uso en la institución.

Es importante tener en cuenta que existen impactos ambientales e ineficiencias en la gestión de compras que no dependen del proveedor ni del producto o servicio en sí mismo, sino de aspectos conexos a la compra como los procesos de logística, frecuencia de compra, manejos de existencias, criterios de compra, entre otros, cuya gestión se refleja en mayores eficiencias y en menores impactos ambientales¹⁵. (Vargas Moreno, 2014)

Como consecuencia de lo anterior, y en tanto que constituye una herramienta que tiene por finalidad alcanzar el desarrollo sostenible, en el componente de seguimiento, se deben evaluar los siguientes factores:

- **Factores económicos:** incluyen el costo de los productos y servicios a lo largo de su Ciclo de Vida, así como el costo para la sociedad en su conjunto para garantizar calidad-precio a largo plazo.
- **Factores ambientales:** el impacto ambiental de los bienes, obras y servicios para reducir al mínimo el uso de recursos a través de la oferta de suministros.
- **Factores sociales:** incluyen el reconocimiento de la igualdad y la diversidad, con la observación de las normas fundamentales del trabajo, garantía de condiciones de trabajo justas, aumento del empleo, las habilidades y el desarrollo de las comunidades locales (compras socialmente responsables).

Estrategia de comunicación

Es necesario contar con una estrategia de comunicación que permita difundir de manera adecuada estas condiciones y la generación de canales efectivos entre el estado, sus proveedores y la ciudadanía toda vez que la implementación de Compras Públicas Sostenibles, se basa en la incorporación de requerimientos ambientales en los contratos de suministro, obras y servicios, tales como la eficiencia energética, el uso de productos

¹⁵ Por ejemplo, reducir la demanda puede ser un objetivo prioritario en la gestión de compras, aplicar el concepto de desmaterialización, mediante el cambio de compra de productos por servicios o de la compra por el alquiler o de la compra en físico por la compra digital, etc.

reutilizables, el empleo de energías renovables, insumos en cantidades razonables, minimización de emisiones, y la adecuada gestión de residuos sólidos, se requiere de manera principal e integral un cambio de paradigma en la contratación pública, que garantice condiciones de competencia, o sea igualdad de condiciones para los proveedores, la implementación de procedimientos que aseguren la no discriminación, igualdad de trato, transparencia, y proporcionalidad.

Uno de los elementos clave de esta estrategia de comunicación es la contribución de los medios de comunicación y la publicidad a favor de la producción y el consumo sostenibles, que establezca un cambio de visión, ya que en general los medios de comunicación y la publicidad que transmiten no favorecen la adopción de prácticas de producción y consumo sostenibles, lo que puede llegar a hacer imperativo que el cambio requiera medidas de regulación de los medios y la publicidad (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010).

Es importante la participación de diversos actores para facilitar el avance hacia la producción y el consumo sostenibles, potenciando las experiencias de creación de consejos asesores y otras instancias constructivas de participación de los diversos grupos de interés, que incluye a representantes del gobierno, el sector privado, los consumidores, las universidades, las ONG, entre otros, y el establecimiento de programas de educación para la producción y el consumo sostenibles, que inclusive puedan potenciar el desarrollo de las iniciativas sobre compras públicas sostenibles en todos los niveles administrativos, es decir, traspasar esta práctica y estas experiencias a los municipios y otros niveles regionales de la administración pública.

Otro aspecto de este componente de comunicación se basa en la necesidad de contar con una armonización de etiquetados y metodologías de evaluación, para facilitar el desarrollo de las CPS, que garantice un manejo transparente, eficiente y demostrable de la información pertinente, el apoyo en prácticas y reglamentaciones sobre etiquetado. Estas reglamentaciones deben ser tanto de carácter general, por ejemplo, el uso de sellos ambientales, como específicos y particulares, como los reglamentos de etiquetados de productos eléctricos, y la aplicación de metodologías de evaluación como la huella de carbono, la huella de agua y la huella ecológica mediante protocolos reconocidos nacional e internacionalmente.

En concordancia con lo anterior, es necesario establecer en el marco normativo elementos de selección y reconocimiento de la multitud de etiquetas ambientales, marcas ecológicas, certificaciones internacionales, entre otras, que existen a nivel global. (Soto Palacios).

Es importante resaltar y tener en cuenta que la certificación ambiental es un procedimiento voluntario por el cual un tercero¹⁶, declara y asegura, de manera escrita, que un bien, proceso, servicio u obra cumple con las exigencias ambientales previstas para cada campo de acción; lo que permite realizar elecciones seguras bajo el marco de

¹⁶ La certificación es la forma más común de evaluación de la conformidad de tercera parte y se define como *“declaración de tercera parte relacionada a productos, procesos, sistemas o personas”*. La certificación de productos incluye la emisión de un certificado o etiqueta o ambos por una tercera parte, para demostrar que un producto específico, llena un set definido de requerimientos tales como seguridad, ser apropiado al uso y para este caso características ambientales para ese producto, usualmente especificados en un estándar (Norma). Surgen como una estrategia de comunicación corporativa dirigida a garantizar a los consumidores que la información declarada es verídica y real, cobrando cada día mayor valor en los mercados y constituyéndose en una estrategia de marketing empresarial.

parámetros aceptables, favoreciendo la selección preferente de los productos de menor impacto ambiental. Por tanto, se debe establecer una práctica de reconocimiento de estos sellos. Debe advertirse que contar con estos sellos constituye un referente importante, dentro de la política de Compras Públicas Sostenibles, no debe exigirse como requisito una certificación en particular, toda vez que dicha exigencia podría considerarse discriminatoria y perjudicial para el ejercicio de la libre competencia o como un obstáculo al comercio. En consecuencia, deberán aceptarse otras pruebas apropiadas para acreditar el cumplimiento de dichas condiciones, como los informes de ensayos de un organismo reconocido o el expediente técnico de un fabricante¹⁷.

En este sentido, el grupo de etiquetas Tipo I (establecidas en la norma ISO 14024), es el grupo de etiquetas más útil para los funcionarios encargados de adquisiciones, dado que los productos que la presentan cumplen con criterios establecidos por terceras partes, lo cual asegura la transparencia y fiabilidad, y se basan en el impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida.

Mecanismos de implementación

La OEA, en el desarrollo del proyecto “Acelerando la transición hacia una economía de triple impacto a través de las Compras Públicas Sostenibles (CPS)”, que busca la consolidación de las compras públicas como una herramienta clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, realizó el Taller sobre “Compras Públicas Sostenibles y Empresas de Triple Impacto”, con el objetivo de dar seguimiento a las acciones y avances de las agencias de contrataciones en estos últimos años.

Como conclusión del taller se identificaron los siguientes aspectos que garantizan la aplicación de la herramienta:

- i) La definición de prioridades de políticas públicas como precursora de la reforma de las compras públicas;
- ii) Las evaluaciones basadas en pruebas para identificar los obstáculos, desafíos y las intervenciones para la reforma;
- iii) La capacitación de las agencias de compras como de los proveedores como acciones claves para el éxito de toda reforma;
- iv) El uso de la tecnología para eliminar las barreras de acceso;
- v) Un marco jurídico propicio para comunicar estratégicamente los propósitos de la política;
- vi) Agencias de compras que van más allá de sus facultades;

¹⁷ En el marco de lo establecido en el Artículo 39 del Decreto 78 de 2005 “Ley Del Sistema Nacional de la Calidad”, los Organismos de Evaluación de la Conformidad que pueden ser acreditados por la Oficina Guatemalteca de Acreditación son:

- a) Organismos de certificación de productos, procesos, servicios, sistemas de aseguramiento de la calidad o recursos humanos.
- b) Organismos de inspección y verificación.
- c) Laboratorios de ensayo y de calibración.

- vii) La colaboración interinstitucional y un enfoque de múltiples partes interesadas;
- viii) La reforma no es un esfuerzo único, sino un proceso continuo que debe ser supervisado y redirigido en función de la retroalimentación;
- ix) La necesidad de conocer al proveedor; y
- x) La importancia de las estrategias de comunicación para difundir oportunidades de compras con el sector público a una amplia gama de proveedores.

Adicionalmente, es importante que el modelo de CPS, ofrezca un servicio de calidad a los ciudadanos, cumplir sus necesidades y expectativas y , busque el equilibrio de intereses de todos los grupos que integran la sociedad, al diseñar sus procesos para optimizar su función de servicio público, bajo el concepto de Gestión Pública Responsable, que integra los enfoques de Responsabilidad Social y los principios del desarrollo sostenible en los sistemas de gestión pública. (Gutiérrez Ponce, Nevado Gil, & Pache Durán, 2019).

Trabajos citados

- Araya Allende, J. (2006). *Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.
- Ballesteros Pelegrín, G. A. (2020). Bases Para La Sostenibilidad Medioambiental Mediante La Compra Y La Licitación Verde. *Revista Geográfica Académica*, 52 - 68.
- Calvacanti, D., Oliveira, G., d' Avignon, A., Schneider, H., & Taboulchanas, K. (2017). *Compras públicas sustentáveis; Diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro*. Santiago: Nações Unidas - CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). *El Desarrollo Sostenible En América Latina Y El Caribe: Tendencias, Avances Y Desafíos En Materia De Consumo Y Producción Sostenibles, Minería, Transporte, Productos Químicos Y Gestión De Residuos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Díaz Olivera, A., & Matamoros Hernández, I. (s.f.). *EL ANÁLISIS DAFO Y LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS*. Obtenido de Revista Académica: Contribuciones a la Economía: <https://www.eumed.net/ce/index.html>
- González Rodríguez, C. (2011). Empresas Socialmente Responsables y mercado verde internacional. *Economía Informa*, 59-78.
- Grupo Banco Mundial. (2020). *Datos Banco Mundial*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/>
- Guatemala; Ministerio de Economía; Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa. (2019). *Informe de Situación y Evolución del Sector MIPYME de Guatemala 2015-2017*.
- Gutiérrez Ponce, H., Nevado Gil, M., & Pache Durán, M. (2019). La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 253-280.
- Martínez, A. N., & Porcelli, A. M. (2016). Consumo (In) Sostenible: Nuevos Desafíos Frente A La Obsolescencia Programada Como Compromiso Con El Ambiente Y La Sustentabilidad. *Ambiente y Sostenibilidad; Revista del Doctorado Interinstitucional en Ciencias Ambientales*, 105-135.
- Mejía Gil, M. C., & Puerta Silva, C. (2018). Consumo responsable y configuración de ciudadanía proambientales. *Regions & Cohesion*, 77–106.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2020). *Acelerando la transición hacia una economía de triple impacto a través de las compras públicas sostenibles (CPS)*.
- Osterlof Obregón, D., Villasuso Morales, A. M., & Herdocia Sacasa, M. (2011). *Las regulaciones sobre compras públicas en los tratados de libre comercio de centroamerica y las mipymes*. Red Latinoamericana de Política Comercial.
- Reidl-Martínez, L. (2012). Marco conceptual en el proceso de investigación. *Investigación en educación médica*, 146-151.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Internacional de Desarrollo . (2020). *Avanzando hacia Compras Públicas Estratégicas en América Latina y el Caribe*. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenibles.
- Soto Palacios, M. Á. (s.f.). Hacia la Implementación de Patrones de Sostenibilidad Ambiental en la Producción y Consumo: Compras Públicas Sostenibles. *Derecho & Sociedad; Asociación Civil*, 201-212.
- UNESCO. (2018). *UNESCO*. Obtenido de Desarrollo sostenible: <https://web.archive.org/web/20110601212737/http://www.unesco.org/es/higher-education/reform/sustainabledevelopment>
- Vargas Moreno, O. A. (2014). Gestión de compras eficientes y sostenibles: modelo para la gestión de la cadena de suministro y para romper paradigmas. *PUNTO DE VISTA*, 41-54.