

# HACIA UNA PYME MÁS VERDE Y COMPETITIVA: LA COMPRA PÚBLICA COMO MOTOR PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE



Organización de los Estados Americanos | Más derechos para más gente

 Red Interamericana de Compras Gubernamentales

IDRC  CRDI



#### **ELABORADO POR:**

Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) - Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos, Organización de los Estados Americanos (OEA).

#### **PATROCINADO POR:**

El presente Estudio fue financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC siglas en inglés).

#### **COORDINACIÓN Y EDICIÓN:**

Steven Griner, Secretario Técnico de la RICG y Coordinador del Programa e-Gobierno, OEA.  
Helena Fonseca, Coordinadora de la RICG y Especialista del Programa E-Gobierno, OEA.

#### **ELABORACION DEL TEXTO:**

Sylvia E. Aguilar Camacho de CEGESTI.

Sylvia E. Aguilar Camacho-Costarricense, Máster en Sistemas Modernos de Manufactura del Instituto Tecnológico de Costa Rica, Licenciada en Ingeniería Industrial, Universidad de Costa Rica. Coordinadora del Área Ambiente y Desarrollo de CEGESTI, área que promueve el desarrollo sostenible en América Latina. Trabaja en cercana colaboración con agencias de cooperación y donantes internacionales con el fin de brindar asistencia a organizaciones regionales e instituciones públicas y privadas, en la implementación de prácticas de sostenibilidad y desarrollo de políticas. Consultora del proyecto de incidencia en las políticas de compra de instituciones del sector público de Centroamérica (con el objetivo de incluir criterios socio-ambientales).

#### **AGRADECIMIENTOS ESPECIALES**

La RICG agradece el compromiso y la participación en este Estudio, del grupo de trabajo en compuesto por todos los países de América Latina integrantes de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG).

#### **DERECHOS DE AUTOR© (2015)**

Organización de los Estados Americanos. Todos los derechos reservados bajo las Convenciones Internacionales y Panamericanas. Ninguna porción del contenido de este material se puede reproducir o transmitir en ninguna forma, ni por cualquier medio electrónico o mecánico, total o parcialmente, sin el consentimiento expreso de la Organización.

Los contenidos expresados en este documento se presentan exclusivamente para fines informativos y no representan la opinión o posición oficial alguna de la Organización de los Estados Americanos, de su Secretaría General o de sus Estados Miembros.

*ISBN 978-0-8270-5318-2  
Washington D.C., 2015*



# ÍNDICE

3	LISTA DE ABREVIATURAS	31	5.4. ESTUDIO DE MERCADO 22
4	1. RESUMEN EJECUTIVO	33	5.5. DEFINICIÓN DE POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN
5	2. INTRODUCCIÓN	34	5.6. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN
7	3. GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS PYMES EN LA REGIÓN	36	5.7. ACTIVIDAD TRANSVERSAL: CAPACITACIÓN
7	3.1. GESTIÓN AMBIENTAL Y COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES	37	5.8. MONITOREO Y EVALUACIÓN
11	3.2. DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS PYMES	39	6. EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN
15	4. PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS	46	7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES
15	4.1. BENEFICIOS Y OBSTÁCULOS DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS	48	8. REFERENCIAS
17	4.2. POLÍTICAS PARA EL FOMENTO DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS	51	ANEXO
21	4.3. OFERTA DE LAS PYMES AL SECTOR PÚBLICO	51	ANEXO 1. PRODUCTORES REGISTRADOS DE PRODUCTO ORGÁNICO
24	5. ESTRATEGIAS PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LAS CPS	53	ANEXO 2. CANTIDAD DE EMPRESAS CERTIFICADAS ISO 14001
25	5.1. CONFORMACIÓN DE EQUIPO DEL PROGRAMA	54	ANEXO 3. DEFINICIONES Y CONCEPTOS RELEVANTES
26	5.2. MARCO NORMATIVO	55	ANEXO 4. EJEMPLOS DE CAPACITACIÓN / ASISTENCIA PARA LA PARTICIPACIÓN EN COMPRAS PÚBLICAS
28	5.3. PRIORIZAR PRODUCTOS	56	ANEXO 5. EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS PARA EL FOMENTO DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS



## *LISTA DE ABREVIATURAS*

<b>ABNT</b>	Associação Brasileira de Normas Técnicas
<b>CM</b>	Convenio Marco
<b>CPS</b>	Compras Públicas Sostenibles
<b>IDRC</b>	International Development Research Center
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization
<b>PYME</b>	Pequeña y mediana empresa (a menos que se indique lo contrario, para efectos de esta guía se considerará la micro empresa como parte de las PYMES)
<b>RICG</b>	Red Interamericana de Compras Gubernamentales



## 1. RESUMEN EJECUTIVO

---

El principal consumidor en cualquier país es el Estado, el cual está llamado a utilizar su poder de compra para promover mejores prácticas ambientales, sociales y laborales en las empresas a las cuales contrata sus productos, servicios y obras. Aunado a ello, el Estado también tiene la responsabilidad de velar por la PYMES de su país, no solo por su aporte al PIB sino también por ser éstas las mayores empleadoras.

El cambio climático, la pérdida de biodiversidad, las emergencias causadas por los desastres naturales, la escasez del agua y la urbanización acelerada son los principales procesos de deterioro ambiental que enfrenta la región. Esta situación afecta directamente a las empresas, pues incide en su capacidad para obtener los recursos que requieren, pero a su vez las empresas ejercen presión sobre el ambiente por sus emisiones, uso de la tierra, extracción de recursos, entre otros aspectos.

La gestión ambiental es una necesidad competitiva de las industrias, tanto para minimizar riesgos operativos (producto de incumplimientos legales, problema de acceso a recursos, así como de problemas con las comunidades en las cuales operan), como para poder acceder a mercados más exigentes en los cuales los consumidores prefieren y premian a las empresas que tienen buena reputación y que ofrecen productos con mejor desempeño ambiental. Si bien existen indicios de una oferta incipiente de oferta de productos verdes en la región, es conocida la dificultad de las PYMES para mejorar su desempeño ambiental. De este modo, es importante que las Autoridades sean cautelosas en sus programas

de Compra Pública Sostenible y no descuiden el acompañamiento que las PYMES requieren para poder tanto acceder a la compra pública como para demostrar un mejor desempeño ambiental en sus procesos y productos.

Son diversos los tipos de empresas que conforman el universo de lo que se denomina PYME (desde microempresas hasta empresas dinámicas) y también es diverso el nivel de madurez que una PYME puede tener en materia de gestión ambiental (desde solo cumplir con normativa básica, hasta empresas con sistemas de gestión ambiental y oferta de productos verdes), por lo que es imperativo que las Autoridades prioricen los productos o servicios en los cuales demandarán mejor desempeño ambiental. ¿Cuáles atributos ambientales se exigirán a dichos productos?, ¿existe oferta por parte de las PYMES de esos productos?, ¿qué tipo de apoyo requieren las PYMES para reconvertir sus procesos o productos? Estas y otras preguntas permitirán a las Autoridades orientar sus esfuerzos hacia resultados concretos.

Este documento no presenta un estado del arte de la situación de las PYMES en la región, ni sobre su participación actual en las compras públicas, sino recomendaciones de estrategias que permitirán unir dos tendencias muy fuertes a nivel mundial: el fomento a PYMES y la exigencia de criterios ambientales en las compras públicas. Para ello, se citan ejemplos de instrumentos de política tales como instrumentos financieros, programas de capacitación y/o asistencia técnica, discriminación positiva, simplificación de trámites, entre otros, que ya algunos países de la región han implementado, de modo que puedan ser replicados por otros.

## 2. INTRODUCCIÓN

Uno de los principios promulgados por las Naciones Unidas<sup>1</sup> para alcanzar el desarrollo sostenible es la necesidad de que los Estados reduzcan y eliminen las modalidades de producción y consumo insostenibles. De esta manera, se crean condiciones para lograr una economía verde<sup>2</sup> (esto es, un modelo económico que mejore el bienestar del ser humano y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas).

El principal consumidor en cualquier país es el Estado: el promedio de las compras públicas en América Latina y el Caribe promedia entre el 10 y el 15% del PIB<sup>3</sup>. Este poder de compra puede, y debe, ser utilizado para promover mejores prácticas ambientales, sociales y laborales en las empresas que contratan, así como para impulsar políticas sociales y económicas incluyentes. Este concepto se conoce como Compras Públicas Sostenibles (CPS), el cual abarca tanto las llamadas Compras Públicas Verdes como las Compras Públicas Sociales.



Figura 1. Concepto de Compras Públicas Sostenibles

A nivel mundial, al año 2013, más de 50 países reportaron tener iniciativas relacionadas con CPS<sup>4</sup>. En los próximos años esta tendencia será aún más fuerte, pues las CPS son parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>5</sup> (el objetivo 12, asegurar patrones de consumo y producción sostenibles, incluye la promoción de prácticas de CPS de conformidad con las políticas y prioridades nacionales).

En el caso particular del apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME), cabe resaltar que éstas son muy importantes en la economía de los países, tanto por la cantidad de empresas que representan como por su considerable aporte en la generación de empleo (representan más del 90% del tejido

empresarial en Latinoamérica y generan casi el 47% del empleo<sup>6</sup>). Por ello, es importante que los Gobiernos implementen medidas que les permitan acceder a un mercado tan importante con lo es la Compra Pública, a la vez que les brindan apoyo para mejorar su competitividad.

<sup>1</sup>Ver Declaración de Río, de 1992, en: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

<sup>2</sup>PNUMA (2011).

<sup>3</sup>Ladipo, O.; Sánchez, A.; Sopher, J. (2010)

<sup>4</sup>O'Rourke, A., Leire, Ch. & Bowder, T. (2013)

<sup>5</sup>Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son un conjunto propuesto de metas relativas al futuro desarrollo internacional. Reemplazan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales expiran a finales de 2015. Más información en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

<sup>6</sup>Sánchez-Silva, C. (2015)



Esta guía se enfoca en estrategias que permitan fomentar el acceso y participación de las PYMES en las compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe, particularmente considerando la inclusión de criterios ambientales, que permitan no solo minimizar el impacto resultante de la compra sino también fomentar la mejora en el desempeño ambiental de estas empresas.

### *3. GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS PYMES EN LA REGIÓN*

---

#### *3.1. GESTIÓN AMBIENTAL Y COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES*

A nivel macro, los principales socios comerciales de la región son Estados Unidos y la Unión Europea, que incluyen los temas ambientales en las negociaciones comerciales (situación que ha tenido oponentes por quienes opinan que los acuerdos no son lo suficiente fuertes o quienes ven el tema como una barrera arancelaria, y que por lo tanto no debería ser parte de los acuerdos comerciales). En todo caso, que aparezca el tema ambiental en los acuerdos comerciales es un reconocimiento a la estrecha relación entre estos temas<sup>7</sup>.

La gestión ambiental es una necesidad competitiva de muchas industrias, y en el futuro lo será aún más. Esto por cuanto las empresas que no tienen un

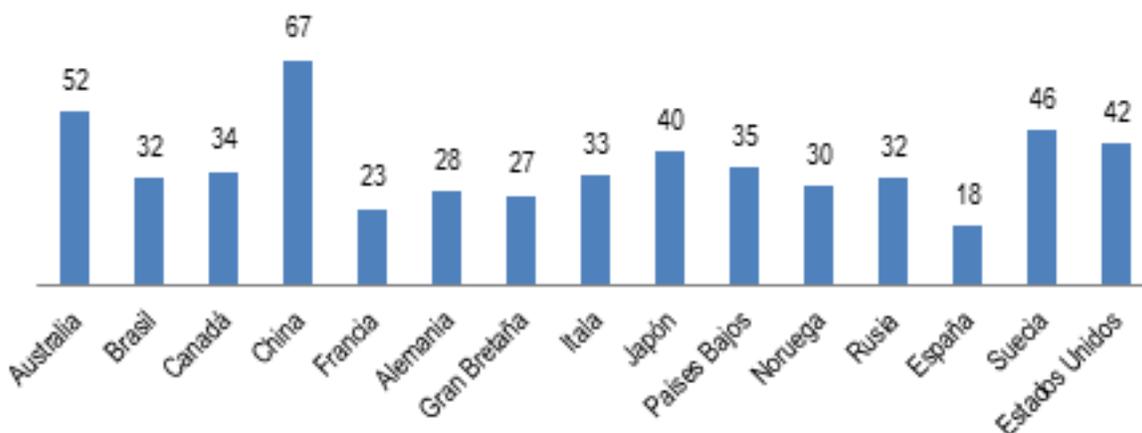
adecuado desempeño ambiental se exponen a riesgos por incumplimientos legales (tanto problemas con las Autoridades como con las comunidades en las cuales operan), mayores costos (por la generación de residuos y procesos no eficientes), así como pérdida de oportunidades de acceder a mercados más exigentes. En Brasil, una investigación del Instituto Akatu, del año 2006 (citada por Agloni y Aristía), indica que 33% de los consumidores de ese país son consumidores conscientes de los impactos de sus decisiones de compra, el estudio también encontró que inclusive un 31% de los consumidores pagaría un sobreprecio (entre 25 y 35%) por un producto ambientalmente más amigable. El primer dato es congruente con un informe del World Business Council for Sustainable Development<sup>8</sup> que reporta una significativa tendencia en los consumidores de diversos países a comprar productos a compañías con una buena reputación en cuanto a responsabilidad ambiental.

---

<sup>7</sup>PNUMA (2010)

<sup>8</sup>WBCSD (2008)

% de respuestas positivas a "Yo sería más propenso a comprar productos o servicios de una empresa con una buena reputación por su responsabilidad ambiental"



Fuente: WBCSD (2008).

Figura 2. Voluntad a comprar productos de empresas con buena reputación ambiental

Así, sumado a los impactos ambientales y de salud pública que el deficiente desempeño de las PYMES puede generar sobre los países, existe un interés económico que motiva la implementación de políticas que apoyen a la mejora de su desempeño ambiental.

El cambio climático, la pérdida de biodiversidad, las emergencias causadas por los desastres naturales, la escasez del agua y la urbanización acelerada son los principales procesos de deterioro ambiental que enfrenta la región<sup>9</sup>. Esta situación afecta directamente a las empresas, pues afecta su capacidad

para obtener los recursos que requieren (los llamados servicios ecosistémicos: agua, alimentos, procesos como descomposición de residuos, entre otros), y a su vez las empresas ejercen presión sobre el ambiente, por sus emisiones (contaminación), uso de la tierra, extracción de recursos, entre otros aspectos. Son diversos los instrumentos de política definidos por los países para implementar la gestión ambiental en las empresas, mostradas en el siguiente cuadro.

<sup>9</sup>PNUMA (2010)

## Control directo-><----Orientación de mercado----><-Litigación

### Regulaciones y Sanciones

Estándares:

El Gobierno regula el tipo y cantidad de contaminación, o el uso de recursos. Se monitorea el cumplimiento y se imponen sanciones (multas, clausuras y prisión) por incumplimiento.

### -Cargos impuestos y tarifas -Incentivos y financiamiento

Cargos e efluentes o por uso:

Se cobra un cargo basado en la cantidad de contaminación o uso del recurso y naturaleza del medio que recibe el efluente. El cargo es lo suficientemente alto para crear incentivos para reducir los impactos

Incentivos fiscales y facilidades de financiamiento:

Se promueven inversiones en tecnología y producción más limpia, reforestación y otras actividades con externalidades positivas.

### Creación de mercados

Permisos transables:

Se establece un sistema de permisos transables para contaminación o uso de recursos, subasta o distribuye los permisos, y monitorea el cumplimiento con el sistema.

## Control directo-><----Orientación de mercado----><-Litigación

### Intervención a nivel de demanda final “regulación informal”

Clasificación por desempeño:

El Gobierno apoya un programa de etiquetado o clasificación por desempeño. Adopción de certificaciones voluntarias basadas en desempeño, Etiquetado ecológico para productos “ambientalmente idóneos”.

A pesar de tener una gran participación en el parque empresarial (más del 90% de las empresas de la región son PYME), no se cuenta con información oficial sobre su desempeño ambiental<sup>10</sup>. Sin embargo, es innegable que la tendencia será exigir un mayor cumplimiento de la normativa ambiental, pues se reconoce como una de las grandes debilidades en cuanto a gestión ambiental en América

### Legislación Responsabilidad por daños

Legislación estricta sobre responsabilidad ambiental:

La ley exige el pago por los daños que ocurran sobre terceras partes afectadas. Las partes afectadas obtienen su compensación a través de litigación y el sistema judicial.

Latina y el Caribe “el comportamiento y la capacidad de asumir compromisos en sus sectores productivos, y más específicamente en los ámbitos de la microempresa y de la pequeña y mediana empresa (pyme)<sup>11</sup>.”

<sup>10</sup>PNUMA/CEGESTI (2009)

<sup>11</sup>Leal, José (2006)

### 3.2. DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS PYMES

Los parámetros para clasificar a una empresa como PYME consideran el número de empleados y/o ventas y/o valor de sus activos. Estas diferencias en clasificación dificultan realizar comparaciones en materia de desempeño ambiental; sin embargo, no deberían ser obstáculo para comprender la problemática que enfrentan. Los principales obstáculos para las PYMES de la región para mejorar su desempeño ambiental están relacionados con<sup>12</sup>:

- **Falta de información.** Desconocen la normativa vigente (internacional, nacional, regional y local) y los estándares que les corresponde cumplir, requisitos, plazos.
- Tienen dificultades de **acceso a capital** para realizar las inversiones necesarias. Menos del 15% del crédito total en la región es destinado a PYMES y, cuando acceden a éste, se concentra en el corto plazo (capital de trabajo).
- Aunado a la dificultad para contratar **personal calificado** (producto de la brecha de habilidades entre lo que ofrece el sistema de formación y lo que demandan las empresas en la región), también muchas PYMES está limitadas por la falta de habilidades de sus gestores para liderar procesos que les permitan incrementar su productividad (tales como implementación/adaptación de nuevas tecnologías).
- Falta de **adaptación de la normativa ambiental** a la realidad social, económica y técnica de las empresas locales y a las posibilidades efectivas de los organismos de control. Las empresas no están en condiciones para adecuarse rápidamente a los requisitos

de normativa que en muchos de los casos fueron prácticamente copiadas de las vigentes en los países desarrollados.

- Falta de **información sobre su desempeño ambiental.** Aunque conocen que es necesario controlar la contaminación, al utilizar tecnología obsoleta, y en algunos casos “hechiza”, con insumos sin respaldo, el reconocimiento de sus aspectos ambientales no es claro, ni cuantificable.
- Falta de mecanismos de **fácil acceso y a precios moderados** que le permitan hacer un auto diagnóstico de sus procesos.
- Tienen grandes **restricciones para innovar** (que incluye mejoras ambientales en procesos/productos). La inversión en investigación y desarrollo (I+D) va asociada a niveles de incertidumbre sobre los resultados y beneficios, así como a significativos desembolsos iniciales, que representan un obstáculo para las PYMES.

Sobre este último punto también se reconoce que a pesar de ser un obstáculo, las PYMES pueden ser más flexibles para innovar, debido a menos andamiaje estructural y por lo tanto mayor capacidad de responder rápidamente a cambios.

Por supuesto que todo lo anterior depende del nivel de desarrollo de la empresa, pues en el universo de las PYMES se encuentran desde las empresas que operan en la informalidad (ilegalidad), hasta las que tienen un nivel de excelencia tal que se puede afirmar que ha implementado las mejores prácticas de Responsabilidad Social.

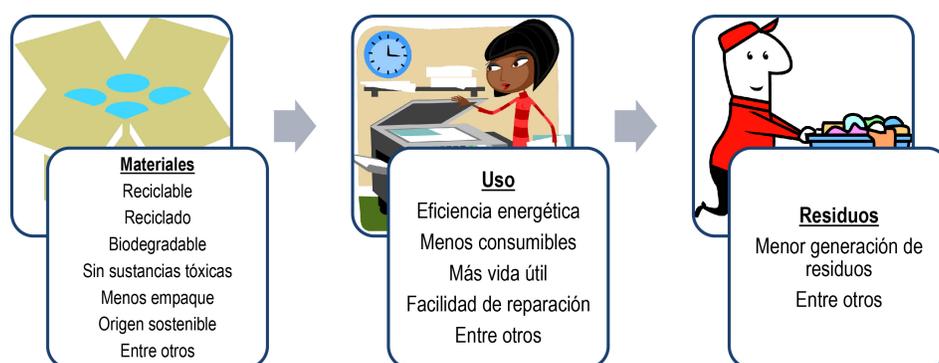
<sup>12</sup>Según Leal, José (2006) y OCDE/CEPAL (2012)

Otro desafío para las PYMES es poder ofrecer productos ambientalmente preferibles si la empresa desea incursionar en mercados verdes (ya sea compra pública o privada), pues una empresa puede tener un adecuado desempeño ambiental en sus procesos de producción y aún así ofrecer productos regulares al mercado.

Para efectos de esta guía, se utilizará la definición de “producto verde” como un producto/servicio que tiene un mejor

desempeño ambiental a lo largo de su ciclo de vida y que cumple con la misma función (o mejor inclusive), igual calidad y satisfacción en el usuario que el producto regular<sup>13</sup>. De acuerdo con esta definición, son muchas las características que podría tener un producto: biodegradable, reciclable, reciclado, de origen sostenible, eficiente, orgánico, por citar algunas.

Figura 3. Ejemplos de características de un producto verde



Aunque no existen estadísticas sobre productos verdes en la región, los siguientes datos ilustran la oferta:

- Existen más de **270 mil productores de producto orgánico** en la región (ver detalle en Anexo 1). Las fincas orgánicas en la región Andina y en Centroamérica son pequeñas en tamaño, comparadas con las del Mercosur donde existen fincas significativamente más extensas. El mercado interno es poco desarrollado (80 al 90% de la producción orgánica de la región se exporta a Europa,

Estados Unidos y Japón). Los productos incluyen café, cacao, azúcar, granos y cereales, frutas y especias<sup>14</sup>.

- La cantidad de empresas certificadas **ISO 14001** (sistema de gestión ambiental, ver concepto en Anexo 3) ha tenido una tendencia al alta (ver Anexo 2). Si bien esta no es una certificación de producto, vale recalcar, si no de los procesos de la empresa para la mejora de su desempeño ambiental, ilustra la inclusión de este concepto en la estrategia de las empresas.

<sup>13</sup>ICLEI (2007)

<sup>14</sup>Scherer, Anne-Christine. (2013)

### **Recuadro 1. Organización Internacional de Normalización (ISO)**

ISO es un organismo dedicado a promover la estandarización a nivel mundial. Tiene más de 160 países miembros y su Secretaría está en Suiza. Ha publicado cerca de 20.000 normas, cubriendo prácticamente todas las áreas del conocimiento. Sobresalen las normas de las series ISO 9000 (gestión de calidad) e ISO 14000 (gestión ambiental), las cuales corresponden a sistemas de gestión (no a normas de productos). Una norma de producto define las características o especificaciones que deben cumplir materias primas, componentes y materiales semi-elaborados, y productos terminados, mientras que una norma de sistema de gestión especifica requisitos para sistemas de gestión como calidad, medio ambiente, inocuidad y seguridad ocupacional, y se pueden aplicar en cualquier tipo de organización (durante la certificación se verifica el sistema, no características particulares del producto). Más información en [www.iso.ch](http://www.iso.ch)

### **Recuadro 2. Programa de ecoetiquetado brasileño, ABNT**

El programa de ecoetiquetado ABNT cuenta con una metodología de certificación voluntaria, que permite que los productos (y servicios) lleven el etiquetado de desempeño ambiental. A diferencia de una declaración hecha por el fabricante, este sello es otorgado por una tercera parte (en este caso, ABNT), quien evalúa imparcialmente el producto contra criterios previamente establecidos. Para cada producto se define una serie de criterios que debe cumplir. Por ejemplo, para mobiliario de oficina incluye criterios relacionados con:



- Adquisición sustentable de la madera.
- Sustancias peligrosas que se utilizan en la producción de derivados de madera y en la producción de los muebles.
- Diseño de los muebles (tal como diseño que facilite el reciclaje).
- Embalaje de los muebles (que sea reciclable, por ejemplo).
- Información que se debe dar al consumidor.
- Entre otros tipos de criterios.

Aunado a mobiliario de oficina, también se cuenta con este sello para acero, productos de caucho, productos para higiene personal, perfumería y cosméticos, papel y celulosa, electrónicos, línea blanca, productos plásticos, productos químicos, textiles, servicios y eventos, entre otros. Más información en [www.abnt.org.br/rotulo/pt/](http://www.abnt.org.br/rotulo/pt/)

• De las **etiquetas ambientales tipo I** (comúnmente llamadas ecoetiquetas, ver concepto en Anexo 3), Brasil cuenta con el programa de la ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas (ver Recuadro 2). Colombia cuenta con el Sello Ambiental Colombiano<sup>15</sup> y México cuenta con los sellos FIDE, garantía de ahorro energético, y de producto tales como lavadores y papel<sup>16</sup>. Otros países de la región han mostrado interés en desarrollar este tipo de ecoetiquetas<sup>17</sup>.

• Existe oferta de productos bajo esquemas de **ecoetiquetado semi-tipo 1** (ver concepto en Anexo 3); por ejemplo FSC (origen sostenible de la madera) con más de 1700 registrados en la región<sup>18</sup>. Más información sobre estos esquemas en <http://www.isealalliance.org/>

## 4. PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

### 4.1. BENEFICIOS Y OBSTÁCULOS DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Aún superando las barreras de información y capacitación que usualmente enfrentan las PYMES, existen obstáculos particulares que afectan su competitividad en los procesos de compra pública<sup>19</sup>:

<sup>15</sup><http://www.icontec.org>

<sup>16</sup>SEMARNAT (2014)

<sup>17</sup>Ve noticia:

<http://www.ricg.org/la-ricg-participa-del-taller-de-capacitacion-en-compras-publicas-sostenibles-y-ecoetiquetado-en-el-marco-del-proyecto-sppel-del-pnuma/contenido/331/es/>

<sup>18</sup><https://ic.fsc.org/fsc-global-market-survey-report.585.htm>

<sup>19</sup>Basadas en Unión Europea (2008) e información provista por el Grupo de Trabajo de la RICG.

• **Tamaño de los contratos.** Algunas PYMES no podrán participar en ciertas compras por no tener la capacidad productiva para ofertar la totalidad del contrato y la división en lotes más pequeños no siempre es permitida por la normativa, con excepción de algunos países como Nicaragua (ver Anexo 5).

• **Complejidad de los contratos,** que puede requerir diversas competencias técnicas. La posibilidad de que los oferentes se agrupen y aprovechen su capacidad productiva, financiera y técnica puede facilitar la participación de las PYMES, pero no siempre se brinda el margen de tiempo<sup>20</sup> suficiente para preparar ofertas conjuntas.

• **Exigencia de garantías financieras desproporcionadas,** que representan un obstáculo para la participación de las PYMES en la contratación pública. Por otro lado, también representa un obstáculo la retención prolongada e injustificada de los recursos (tal como garantía de participación) de los oferentes.

• **No respetar los plazos de pago,** o definir plazos de pago extensos que comprometan su capital de trabajo.

Otro obstáculo, tal vez más difícil de mitigar, es la aversión al riesgo por parte de los compradores, quienes pueden tender a exigir requerimientos de experiencia (o financieros) mayores a los necesarios para no tener que lidiar con PYMES (y así tener menos ofertas que evaluar)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup>Aún cuando no se prevea la formación de consorcios, brindar suficiente tiempo para la preparación de ofertas siempre es positivo para las PYME, las cuales usualmente no cuentan con recursos exclusivamente dedicados a esta labor.

<sup>21</sup>Asian Development Bank (2012).



A pesar de los obstáculos, es innegable que las compras públicas representan un mercado muy importante que puede beneficiar a las PYMES por su volumen de compra, la estabilidad que le brinda a la empresa al contar con contratos y que el pago es certero (aunque a largo plazo en algunos casos), entre otros beneficios<sup>22</sup>.

Las acciones que las PYMES pueden ejecutar para acceder a las compras públicas (según éstas estén disponibles en su país) son:

- **Acceder a programas de capacitación/ asistencia técnica**, los cuales no solo los forman sobre temas legales del proceso de compra pública, sino también sobre los mecanismos electrónicos de compra (los cuales indudablemente han facilitado la participación de más empresas, al contar con procesos más transparentes y simplificados). Ver ejemplos de programas de capacitación en el Anexo 4.

- **Utilizar la figura de ofertas en consorcio (o conjunta)**, de modo que al aliarse con otra(s) PYME logren aumentar su capacidad productiva, financiera y técnica. Esto también les puede apoyar a reducir los costos que implican la participación en el proceso de compra.

- Participar en las compras **al sersubcontratistas** de una empresa más grande.

- **Acceder a instrumentos financieros** que facilitan la participación de PYMES en las compras públicas (ver ejemplos en Anexo 5).

- **Participar en procesos de menor cuantía** (en los cuales usualmente no se solicita garantías), de modo que sus productos puedan ser conocidos y pueda la PYME (en una escala pequeña, controlable) conocer las

implicaciones de participar en un proceso de compra pública.

- **Participar activamente en su correspondiente cámara empresarial.** Este tipo de cámaras pueden incidir al solicitar mejoras en los procesos de compra pública.

- **Acceder a programas de compra exclusivos para participación de PYMES.**

- **Conocer el mercado.** Aunque esta última acción parezca obvia, no todas las empresas hacen el esfuerzo de conocer quiénes son sus competidores, qué precios están ofreciendo, cuáles son las diferencias / similitudes entre sus productos y los de la empresa, quiénes son sus clientes, qué capacidad de producción tienen, entre otros datos relevantes que le permitirán a la empresa planificar su estrategia de gane en un proceso competitivo de compra. Por supuesto que el éxito de estas acciones dependerá también del apoyo que el Estado brinde, así como de la capacidad de las empresas.

#### 4.2. POLÍTICAS PARA EL FOMENTO DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Son diversas las políticas que pueden favorecer la participación de las PYMES<sup>23</sup> en las compras públicas, por ejemplo:

- Asistencia a las PYMES en materia de **acceso a las compras públicas**, ya sea por medio de capacitación o por medio de asistencia técnica.

---

<sup>22</sup>Aguilar, S. (2012)

<sup>23</sup>Basado en Centro de Comercio Internacional –Fórum de Comercio Internacional. (2000)

• **Trato preferencial** a las PYMES por parte de los Gobiernos (tal como otorgarles puntaje en el sistema de evaluación, incluyendo márgenes sobre el precio que oferten).

• **Eliminación de obstáculos a la participación**, no solo eliminando barreras que dificultan la participación de cualquier empresa, sin importar su tamaño, al asegurar la competencia efectiva entre las empresas mediante la reducción de los costos de transacción, sino también obstáculos específicos que afectan a las PYMES.

• **Cuotas de mercado para las PYMES**. Esta es una de las políticas más polémicas, pues implica disponer de determinadas compras solamente para participación de PYMES como oferentes.

• **Instrumentos financieros** que faciliten la participación de PYMES, tales como crédito, factoreo y avales para garantías.

En los anexos 4 y 5 se presentan ejemplos de los instrumentos que los países de la región han utilizado para la implementación de este tipo de políticas.

La cantidad de PYMES registradas como proveedoras puede rondar del 57% para Brasil<sup>24</sup>, a más del 98% para el caso de Ecuador, por ejemplo (ver Fotografía 1).

Apesar de los obstáculos citados anteriormente, y gracias en parte a los instrumentos de política implementados, las PYMES han logrado tener una presencia significativa en las compras públicas de diversos países.

Fuente: Cuenta oficial de SERCOP en Twitter



Fotografía 1. Cantidad de PYMES registradas como proveedoras en Ecuador a mayo 2015

Como ejemplos, en Ecuador, al 2014<sup>25</sup>, el 51% del monto de compras fue adjudicado a PYMES; en Brasil, también en el 2014, el 27% del monto fue adjudicado a las micro y pequeñas empresas<sup>26</sup>; mientras que en Argentina<sup>27</sup>, al 2013, a las micro, pequeñas y medianas empresas se les adjudicó el 84% de las compras (lo que representó el 54% del monto de adjudicaciones).

En el siguiente gráfico se muestra el caso de República Dominicana, desagregado por tipo de empresa, donde llama la atención el peso significativo de las micro empresas:

<sup>24</sup><http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/02-apresentacao-siasg-mpe-2014.pdf>

<sup>25</sup>Consulta hecha el 18 junio, 2015, de la plataforma <http://portal.compraspublicas.gob.ec/incop/analisis-sercop/>

<sup>26</sup><http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/02-apresentacao-siasg-mpe-2014.pdf>

<sup>27</sup>Datos facilitados por la Oficina Nacional de Contrataciones, Argentina.

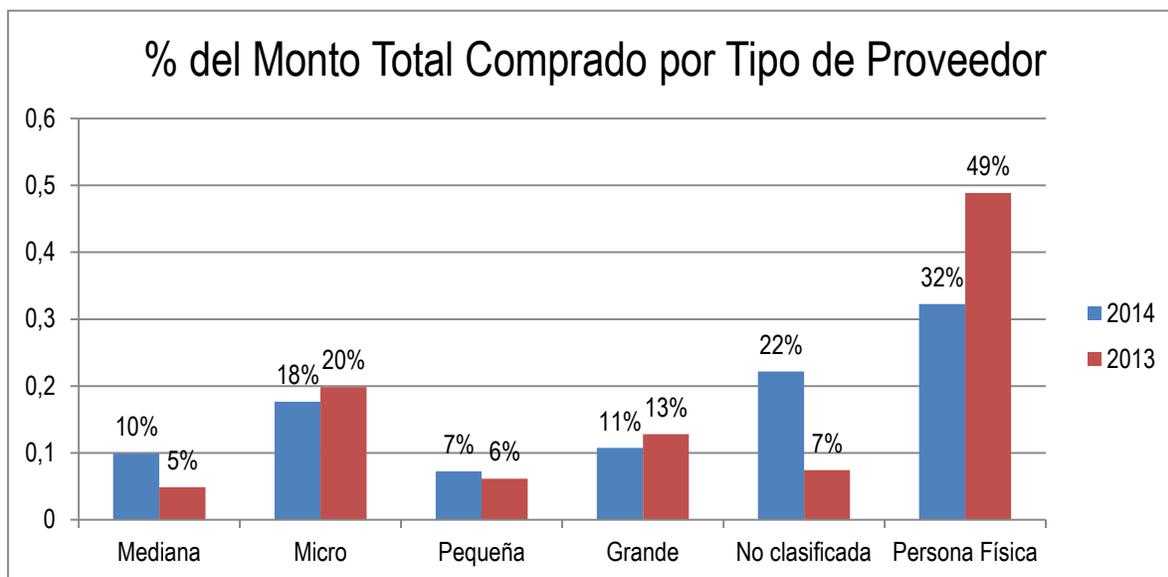


Figura 4. Desglose por tipo de proveedor de las compras públicas en República Dominicana

Fuente: Datos facilitados por la Dirección General de Contrataciones Públicas, República Dominicana

En las CPS los obstáculos que enfrentan las PYMES para participar son los mismos que enfrentan para participar en compras públicas en general, pero con el agravante de tener que lograr satisfacer la demanda por productos verdes, lo cual puede implicar inversiones para adecuar sus procesos productivos, innovación, certificaciones, sustitución de materia prima, entre otros según su nicho de mercado.

y particularmente con aquellas instituciones con la función rectora de fomento a las PYMES, tal como las listadas en el siguiente cuadro:

Por lo tanto, es importante que las estrategias de CPS consideren la coordinación con otros entes relacionados con la mejora de competitividad de las PYMES (aquellos que brindan capacitación, asistencia técnica, los que brindan acceso al financiamiento, entre otros)



País	Institución
 <b>Argentina</b>	Secretaría de la Pyme y el Desarrollo Regional, <a href="http://www.industria.gob.ar/secretaria-pyme/">www.industria.gob.ar/secretaria-pyme/</a>
 <b>Bahamas</b>	Ministry of Finance, <a href="http://www.bahamas.gov.bs">www.bahamas.gov.bs</a>
 <b>Belize</b>	BELTRAIDE - Belize Trade and Investment Development Service, <a href="http://www.belizeinvest.org.bz/">www.belizeinvest.org.bz/</a> <a href="http://www.industria.gob.ar/secretaria-pyme/">www.industria.gob.ar/secretaria-pyme/</a>
 <b>Bolivia</b>	Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa, <a href="http://www.produccion.gob.bo/vmpe">www.produccion.gob.bo/vmpe</a> Viceministerio de Producción a Mediana y Gran Escala, <a href="http://www.produccion.gob.bo/vpmge">www.produccion.gob.bo/vpmge</a>
 <b>Brasil</b>	Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), <a href="http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/">www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/</a>
 <b>Chile</b>	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), <a href="http://www.corfo.cl/inicio">www.corfo.cl/inicio</a>
 <b>Colombia</b>	Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, <a href="http://www.mipymes.gov.co/publicaciones.php?id=2734#">www.mipymes.gov.co/publicaciones.php?id=2734#</a>
 <b>Costa Rica</b>	Ministerio de Economía, Industria y Comercio, <a href="http://www.meic.go.cr/web/45/pymes">www.meic.go.cr/web/45/pymes</a>
 <b>Dominica</b>	Dominica Employment and Small Business Support Unit, <a href="http://www.nep.gov.dm/national-employment-programme/18-backbround">www.nep.gov.dm/national-employment-programme/18-backbround</a>
 <b>Ecuador</b>	Subsecretaría de Micro, Pequeña, Medianas Empresas y Artesanías, <a href="http://www.industrias.gob.ec/el-ministero">www.industrias.gob.ec/el-ministero</a>
 <b>El Salvador</b>	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), <a href="http://www.conamype.gob.sv/">www.conamype.gob.sv/</a>
 <b>Guatemala</b>	Viceministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, <a href="http://www.mineco.gob.gt/desarrollo-de-la-mypime">www.mineco.gob.gt/desarrollo-de-la-mypime</a>
 <b>Honduras</b>	Subsecretaría en el Despacho de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y el Sector Social de la Economía, <a href="http://www.sic.gob.hn">www.sic.gob.hn</a>

País	Institución
 <b>México</b>	Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, // <a href="http://www.economia.gob.mx/">www.economia.gob.mx/</a>
 <b>Nicaragua</b>	Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa de Nicaragua – MEFCCA, Dirección General de la micro, pequeña y mediana empresa familiar <a href="http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=681&amp;Itemid=180">www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=681&amp;Itemid=180</a>
 <b>Panamá</b>	AMPYME - Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Panamá, <a href="http://www.ampyme.gob.pa/">www.ampyme.gob.pa/</a>
 <b>Paraguay</b>	Ministerio de Industria y Comercio, Viceministerio MIPYMES, <a href="http://www.mic.gov.py/mic/site/mipymes/index.php">www.mic.gov.py/mic/site/mipymes/index.php</a>
 <b>Perú</b>	Dirección General de la MYPE y Cooperativas, <a href="http://www.crecemype.pe/portal/index.php/home">www.crecemype.pe/portal/index.php/home</a>
 <b>República Dominicana</b>	MIC - Ministerio de Industria y Comercio de República Dominicana, <a href="http://www.seic.gov.do/viceministerios/fomento-a-las-pymes.aspx">www.seic.gov.do/viceministerios/fomento-a-las-pymes.aspx</a>
 <b>St. Kitts and Nevis</b>	St. Kitts National Entrepreneurial Development Division, <a href="http://miticca.gov.kn/ContentAreas2.asp?CID=14">miticca.gov.kn/ContentAreas2.asp?CID=14</a>
 <b>Uruguay</b>	Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas, <a href="http://www.dinapyme.gub.uy/">www.dinapyme.gub.uy/</a>
 <b>Venezuela</b>	Instituto de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa, <a href="http://www.inapymi.gob.ve/">www.inapymi.gob.ve/</a>

*Cuadro 2. Ejemplos de instituciones de fomento a PYME en la región*



### 4.3. OFERTA DE LAS PYMES AL SECTOR PÚBLICO

Es reconocida en la región la extrema heterogeneidad de las PYMES, desde microempresas para autoempleo (que suelen ser informales), hasta empresas dinámicas que logran aprovechar las oportunidades de mercado. Sobre su oferta, es importante resaltar que muchas de ellas compiten en áreas de producción estandarizadas y con baja intensidad de conocimientos, donde compiten directamente con la producción a gran escala y/o grandes casas comerciales (ejemplo de lo anterior es la producción de alimentos genéricos, calzado, confección de vestimenta), sin ventaja competitiva<sup>28</sup>.

El giro de negocio de las PYMES en la región se puede deducir de las estadísticas de generación de empleo: “el empleo de las microempresas se concentra en el sector comercio y en algunos servicios de bajo valor agregado; en el caso de las pequeñas empresas, el comercio minorista, la industria manufacturera (en menor medida) y, en algunos países, la construcción reúnen la mayoría del empleo. En cambio, en las empresas medianas la industria constituye en varios países el sector con el mayor porcentaje de ocupados, aunque el comercio mantiene un peso relativo relevante.”<sup>29</sup>

También es heterogénea la oferta de las PYMES que se han registrado como proveedoras al Sector Público (así como extensos son los catálogos de compra del Estado).

En Brasil, para el año 2014, la oferta de PYMES a las que más se compró en el sector público corresponde a alimentos, equipos y materiales para el uso médico, odontológico y veterinario,

equipo de extinción de incendios, salvamento y seguridad, materiales para construcción, equipo para procesamiento automático de datos, en ese orden de importancia; mientras que en el rubro de servicios correspondió a servicios de construcción especiales, mantenimiento y reparación productos metálicos, maquinaria y equipo, servicios generales de construcción de edificios, otros servicios de apoyo<sup>30</sup>.

En Argentina, al analizar por cantidad de proveedores (aquellos que componen hasta el 80% del total en cada tipo), se observa que existen rubros donde si es posible observar una fuerte participación de PYMES: el 19.13% de las micro registradas ofrecen alimentos, así como el 10.46% de las pequeñas y 36.02% de las medianas empresas.

---

<sup>28</sup>OCDE/CEPAL. (2012)

<sup>29</sup>Tomado de OCDE/CEPAL. (2012)

<sup>30</sup>[http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/02-apresentacao-siasg-mpe-\\_2014.pdf](http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/02-apresentacao-siasg-mpe-_2014.pdf)



Rubro	Micro	Pequeña	Mediana
Alimentos	19.13%	10.46%	36.02%
Librería, papelería y útiles de oficina	11.93%	10.28%	13.55%
Prod. médico/farmacéutico/laboratorio	8.61%	8.10%	8.70%
Mant. reparación y limpieza	4.43%	4.45%	5.82%
Repuestos	12.45%	11.90%	3.50%
Servicios básicos	0.08%	0.06%	3.50%
Informática	4.69%	8.58%	2.99%
Pinturas	0.95%	1.52%	2.65%
Serv. Profesional y comercial	1.47%	3.02%	2.65%
Ferretería	5.03%	6.91%	2.48%
Electricidad y telefonía	12.55%	9.84%	1.58%
Elementos de limpieza	4.49%	7.47%	0.73%

Cuadro 3. Porcentaje de proveedores por tamaño y por rubro en Argentina, 2013 (en sombra la concentración de más del 5% de empresas en un rubro en particular)

Fuente: Datos facilitados por la Oficina Nacional de Contrataciones, Argentina.

Otro caso que ilustra la diversidad de oferta es el caso de República Dominicana<sup>31</sup>, donde en el 2014 los rubros en los cuales el Sector Público compró el 80% que se adjudicó a MIPYMES fue (en orden de mayor a menor monto): construcción y edificación, alimentos y bebidas, materiales educativos, combustibles y lubricantes, producto médico, muebles y mobiliario, textiles, artículos del hogar, equipo médico y laboratorio, agricultura y ganadería, automotores.

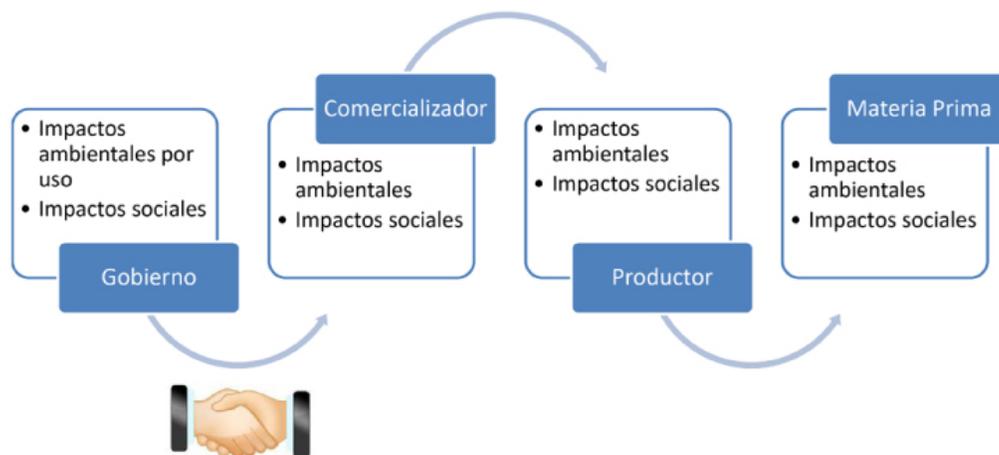
Es evidente que en algunos casos las PYMES son comercializadoras, mientras que en otras compras los productos si pueden provenir de PYMES productoras (o prestadoras de servicio).

Esta heterogeneidad, tanto en competitividad como en oferta, debe tomarse en cuenta en la definición de estrategias de apoyo, diferenciando entre las necesidades según la

etapa de desarrollo y las capacidades de las PYMES, sus niveles de competitividad, y cuál sería la manera cómo determinadas PYMES podrían participar: 1) ofertando directamente, 2) como subcontratos de otras empresas que ofertan, 3) gracias a programas especiales que les dan preferencia (particularmente, el caso de las micro empresas).

También es relevante que se analice en cuál etapa de la cadena de suministro del Sector Público se desea impactar: el proveedor al cual se le adjudica una compra no necesariamente fue el fabricante o el que brindó las materias primas del producto comprado, etapas con impactos ambientales (y sociales) que también aportan a los impactos del Sector Público como consumidor.

Figura 5. Cadena de suministro de la Administración



<sup>31</sup>Datos facilitados por la Dirección General de Contrataciones Públicas, República Dominicana.

## 5. ESTRATEGIAS PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LAS CPS

La mayoría de los países de la región tienen sistemas normativamente centralizados y operativamente descentralizados<sup>32</sup>. Si bien las decisiones operativas las toma cada institución, para la efectiva implementación de CPS, se requiere de políticas nacionales que brinden las condiciones necesarias. Esta sección presenta estrategias que se pueden implementar **a nivel nacional** para fomentar la participación de las PYMES en las CPS, enfocado en la inclusión de variables ambientales, de modo que se promueva la mejora en el desempeño ambiental de las PYMES.

La compra parte de las necesidades del usuario, las cuales son el insumo que el comprador institucional utiliza en el proceso de compra. Este proceso se ve afectado, directa o indirectamente, por diversos actores, tal como se muestra en la figura 6, los cuales

de una u otra forma deben ser partícipes de las estrategias que se definan.

Existen estrategias, no necesariamente enfocadas en PYMES, pero que también les facilitan su participación: agilizar el proceso de compra, eliminar requisitos restrictivos, implementar plataformas electrónicas para compras, permitir la fragmentación en lotes. Algunas de estas estrategias podrían ser implementadas por la Autoridad de Compra coordinando solamente con los actores que afectan directamente la decisión de compra. Sin embargo, las estrategias enfocadas en PYME requieren de la coordinación con otros actores que les brindan apoyo en las áreas de: creación de capacidades (asistencia técnica, capacitación), apoyo financiero, entre otros.

Las siguientes actividades de la figura 7, permitirán orientar las estrategias de apoyo a PYME en CPS<sup>33</sup>. Aunque en la etapa inicial de CPS su ejecución es lineal, bajo el principio de mejora continua se esperaría que los países analicen los resultados obtenidos e incluyan nuevos productos (o mejoren las especificaciones de compra de los productos ya escogidos).

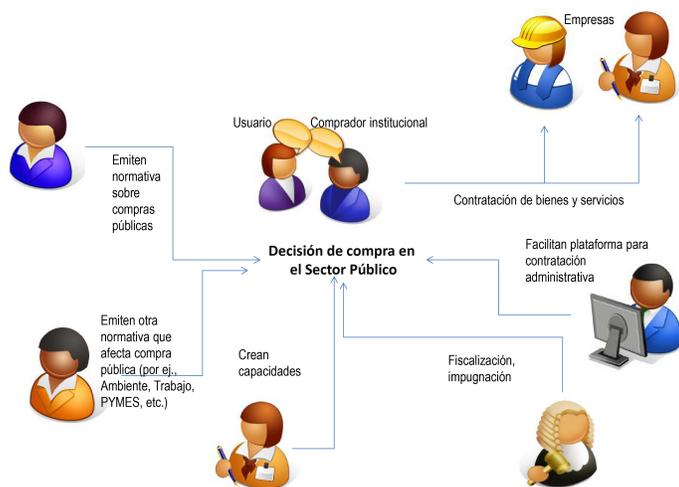


Figura 6. Actores que influyen en el proceso de compra

<sup>32</sup>Volosin, N. (2012)

<sup>33</sup>Basado en PNUMA (2012).

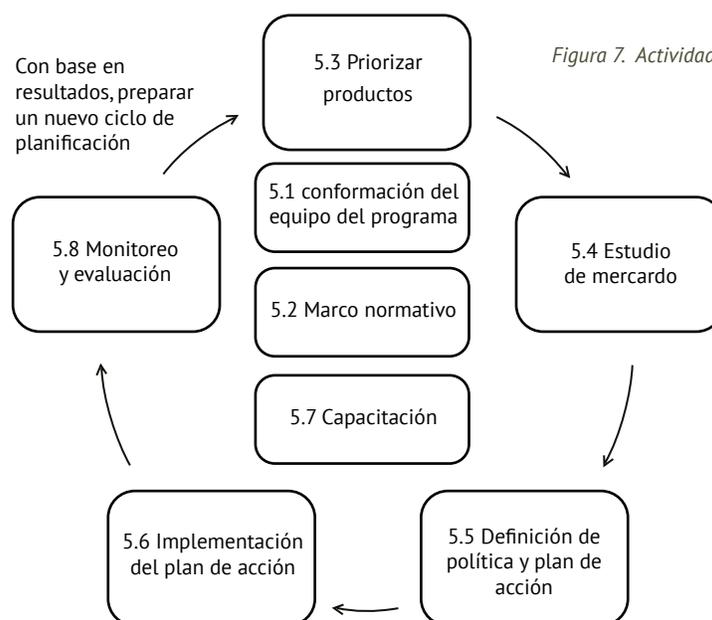


Figura 7. Actividades para la implementación de CPS

### 5.1. CONFORMACIÓN DE EQUIPO DEL PROGRAMA

Como todo programa, cada país debería definir un equipo (o comité, u otro nombre más conveniente), responsable de la planeación e implementación del programa. Se requiere no solo de representantes de las autoridades de Compras Públicas, sino también de las autoridades responsables del apoyo a PYMES (incluido el ente a cargo de formación y/o

asistencia técnica a PYMES) y Ambiente, así como otros representantes de instituciones relacionadas. Ya sea que forman parte permanente del Equipo, o que se convoquen para sesiones específicas, es importante la participación de representantes del Sector Financiero (tal como banca de desarrollo). También es conveniente la participación (directa o indirecta) de representantes de las PYMES.

#### **Recuadro 3. Brasil: Ejemplo de coordinación interinstitucional para fomento de MYPES en compras públicas**

El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión firmó un acuerdo de cooperación técnica con el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), en el cual se definieron como ejes de acción: la institucionalización del poder adquisitivo de organismos gubernamentales, movilización de los estados y municipios para la regulación y la aplicación de Ley 123/2006 (MYPES en compra pública), enfoque y calificación de las pequeñas empresas al mercado de la contratación pública, coordinación y movilización. Este acuerdo tiene objetivos específicos para el período 2013-2015, tal como apoyar la creación del Comité de Dirección de la Contratación Pública, mapear y articular a los grandes compradores, promover la implementación de proyectos estatales de compras destinada para la pequeña empresa, capacitar aproximadamente 4.000 compradores del gobierno federal, estatal y local, realizar campañas estatales, regionales y nacionales, capacitar a aproximadamente 8.000 pequeñas empresas, proponer mejoras en los sistemas de registro y contratación de MYPES, entre otros.

Más información en [www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/capitacao/5-como-comprar-mais-e-melhor-das-micro-e-pequenas-empresas.pdf](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/capitacao/5-como-comprar-mais-e-melhor-das-micro-e-pequenas-empresas.pdf)

## 5.2. MARCO NORMATIVO

El principal obstáculo para poder implementar CPS sería que la normativa no permita exigir criterios ambientales (ya sea como especificación técnica o como parte de los criterios para evaluación de ofertas). Así, es imprescindible que el Equipo comprenda las posibilidades legales de implementar CPS, al cuestionarse si la normativa del país faculta:

- Incluir criterios ambientales como parte de las especificaciones de compra.
- Brindar asistencia técnica, u otro tipo de apoyo, a las PYMES.
- Definir políticas de discriminación positiva a favor de las PYMES.
- Premiar, con puntaje en la evaluación de ofertas, por características ambientales o por condición PYME.
- La posibilidad de exigir sellos (tales como eco etiquetas u otros estándares de sostenibilidad).



Por ejemplo, las directivas de compra pública de la Unión Europea (adoptadas en 2014) regulan el uso de sellos de sostenibilidad. Más información en: <http://goo.gl/jhbzGX>

Por ser variados los atributos ambientales que puede tener un producto (tal como se mencionó en el apartado 3 de este documento) y que la compra de un determinado producto también depende del uso que se le dará, no sería práctico imponer obligatoriedad de inclusión de determinados criterios de sostenibilidad en todas las compras (a menos que se trate de productos que por su naturaleza sea posible

homologar para todo el Sector Público).

Existen países que ya cuentan con un marco normativo que explícitamente aborda el tema de sostenibilidad en las compras. Se destaca el caso de Ecuador que incluye este tema desde su Constitución:

“Art. 288.- Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.”<sup>34</sup>, así como el caso de Perú que en el artículo 4 de la Ley de Contrataciones del Estado incluye, entre otros, los siguientes principios que rigen la contratación en dicho país: Principio de Promoción del Desarrollo Humano (la contratación pública debe coadyuvar al desarrollo humano en el ámbito nacional, de conformidad con los estándares universalmente aceptados sobre la materia) y el Principio de Sostenibilidad Ambiental (en toda contratación se aplicarán criterios para garantizar la sostenibilidad ambiental, procurando evitar impactos ambientales negativos en concordancia con las normas de la materia)<sup>35</sup>.

Aún cuando no existiera un marco legal explícito, es posible exigir atributos ambientales, relacionados con las características y el desempeño del producto. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, ante un caso presentado a la Sala Constitucional ésta señaló que: “El ejercicio de los derechos fundamentales, como

<sup>34</sup>Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador (2008)

<sup>35</sup>Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (2010)

la propiedad privada y la libertad de comercio no es irrestricto, pueden y deben limitarse por razones de bienestar social. El derecho a un ambiente sano, a la salud e integridad física también son derechos fundamentales que el Estado está en la obligación de proteger.” (Voto N° 240-92 de las 9:00 hrs. del 31 de enero de 1992).

De este modo, no es ajeno al proceso de compra considerar los impactos ambientales del producto a adquirir. Cada país debe valorar si cuenta con el marco legal adecuado para estrategias particulares; por ejemplo, en Costa Rica el Reglamento sobre Llantas de Desecho, N° 33745 del año 2007, indica que los proveedores de las instituciones públicas deberán recibir al menos un número igual de llantas al ofertado (y encargarse responsablemente de su desecho), este tipo de exigencia podría no poderse hacer en otro país.

También es importante considerar que la normativa ambiental y sanitaria que le aplica a cada producto debe ser considerada en la compra pública pero que esta no siempre es del conocimiento del comprador, lo cual puede ocasionar situaciones tales como compra de productos para limpieza no registrados ante la Autoridad de Salud, compra de productos de madera hechos con especies declaradas en veda total de aprovechamiento, entre otras situaciones.

Un objetivo en materia de compra pública sostenible que no debería ser cuestionado por ningún país es el apoyar al cumplimiento de su normativa vigente.

### 5.3. PRIORIZAR PRODUCTOS

Uno de los problemas que se ha reconocido en materia de apoyo a PYMES en la región es la falta de reconocimiento de la heterogeneidad de los beneficiarios (desde microempresas de subsistencia, hasta medianas empresas muy competitivas, ver apartado 4.3), lo cual debería plasmarse en un modelo capaz de guiar el conjunto de intervenciones<sup>36</sup>.

En términos de desempeño ambiental de la PYME, y su competitividad en CPS, esta heterogeneidad se ilustra en la siguiente figura.

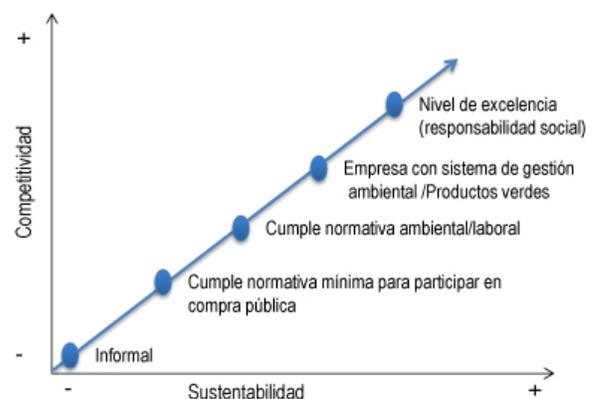


Figura 8. Competitividad de PYMES en CPS según su nivel de madurez en sustentabilidad

Es innegable que las PYMES no pueden ser competitivas en toda la gama de productos que compra el Sector Público; por ello el Equipo debe priorizar sobre cuáles productos<sup>37</sup> centrará los esfuerzos de este programa. Cada país deberá definir los aspectos que considere apropiados para dicha priorización.

<sup>36</sup>OCDE/CEPAL (2012)

<sup>37</sup>Para efectos de simplificación, como “producto” se incluyen tanto bienes, como servicios y obras.



A continuación se presentan criterios que el Equipo a cargo del programa podría considerar al momento de definir hacia cuáles sectores enfocará sus esfuerzos.

- **Potencial impacto ambiental.** Priorizar productos provenientes de sectores que tienen alto impacto ambiental y en los cuales participan las PYMES, incluso cuando no son una prioridad de contratación para el gobierno. En el cuadro 4 se muestran sectores con impacto ambiental en los cuales participan las PYMES.

Cuadro 4. Sectores de impacto ambiental con alta participación de PYMES

País	Sector
 <b>Chile</b>	Fabricación de productos alimenticios Textiles y prendas de vestir Industria metalmecánica Industria papel, imprenta y editoriales
 <b>Colombia</b>	Fabricación de productos alimenticios Textiles Industria del cuero Imprenta, editoriales, artes gráficas Fabricación de sustancias químicas industriales Fabricación de productos cerámicos
 <b>Argentina</b>	Fabricación de ladrillos Cuero, pieles y sus productos Hilado, tejido y acabado de fibras blandas
 <b>México</b>	Textiles Curtiembres Pasta celulósica, papel y cartón Envases y cajas de papel y cartón Imprentas y editoriales Sustancias químicas industriales básicas Fertilizantes y plaguicidas Productos de caucho Artículos metálicos

Fuente: Leal, 2006



- **Prioridades sociales.** Seleccionar sectores económicos que sean vulnerables.
- **Porcentaje de los gastos.** eleccionar productos ofrecidos por PYMES, en los cuales el Sector Público invierte más.
- **Potencial para fomentar el consumo sostenible en ciudadanos.** Seleccionar productos que no solo compra el Sector Público, sino que también son de compra común en ciudadanos.
- **Efectos rápidos.** Seleccionar productos en los cuales existe suficiente conocimiento sobre cómo incluir variables ambientales,

que cuentan con una buena relación costo-beneficio, de modo que sirvan para ejemplificar los beneficios de este programa.

- **Disponibilidad de bienes en el mercado.** Una vez priorizados los productos, es importante confirmar la disponibilidad de éstos en el mercado, para efectos de confirmar la priorización (o descartar algunos productos), así como determinar las estrategias específicas de abordaje (ver apartado 5.4).

La selección de cuáles criterios utilizar será decisión de cada país. En el siguiente cuadro se muestran ejemplos de países que han hecho este ejercicio:

País	 Paraguay	 Chile	 Perú
<b>Criterio</b>	% gasto, impacto ambiental e impacto social	% gasto e impacto ambiental	% gasto e impacto ambiental
<b>Bienes y servicios</b>	Combustibles Construcciones Medicamentos Servicios de limpieza Útiles de oficina Movilidad Alimentación	Componentes y suministros de fabricación y producción Componentes y suministros para estructuras, obras y construcciones Equipo, accesorios y suministros de oficina Equipos y suministros de limpieza Papel y conexos Muebles, accesorios, electrodomésticos y productos electrónicos Servicios de limpieza industrial Servicios medioambientales Sistemas, equipos y componentes para el acondicionamiento, distribución y filtrado de aire y gases Suministros, componentes y accesorios eléctricos y de iluminación Servicios de construcción y mantenimiento	Papel y conexos Agua Energía Residuos Sólidos

Fuente: Beláustegui, 2011.

## 5.4. ESTUDIO DE MERCADO

El estudio de mercado se centrará en aquellos productos que hayan sido priorizados<sup>38</sup>. Sin perder de vista que el objetivo es apoyar a las PYMES, el objetivo de este estudio será poder caracterizar a las empresas que ofrecen los productos que se han priorizados y poder definir las estrategias que se implementarán

para fomentar su participación. Tal como se observa en la siguiente figura, existe una variedad de estrategias a las cuales el Equipo puede recurrir (actividad 5.5), pero éstas deben seleccionarse según la caracterización de las PYMES.

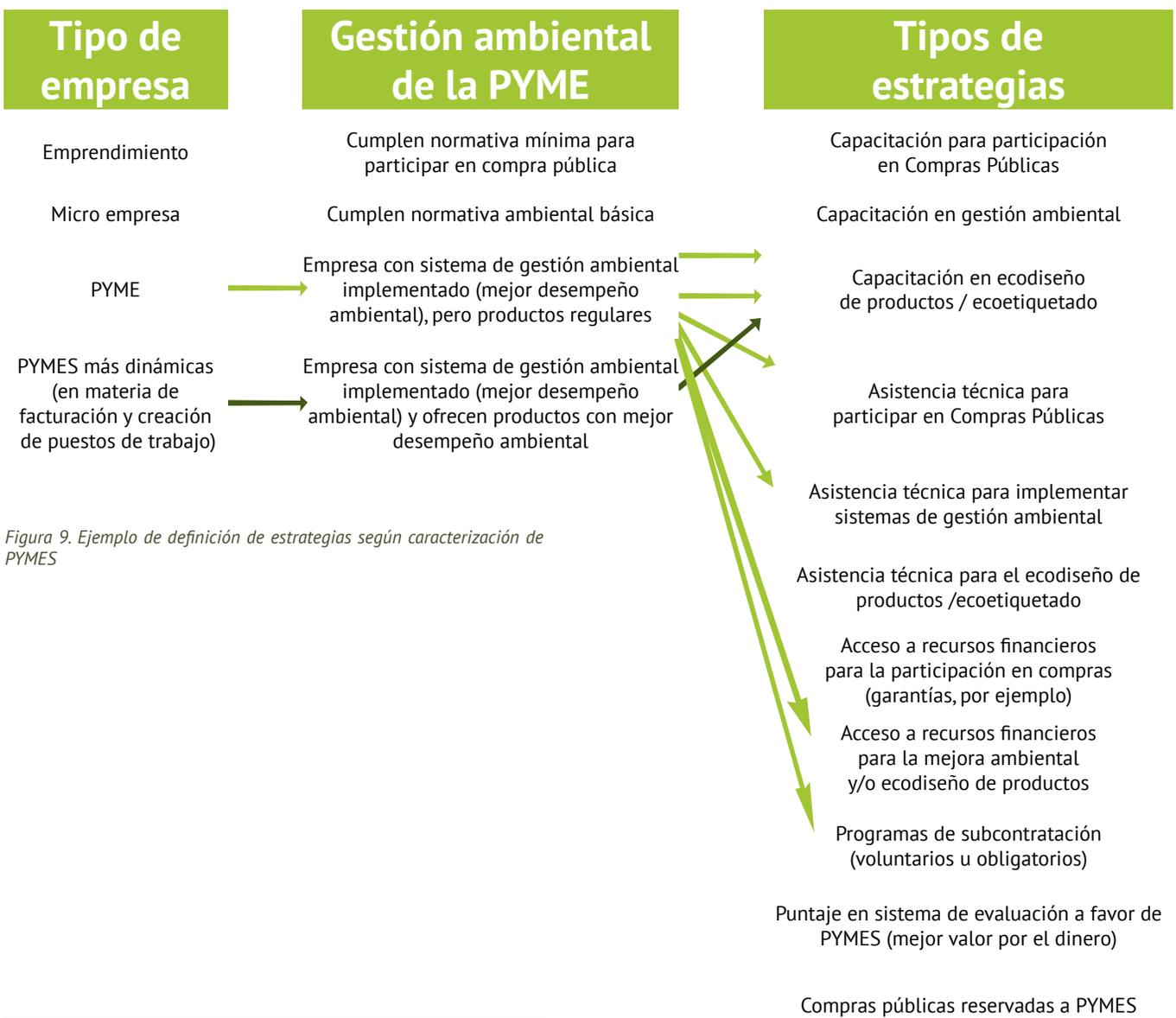


Figura 9. Ejemplo de definición de estrategias según caracterización de PYMES

<sup>38</sup>En <http://www.unep.fr/scp/procurement/pilotcountries/files/ColombiaMRA.pdf> se muestra el Estudio de Mercado realizado en Colombia.



De este modo, una vez priorizados los productos y conocido el mercado (la situación de las PYMES), es posible definir las estrategias necesarias según dos vertientes: si las PYMES pueden ofrecer los productos verdes requeridos (o fácilmente pueden ofrecerlos), las estrategias estarán orientadas a facilitarles ser parte del proceso de compra (y a la mejora de su gestión ambiental, si es del caso), pero si las PYMES no ofrecen estos productos, como complemento a las estrategias de facilitación de ingreso, se deberán considerar estrategias

de desarrollo de proveedores para brindarles apoyo al rediseño de sus productos y a la mejora de su desempeño ambiental. En el recuadro 4 se ilustra un caso de desarrollo de proveedores PYMES (vinculado a la calidad de sus productos) y en el recuadro 5 se ilustra el caso de emprendimientos que ni tan siquiera se encontraban formalizados, por lo que el primer paso fue apoyarlos a cumplir requisitos básicos para poder acceder al mercado de las compras públicas.

#### **Recuadro 4. Uruguay: Programa de contratación pública para el desarrollo**

*En diciembre de 2010, el Poder Ejecutivo emite el Decreto No. 371/010 que crea el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo. Su objetivo es emplear regímenes y procedimientos de contratación especiales, adecuados a los objetivos de desarrollar proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas.*

*Establece la definición de preferencias de precios diferenciales según tamaño de las empresas oferentes y composición de los productos de los competidores, ya se trate de productos nacionales ofertados por empresas no mipymes y/o productos importados. También se crea el mecanismo de reserva de mercado, mediante el cual las empresas mipymes participantes que opten por este régimen, compiten entre sí por el 10% del total del proceso de compra que se trate bajo ciertas condiciones de preferencia, en forma independiente del otro 90% que conforma la totalidad de la compra.*

*El programa implica para aquellas empresas que no cuenten con una Certificación ISO – 9001 o equivalente, la participación en un proceso que parte de un diagnóstico de gestión individual, que deriva en un plan de fortalecimiento y mejora. Este plan tiene una duración de entre dos y tres años, e involucra: planificación estratégica, sistemas de información y finanzas, gestión logística y calidad de productos y/o servicios. Estos procesos de implementación son subsidiados por el Programa y no tienen costo para las empresas.*

*Más información en <http://www.miem.gub.uy/web/mipymes/-/compras-publicas>*

### **Recuadro 5. República Dominicana: Apoyo para la formalización de empresa**



*La Asociación de Mujeres hacia el Futuro de La Pascuala está compuesta por 80 mujeres que elaboran productos de limpieza como emprendimiento social. La Asociación no se encontraba formalizada como empresa, por lo que no podían ser consideradas proveedoras para el Estado. El apoyo que se brindó a esta asociación, se brindó en el marco del programa República Dominicana Produce, el cual está a cargo del Ministerio de Industria y Comercio (MIC).*

*El MIC firmó un acuerdo con la Gobernación de Samaná y la Asociación, donde las partes pactaron comprar los productos de limpieza que elabora la Asociación por un año. Así, la Gobernación se comprometió a pagar el monto total de tales productos de limpieza en condiciones apropiadas conforme a la ejecución presupuestaria del gobierno nacional. La Asociación se comprometió a entregar la cantidad de productos que les solicitara la Gobernación en mejores condiciones de calidad y según el plazo convenido, mientras que el MIC gestionó los recursos y asistencia técnica para desarrollar actividades de capacitación necesaria sobre calidad, riesgos previsibles de los productos y servicios que se ofertan en dicha provincia.*

*Se les apoyó para que formalizaran su negocio y así pudieran ser proveedoras del Estado. El Viceministerio de Comercio Interno y Instituto de Innovación y Biotecnología (IIBI), le brindaron a la Asociación un taller de capacitación sobre el “Uso de fórmulas químicas alternativas”, para la elaboración de los productos de limpieza que se comercializan en dicha zona, de modo que utilizaran componentes alternativos que sean amigables al medioambiente y que garanticen el uso inocuo de las sustancias y preparados químicos. También se les capacitó en la manipulación adecuada de los componentes químicos alternos adoptando nuevas técnicas que les permitirán proteger la salud humana y mejorar la calidad de los mismos. Se logró que eliminaran el formol como ingrediente (sustancia clasificada como “probablemente carcinogénico”, ver <http://www.atsdr.cdc.gov/>), por ácido cítrico, sustancia sin consecuencias a la salud, con lo cual mejoran las condiciones de salud ocupacional en el proceso productivo, además de evitar que dicha sustancia llegue al consumidor. La Dirección General de Contrataciones Públicas de la República Dominicana apoyó con el fomento y difusión del proyecto con los potenciales compradores del Estado y otros apoyos necesarios para lograr el éxito de la iniciativa. La iniciativa se ejecutó en el 2013 y tuvo una duración de 12 meses.*

*Ver video de la Asociación de Mujeres hacia el Futuro de La Pascuala en <https://www.youtube.com/watch?v=h2rGs63MXCo>*

## 5.5. DEFINICIÓN DE POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN

Con los insumos obtenidos en las actividades anteriores, será posible definir una política nacional y un plan de acción. Es importante que esta política sea clara, sencilla y concisa. Basado en el principio de la mejora continua, la política debería revisarse periódicamente, y actualizarse según sea necesario. Al ser la política un documento firmado por la máxima Autoridad en el ramo, le otorga el respaldo político que este tipo de iniciativas requiere.

El plan de acción incluye información más detallada acerca de los objetivos y las responsabilidades específicas para la implementación de la política (ver ejemplos de objetivos en el apartado 5.8). Según lo defina el país, esta política puede formar parte de una política más amplia (tal como la política de apoyo a PYMES o la política de Consumo y Producción Sustentable) y ser o no liderada por la Autoridad de Compras (como es el caso de México, cuyo Programa Especial de Producción y Consumo Sustentable incluye un objetivo específico relacionado con el incremento de las compras públicas sustentables, y es un programa liderado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales<sup>39</sup>).



Puede ser difícil definir una meta, sin contar con una línea base. Como ejemplo, Malasia implementó un proyecto piloto en 5 ministerios, en el 2013. Con base en los resultados, definió como meta que el país destinará 20% de sus compras públicas a productos verdes. Ver Plan Malasia 2016-2020 en [www.micci.com/downloads/11MP.pdf](http://www.micci.com/downloads/11MP.pdf)

## 5.6. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

Para la implementación de las estrategias definidas se requiere de lineamientos que orienten, y faciliten, la implementación a nivel institucional (emitir guías, manuales, inclusive normativa según sea necesario), y apoyo a instituciones piloto para mostrar casos de éxito al resto del sector público.

De manera particular se resalta la importancia de definir especificaciones de compra modelo, que apoyen y orienten a las instituciones<sup>40</sup>.

La elaboración de estas especificaciones modelo debería ser un proceso que considere la participación de diferentes interesados.

Estas deben contemplar recomendaciones para criterios de admisibilidad (aquellos que de no cumplirse ocasionan que la oferta sea descartada), así como criterios que podrían utilizarse como parte de la evaluación de ofertas (criterios que se premiarán con puntaje); además, recomendaciones sobre los mecanismos que se aceptarán para demostrar el cumplimiento de especificaciones (tal como ecoetiquetado u otros estándares) y recomendaciones sobre el seguimiento durante la ejecución de contratos.

Sobre el uso de certificaciones, es importante considerar que existen múltiples estándares y es importante que se definan claramente las reglas sobre cuáles se aceptarán<sup>41</sup> (así como discutir mecanismos alternativos para aquellos productos que cumplen con los criterios técnicos pero no poseen un certificado o sello).

<sup>39</sup>SEMARNAT (2014)

<sup>40</sup>Particularmente importante en países con modelos operativamente descentralizados.



Como referencia, el Standards Map, disponible en <http://www.standardsmap.org/>, permite a sus usuarios a comparar más de 130 estándares de sostenibilidad.

En aquellos países que hayan definido como una de sus estrategias la implementación de un esquema nacional de ecoetiquetado, estos dos procesos (la definición de criterios para el ecoetiquetado y la definición de especificaciones de compra modelo) debe realizarse en forma coordinada, que asegure coherencia entre ambos (podría suceder que las especificaciones de compra no contemplen todos los requisitos del ecoetiquetado, pero sería inconveniente que el ecoetiquetado no contemple criterios importantes de compra para el Sector Público). El tipo de información que se recaba para el proceso de generación de criterios para el ecoetiquetado también le será de gran utilidad para el Sector Público:

- Alcance y relevancia general de los impactos socio-ambientales asociados al grupo de productos, basados en estudios nuevos o existentes de evaluaciones de ciclo de vida.
- Razonamiento de la elección y enfoque del grupo de productos.
- Análisis de criterios de otras etiquetas ambientales.
- Legislación actual e iniciativas en desarrollo relacionadas al sector del grupo de productos.
- Análisis de posibilidades de sustitución de sustancias peligrosas por sustancias más seguras.

- Datos del mercado interno para el sector, incluyendo volúmenes de ventas.
- Estimación del mercado de compras públicas.
- Demostración de las formas de cálculo de los costos sobre la base de los costos de ciclo de vida.
- Cuestiones relacionadas a la verificación del cumplimiento con los requerimientos ambientales/sociales.
- En el caso de los requerimientos ambientales, explicaciones científicas de cada requerimiento y criterio.
- Indicación cuantitativa del rendimiento ambiental general que se espera que alcancen los criterios en su totalidad, cuando se comparan con el promedio de productos/servicios/trabajos.
- Entre otros datos.

Esta información también será de utilidad en aquellos casos en los cuales se decida crear catálogos de productos verdes. Al respecto, es muy importante que estos catálogos sean muy transparentes en cuanto a los atributos que se han considerado para clasificar un producto como “verde” y evitar colocar en una misma categoría, productos con atributos no comparables que podrían tender a confundir al usuario; por ejemplo, productos de limpieza biodegradables con productos de limpieza cuyos envases son reciclables. Esta definición de qué será considerado “verde” también será necesaria para poder realizar el monitoreo y evaluación (ver 5.8).

<sup>41</sup>Como referencia, las nuevas directivas de compra de la Unión Europea incluyen el tema del uso de sellos

## 5.7. ACTIVIDAD TRANSVERSAL: CAPACITACIÓN

Tanto desde las etapas de planificación, así como durante la implementación, las necesidades de capacitación en CPS son variadas (temas como introducción al desarrollo sostenible, metodología para implementar CPS a nivel institucional, aspectos legales relacionados

con CPS, uso de certificación y ecoetiquetas, entre otros), así como variados los potenciales destinatarios (compradores, usuarios, administradores de contrato, asesores legales, entre otros). Se debe planificar y gestionar la creación de capacidades en el país, así como considerar a otras partes interesadas, tal como el sector privado, en los programas de sensibilización.

### Recuadro 6. Empate entre iniciativas nacionales y compras institucionales



A nivel nacional, la implementación de CPS requiere una estrategia de implementación, tal como se presenta en este documento, que contemple cuáles son los objetivos que se desea lograr, de qué manera se logrará, bajo cuál marco normativo, implicaciones para la producción nacional, coordinación interinstitucional, entre otros aspectos. Esta estrategia nacional brindará lineamientos que orienten la implementación a nivel de cada institución.

A su vez, se deben brindar herramientas (capacitación, guías, entre otros) para que cada institución implemente su propia estrategia de CPS, la cual debe estar alineada con la estrategia nacional. Esto es particularmente importante que lo consideren aquellos países con compras descentralizadas.

Ejemplos de recursos disponibles en línea en CPS:

- El campos virtual de la OEA, accesible desde <http://www.oas.org/es/default.asp>
- El portal global de CPS de PNUMA, accesible desde <http://www.scpclearinghouse.org/sp/e-library-1.html>
- Casos de compras públicas verdes de la OECD, accesible desde <http://www.oecd.org/gov/ethics/best-practices-for-green-procurement.htm>
- Recursos de conocimiento sobre CPS, desarrollados por CEGESTI, accesibles desde <http://www.comprasresponsables.org/>

- Página para compras ambientales de la EPA, Estados Unidos, accesible desde <http://www.epa.gov/oppt/epp/index.htm>
- Recursos de conocimiento sobre Compras Públicas Verdes, Unión Europea, accesible desde [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)
- Campaña Procura+ de ICLEI, accesible desde <http://www.procuraplus.org/es/>
- Portal de recursos en compras públicas sustentables del Ministerio de Planeamiento de Brasil, accesible desde <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/recursos>

#### **Recuadro 6. Ejemplos de proyectos integrales para creación de capacidades**

La Unión Europea ha financiado diversos proyectos enfocados en la creación de capacidades para la compra pública sustentable de bienes y/o servicios específicos, en los cuales por medio de capacitación y/o asistencia técnica se apoya tanto a las empresas proveedoras a contar con una oferta más sustentable como a las instituciones del sector público a ejecutar procesos de compra pública sustentable. Ejemplos de estos programas:

- *INNOCAT es un proyecto que pretende reunir a un grupo de compradores públicos y privados para publicar una serie de ofertas para productos de catering ecoinnovadoras, servicios y soluciones. El objetivo es ayudar a fomentar la eco-innovación en el sector de catering service. Ver <http://www.sustainable-catering.eu/home/>*
- *El proyecto ENIGMA es un proyecto que apoya la compra pública pre-comercial transnacional en el campo de iluminación pública. Las municipalidades cooperan en la prueba de las tecnologías innovadoras que los proveedores desarrollarán. Ver <http://www.enigma-project.eu/en/>*
- *El proyecto PRIMES tiene el propósito de desarrollar las competencias básicas y proporcionar práctica en el apoyo a las organizaciones de compras públicas para superar barreras y poner en práctica la compra pública verde, contribuir a un uso más sostenible de la energía y al desarrollo de productos de mayor eficiencia energética. El proyecto tiene como objetivo la creación de capacidad para la GPP en organizaciones públicas pequeñas y de ser un agente de cambio para la GPP a nivel regional y en todos los Estados miembros de la UE. Ver <http://primes-eu.net/>*
- *Water PiPP tiene como objetivo movilizar el poder de adquisición de los actores públicos y privados con el fin de acelerar la innovación y contribuir a resolver los retos sociales relacionados con el agua y para mejorar la competitividad de la industria europea del agua en el mercado global. Ver <http://www.waterpipp.eu/>*
- *GPP 2020 tiene como objetivo generalizar la contratación pública baja en carbono en Europa, en apoyo a los objetivos de la UE de lograr una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del 20%, un aumento de la cuota de las energías renovables del 20% y un aumento de la eficiencia energética del 20%, al 2020. Ver <http://www.gpp2020.eu/es/>*

## 5.8. MONITOREO Y EVALUACIÓN

Como toda política, la implementación de CPS debe ser evaluada con el fin de determinar la importancia y cumplimiento de los objetivos, su eficacia y eficiencia, así como el impacto conseguido, contribuyendo así contribuir a generar confianza y transparencia. Los indicadores a los que se les dará seguimiento dependerán de las prioridades que cada país defina. Ejemplos de indicadores relacionados con diversos objetivos:

### **Objetivo: El progreso en la institucionalización de las CPS**

- Avance en el plan de acción de CPS
- Personal capacitado
- Procesos modificados

Objetivo: Nivel de compra de productos verdes

- Total y/o el porcentaje de las ofertas verdes y/o productos comprados (en unidades o en gastos)



Más información acerca de monitoreo y evaluación de CPS en el informe "Impacto y avance de la compra pública sustentable en América Latina y el Caribe" disponible en [www.ricg.org](http://www.ricg.org). En la página <http://goo.gl/eLXEpQ> se puede acceder al Informe Gerencial de CPS de Brasil, 2014.

- Total y/o el porcentaje de PYMES que ofrecen productos verdes y/o productos verdes comprados a PYMES (en unidades o en gastos)

**Objetivo: Reducción de los impactos ambientales**

- Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros factores de impacto
- Reducción del consumo de energía y agua
- Reducción de los residuos generados

- Ahorro de costes en el ciclo de ciclo

**Objetivo: Impacto en la transformación del mercado**

- Cuota de mercado de los productos verdes priorizados
- Número de productos eco-etiquetados disponibles en el mercado

La información sobre los resultados obtenidos debe ser comunicada a la sociedad, por efectos de transparencia y rendición de cuentas. Para líneas de productos específicos (o inclusive para todo el plan de acción), se puede elaborar una cadena de impacto, tal como se ilustra en la figura 10:



Figura 10. Fomento a la compra de productos orgánicos en el sector público

## 6. EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN

---

### CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LICITACIONES DE CONVENIO MARCO



Dirección ChileCompra, Ministerio de Hacienda

**País:** Chile

**Año de implementación:** 2014

**Productos:** Productos de aseo y artículos de escritorio.

#### Antecedentes

La Dirección ChileCompra, en su compromiso por la sustentabilidad y la inclusividad, ha tomado diversas medidas para fomentar las compras públicas sustentables, con el fin de generar un mercado público con mayor oportunidad en igualdad de condiciones para todos los proveedores y con conciencia social y ambiental.

Al cierre del año 2014, casi el 40% de las órdenes de compra de los principales rubros del sistema contemplaron algún criterio de sustentabilidad, versus el 2,7% registrado a fines de 2009. Esto significa que el 40% de las órdenes de compra también factores sociales y ambientales asociados a los productos y servicios que contratan. De estos destaca que el 39% incorpora criterio Contratación de Personas con Discapacidad, 24% Condiciones de Empleo y Remuneración que corresponden a más de 662.000 órdenes de compra abriendo la puerta para que miles de proveedores

de todo el país, en particular las micro y pequeñas empresas, puedan acceder a vender sus productos y servicios al Estado. Por otra parte, lograron un 21% en criterio de impacto ambiental y un 15% en eficiencia energética.

#### Estrategias implementadas

En mayo de 2014, ChileCompra publicó la directiva de contratación pública N° 17, que establece conceptos y parámetros básicos que faciliten a las entidades públicas el desarrollar, fomentar y potenciar criterios de carácter inclusivos al efectuar sus procedimientos de contratación de bienes y servicios; sean éstos de impacto ambiental o social. De este modo se fomenta una amplia participación de empresas de distintos tamaños y de todo tipo de proveedores, sin importar su sexo, etnia o condición física. Asimismo, contaba desde el año 2011 con la directiva N°13, que entrega recomendaciones para realizar contrataciones sustentables en el mercado público chileno.



Asimismo, ChileCompra mantiene programas de capacitación sin costo para los usuarios sobre distintos temas relacionados con la normativa de compras públicas, sobre la operatoria en la plataforma y buenas prácticas para la realización de compras eficientes. Entre las temáticas, se incluyen criterios de sustentabilidad, probidad e inclusión.

Entre las iniciativas más importantes en la promoción de criterios de sustentabilidad, destaca el modelo de contratación a través del catálogo electrónico de convenios marco. En él, la Dirección ChileCompra llama a licitaciones públicas nacionales en las que las empresas que cumplen con los requerimientos de las bases, resultan adjudicados y se convierten en proveedores preferentes del mercado público al incorporarse en la tienda virtual de Convenios Marco ChileCompra Express, la mayor del país. Lo más requerido por más de 850 servicios públicos, municipios y fuerzas armadas está disponible en este catálogo electrónico, la primera opción legal

de compra para las entidades del Estado, que entre otros beneficios busca generar ahorro y eficiencia en tiempo y recursos; garantías de calidad y condiciones comerciales ventajosas y descuentos convenientes y tiempos de despacho acotados.

En estas licitaciones promovidas por la Dirección ChileCompra se han incorporado criterios de sustentabilidad para la evaluación de los proveedores. Esta puntuación se asigna si responden y certifican el cumplimiento de los criterios definidos.

En el caso del Convenio Marco de Artículos de Escritorio y Papelería, se incorporaron las siguientes materias y mecanismos de verificación:

El oferente que declare el cumplimiento en al menos una de las materias y contenidos señalados obtiene puntos adicionales por este criterio en la evaluación, siempre que adjunten el medio de verificación exigido:

## Materias y contenidos

El proveedor cuenta con un programa de gestión de residuos, e implementa acciones o políticas que contribuyen al cumplimiento de estos programas.

El proveedor dispone de reporte de sostenibilidad.

El proveedor mantiene a 1 o más personas con discapacidad o capacidades diferentes con contrato vigente e indefinido..

## Medio de verificación

Acuerdo de reciclaje de desechos electrónicos, papel y/o vidrio. Para acreditar el cumplimiento de este acuerdo deberá adjuntar los convenios de reciclaje de desechos vigente, que su representada mantenga hasta antes del cierre de presentación de las ofertas.

Reporte de sustentabilidad bajo estándar GRI: Corresponde a una Iniciativa de Reporte Global (acreditable a través de copia digital del último informe GRI presentado, el cual debe ajustarse a las orientaciones y directrices de la GRI (<https://www.globalreporting.org/languages/spanish/Pages/default.aspx>) o equivalente.

De al menos una de las personas (con discapacidad o capacidades diferentes) contratadas, se debe entregar toda la documentación siguiente:

- Copia autorizada ante notario del contrato de trabajo con antigüedad de al menos 6 meses desde la publicación de la licitación en el sistema y de carácter indefinido.

- Documento que acredite la inscripción del trabajador en el Registro Nacional de Discapacidad o certificación del COMPIN, o documentación equivalente.



En el caso del Convenio marco de artículos de Aseo, los criterios establecidos en la licitación eran los siguientes:

a) *Certificación ISO 14001-2004 de sistemas de gestión ambiental, vigente al momento de la presentación de la oferta. Certificado oficial emitido por el correspondiente organismo de certificación acreditado como tal, ya sea ante el INN o ante organismo reconocido por éste o que estuviese internacionalmente reconocido.*

b) *Certificado de producción limpia (Certificado de cumplimiento de Acuerdo de Producción Limpia -APL), con una vigencia mínima de 1 año, contado desde la fecha de presentación de la oferta, a bien, copia del Logo del Certificado de Cumplimiento de las APL “Estrella Azul”, con copia simple del “Contrato de Licencia de Usa de Marca”, debidamente suscrito, documentación que deberá adjuntarse como archivo electrónico a través del portal. Deber presentarse el certificado de producción limpia de todas las empresas y/o instalaciones productivas del oferente, acompañando una declaración jurada ante notario, adjuntada como archivo electrónico, individualizando tales empresas y/o instalaciones, haciendo expresa declaración de que son las únicas con que cuenta el oferente al momento de presentación de la oferta.*

c) *Reporte de sostenibilidad bajo estándar GRI -iniciativa de Reporte Global- (acreditable a través de copia digital del último informe GRI presentado, el cual debe ajustarse a las orientaciones y directrices de la GRI).*

d) *OHSAS 18001 sobre Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud Ocupacional vigente al momento de la presentación de la oferta. Certificado oficial emitido por el correspondiente organismo de certificación acreditado como tal,*

*ya sea ante el INN o ante organismo reconocido por éste o que estuviese internacionalmente reconocido.*

e) *ISO 26000 sobre Responsabilidad Social. Como esta norma no es certificable, el oferente deberá contar con un programa o política de Responsabilidad Social, y deberá informar, al menos, lo siguiente: nombre programa, objetivos programa, contenido del programa, monitoreo del programa, evaluación del programa, fiscalización del programa. No bastará con la mera enunciación de los puntos arriba señalados, debiendo el oferente, además, adjuntar el programa de responsabilidad social, junto a las correspondientes antecedentes y certificaciones que sean procedentes. Se considera como Programas de Responsabilidad Social, entre otros, los que consideren uno o más de los siguientes tópicos: contratación de discapacitados, no discriminación, salud y seguridad en el trabajo, mejoras, incentivos, fomento de buenas condiciones laborales.*

f) *ISO 50001 sobre sistemas de gestión energética, vigente al momento de presentar la oferta. Certificado oficial emitido por el correspondiente organismo de certificación acreditado como tal ya sea ante el INN o ante organismo reconocido por éste o que estuviese internacionalmente reconocido.*

### **Resultados e impactos**

Para los Convenio Marco de Aseo y Artículos de Escritorio se logró:

-Aseo: adjudicaron 106 proveedores, de los que 73 son micro o pequeñas empresas. De estos, 4 respondieron a los criterios ambientales (uno fue deshabilitado). Así, se cuenta con 3 proveedores MIPES que usan criterios



ambientales para producir productos de aseo.

- Artículos de Escritorio: adjudicaron 350 proveedores, de los que 280 son MIPES, y de estos, 58 cumplieron criterios de sustentabilidad.

- Montos transados por MIPES que obtuvieron puntuación por criterios ambientales:

  - o Aseo: US\$ 443.974 (incluye IVA).

  - o Artículos Escritorio: US\$ 442.761 (incluye IVA).

- Porcentaje respecto del total transado en el convenio:

  - o Aseo: 0,39%

  - o Artículos de Escritorio: 2,9%

### **Lecciones aprendidas**

1. La política de capacitación es absolutamente necesaria para fomentar el conocimiento y el compromiso con los temas de sustentabilidad. De esta manera los compradores se encuentran capacitados para decidir qué productos desean adquirir y las causas de sostenibilidad que apoyan con su compra; y los proveedores pueden responder a los criterios de sustentabilidad que les darán puntos adicionales en la evaluación de cada licitación.

2. Es necesario una política gradual que incluya a los proveedores de menor tamaño.

3. La iniciativa de los sellos tanto a proveedores como a sus productos es una interesante oportunidad para poder facilitarle

a los compradores la decisión de compra. Es necesario facilitar la visualización de las certificaciones bien fundadas.

4. A la vez, la gestión e incorporación de los asuntos de sustentabilidad debe hacerse de manera alineada con las iniciativas a nivel nacional e internacional. Es decir, aprovechar los estándares y certificaciones ya desarrollados que aglutinan perspectivas de distintos sectores, permiten comparabilidad con el cumplimiento o no de los requisitos y facilitan el monitoreo y seguimiento.

5. Es necesario establecer criterios de sustentabilidad que sean fielmente acreditables.



## Iniciativa “Emprendedores de nuestra tierra”



### **Organizaciones involucradas:**

Ministerio de Desarrollo Social (Subsecretaría de Responsabilidad Social)

Organismos involucrados:

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto,

Ministerio de Turismo

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

Ministerio de Industria

Fundación ExportAR

**País:** Argentina

**Año de implementación:** 2010

**Productos:** Piezas de autor elaboradas a través de materias primas nobles, naturales, reutilizando materiales de descarte y reciclados, creando productos únicos, amigables con el ambiente, bajo una lógica sustentable:

Productos de escritorio, bazar, marroquinería y accesorios, tejidos, productos autóctonos, productos gourmet.

Prendas de indumentaria, accesorios, calzado.

### **Antecedentes**

“Emprendedores de Nuestra Tierra” es un proyecto de carácter federal que promueve el desarrollo y la capacidad de gestión local, promoviendo la adopción de buenas prácticas en los emprendedores sociales y en los consumidores. Fomenta oficios y la actividad artesanal para proteger la identidad y la diversidad cultural, estimulando y protegiendo la trama productiva que genera más empleo y mejor calidad de vida. El proyecto nació en el 2010, en un primer momento como herramienta para promocionar las prendas y accesorios de los emprendimientos de la economía social, los cuales el Ministerio acompañaba a través de Microcréditos, Proyectos Productivos, Subsidios, “Manos a la Obra” y otros programas similares.

“Emprendedores...” siguió creciendo y no bastó sólo con promoción y visibilidad a los emprendimientos, sino que había una

demanda relacionada con la formación y la adopción de nuevas prácticas, pues pocos emprendimientos contaban con conocimientos sobre desarrollo empresarial. Así, nació “DAAS Diseño Argentino Artesanal y Sustentable” que apunta a trabajar con un equipo interdisciplinario de profesionales sobre las necesidades y demandas de los trabajadores para potenciar los productos que realizan, a través de asesoramiento y capacitación en distintas áreas: comercial, de diseño, legal y financiero, de marketing y comunicación, de producto, de color y materiales, y de sustentabilidad y consumo responsable. Desde la Subsecretaría de RS también se generaron espacios para su desarrollo comercial, como son los ejes “Negocios inclusivos” y “Compras Públicas Responsables”.

Para el eje de compras públicas, se celebraron convenios de cooperación entre distintos organismos, el cual implica poder observar más allá de los costos del producto y evaluar



diferentes aspectos como: vida útil, eficiencia energética, procesos productivos, utilización de materias primas naturales, la calidad, la ética, el impacto ambiental y sobre todo, el impacto social; así como también, tener en cuenta las consideraciones del Pacto Global y los Objetivos de Desarrollo del Milenio como promover el trabajo decente, la igualdad y equidad de género y asegurar un medio ambiente sostenible.

### **Estrategias implementadas**

La iniciativa brinda herramientas de generación y transferencia de conocimientos y capacidades para la inserción en el mercado laboral. Difunde políticas públicas específicas para el desarrollo de proyectos sustentables y promueve alianzas y nuevos negocios entre emprendedores, el sector privado y el sector público. También acompaña acciones comerciales equitativas, inclusivas y transparentes, como por ejemplo la compra directa de los artículos de pequeños productores sin intermediación, el pago de un precio justo que garantice al productor una calidad de vida adecuada, la promoción de compras sustentables y negocios inclusivos que articulan productores, empresas y organizaciones sociales.

El convenio establecido entre los ministerios nacionales de Desarrollo Social y de Relaciones Exteriores y Culto, impulsa un proceso de compras públicas sustentables. Así, las adquisiciones con fines protocolares se suman como una herramienta más, al apoyo y acompañamiento a los emprendedores y emprendedoras argentinos.

La inscripción es libre y gratuita y está disponible a personas mayores de 18 años que sean parte de un emprendimiento u

organización social que realicen proyectos productivos ligados al diseño y la artesanía, dentro de los principios del “Comercio Justo” (el único requisito es estar inscripto en el régimen tributario con los pagos al día).

### **Ejemplos de acciones concretas:**

Jornadas de capacitación y charlas motivacionales para la mejora de la calidad, presentación y venta de los productos de los emprendedores sociales (asesoramiento legal, técnico, comercial y comunicacional) en distintas provincias y localidades del país.

Desarrollo de Catálogos de “Compras Responsables” para la promoción y venta de objetos protocolares e institucionales de emprendedores y efectores sociales a organismos públicos.

Celebración de Convenios y Acuerdos de Cooperación a través de los cuales estos organismos incorporan a emprendimientos y cooperativas de la economía solidaria como proveedores, dentro de los principios del Comercio Justo y el Consumo Responsable.

Articulación con empresas nacionales, productoras, organizaciones y embajadas de la República Argentina en el exterior, para la inclusión de stands de exhibición tanto en sus oficinas como en los eventos que celebren, para la promoción de productos nacionales artesanales.

Desarrollo de cadenas de valor, desarrollando acciones que promuevan agregar valor a las cadenas de trabajo con materias primas sustentables, generando impacto entre los artesanos/as y pequeños productores de la región en espacios comunitarios.



Asesoría en imagen, curaduría y producción de material gráfico para la inclusión en sus puntos de venta, ya sean físicos, virtuales u otros.

Puesta en marcha del “Mapa Cultural y Productivo del Textil Artesanal Nacional” que tiene por objetivo realizar, por primera vez, un relevamiento federal de artesanos y artesanas textiles, con el fin de trazar un diagnóstico social, cultural, económico y productivo, así como también medir el impacto del sector en la economía nacional. Con esta herramienta se espera rescatar y revalorizar las técnicas tradicionales de producción textil, fortaleciendo las políticas públicas hacia el sector y la industria, manteniendo la sostenibilidad de las diversas expresiones culturales.

Participación en eventos nacionales e internacionales (muestras, desfiles, showrooms, stands institucionales, rondas de negocios) a los fines de brindar oportunidades estratégicas de desarrollo, sobre todo los que se encuentran en el rubro textil artesanal.

### **Resultados e impactos**

“Emprendedores de nuestra tierra” nuclea más de 6.500 emprendedores en todo el país. En el año 2013, realizaron ventas a través de los ejes negocios inclusivos y las compras públicas sustentables por más de \$ 3.000.000

-Más de 56 emprendimientos por año se promocionan a través de los catálogos virtuales.

-Se articuló con más de 70 organizaciones para la puesta en marcha de Negocios Inclusivos, se realizaron nueve proyectos de RS en el 2014.

-Diversas entidades públicas ha realizado las compras de sus regalos protocolares (por ejemplo, la Presidencia de la Nación, Inprotur-Instituto Nacional de Promoción Turística, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Cancillería, Ministerio de Turismo, entre otros.

-Diversos proyectos de vinculación sector privado-sector público, tal como el proyecto “Usá la basura” de la Fundación Manos Verdes, dirigido a directivos y docentes de instituciones educativas, municipios de toda la Argentina, principalmente del Conurbano Bonaerense, con el objetivo de articular entre las instituciones educativas y los municipios para fortalecer la conciencia ambiental y establecer una gestión integral de los residuos sólidos urbanos, incluyendo la separación de residuos en origen y la recolección diferenciada por el municipio hasta un destino sustentable y la industria del reciclado.

### **Lecciones aprendidas:**

Sería útil crear un registro que sistematice las compras realizadas, ya que al nuclear a tantos emprendedores se pierden las compras que efectúan. Además, se podría crear un registro de efectores sociales que involucre a PYMES sociales y pequeños emprendimientos (los efectores sociales son aquellas personas que realizan una única actividad económica, de producción, de servicios o de comercialización, y ven dificultada su inserción en la economía formal por estar en situación de vulnerabilidad social).

Más información en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/denuestratierra/2990>



## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

---

El Estado, como mayor consumidor en cualquier país, debe brindar el ejemplo y utilizar su poder de compra para exigir productos y servicios con un mejor desempeño ambiental. Sin embargo, este tipo de políticas debe ir acompañadas de estrategias que aseguren la participación de las PYMES, importantes por su significativa contribución al empleo, como por su aporte al PIB.

Las dificultades que tienen las PYMES de acceder a las CPS son las mismas que ya tienen para acceder a las compras públicas, aunado al hecho de tener que satisfacer requerimientos ambientales. De este modo, se requieren abordajes particulares para fomentar su participación como proveedores de productos verdes para el Estado.

• **Las políticas generalizadas de compra pública a PYME no siempre reconocen su extrema heterogeneidad en la región**, desde micro empresas para autoempleo hasta empresas dinámicas, así como su nivel de competitividad en cuanto a oferta de productos/servicios. Es recomendable que las estrategias que se definan para fomentar su participación en las compras públicas estén orientadas a productos o servicios específicos. La experiencia obtenida con determinados sectores de la economía servirá como insumo para ampliar el alcance a otros sectores.

• **Es importante la participación de las Autoridades de Compras Públicas, PYMES y Ambiente.** La priorización de los sectores hacia los que se dirigirán los esfuerzos debe

considerar tanto el nivel de competitividad de las PYMES, el impacto ambiental que se desea minimizar, así como las herramientas de las que se dispone en materia de compras públicas para fomentar la compra de los productos priorizados a las PYMES del país. Las limitaciones de las PYMES en cuanto a capacidad productiva, financiera y técnica no puede ser obviada al definir este tipo de políticas, lo cual puede implicar que se requiera la participación de otros actores.

• **La capacitación y asistencia técnica es importante no solo para apoyar a las PYMES a acceder a los procesos de compra pública, sino también para realizar ajustes en sus procesos productos y/o productos, de modo que logren ofrecer la demanda por productos verdes.**

• **El tamaño de los contratos representa un obstáculo, pues las PYMES no tienen la capacidad productiva (ni financiera) para satisfacer grandes demandas.** De ser posible, según la legislación de cada país, fragmentar en lotes podría una solución, así como otros mecanismos que permitan reducir el tamaño de los contratos (por ejemplo, las ferias inclusivas).

• **Es importante poner a disposición de las PYMES instrumentos financieros** que les faciliten ser parte del proceso de compras públicas, ya sea mediante la facilitación de garantías o avales, el descuento de facturas o el acceso al crédito, así como plazos de pago acordes a sus necesidades.

• **Fomentar la asociatividad de las PYMES** les permitiría aumentar su capacidad productiva, financiera y técnica, pero esto requiere tiempo y no siempre las PYMES logran encontrar pares con las cuales complementarse. Una



solución que también podría considerarse es la de exigir a los licitantes, en concursos de gran cuantía, la **incorporación de PYMES como subcontratos**.

- Con el fin de realizar un efectivo monitoreo y evaluación de estos esfuerzos, **es importante que el Estado defina que será lo que se considerará como “producto verde”**; esto es, cuáles criterios mínimos –en aquellos productos priorizados- deberá cumplir para poder considerarse verde. Este por cuanto existen una gran variedad de características que pueden tener los productos y si no se define a priori, luego tendrán el problema de tener que decidir cómo reportar un mismo producto para el cual diferentes entidades definieron diversos criterios de lo que consideraban “verde”.

El hecho de que el Sector Público decida incluir criterios ambientales en sus compras no solo apoyará esfuerzos para reducir su impacto ambiental, sino que al incluir el fomento a las PYMES en este tipo de esfuerzos apoyará a mejorar la gestión ambiental del país y a mejorar la competitividad de este tipo de empresas, al apoyarles a acceder a mercados más exigentes.

## 8. REFERENCIAS

---

- Acquatella, J (2001) Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes. CEPAL. Consultado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5715/S0101102\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5715/S0101102_es.pdf?sequence=1)
- Agloni, N., Aristía, T. (2011). Consumo ético en Chile una revisión de la investigación existente. Universidad Diego Portales. Consultado de <http://www.icso.cl/informes/%E2%80%9Cconsumo-etico-en-chile-una-revision-de-la-investigacion-existente%E2%80%9D/>
- Aguilar, Sylvia (2014). Fomento al trabajo decente por medio de las compras públicas. Experiencias internacionales. CEGESTI. Consultado de <http://www.comprasresponsables.org/manuales.html>
- Aguilar, Sylvia (2012). Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica. CEGESTI. Consultado de [http://www.cegesti.org/noticiasnew/articles.php?art\\_id=401&start=1](http://www.cegesti.org/noticiasnew/articles.php?art_id=401&start=1)
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador (2008) "Constitución del Ecuador" Disponible en <http://www.asambleanacional.gov.ec/>
- Asian Development Bank (2012). SME Development Government Procurement and Inclusive Growth. Consultado de <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/30070/sme-development.pdf>
- Beláustegui, Victoria (2011). Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo. Programa ict4gp, Red Interamericana de Compras Gubernamentales, idrc, usam, junio.
- Centro de Comercio Internacional. (2000). Mejor acceso de las PYME a las compras públicas. Revista Fórum de Comercio Internacional. Consultado de <http://www.intracen.org/Mejor-acceso-de-las-PYME-a-las-compras-p%C3%BAblicas/>
- Ferraro, Carlo y Stumpo, Giovanni (2010) Políticas de apoyo a las pymes en América Latina, Entre avances innovadores y desafíos institucionales. CEPAL. Consultado de <http://www.eclac.cl/ddpe/publicaciones/xml/7/41837/LBC107.pdf>
- ICLEI (2007). The Procura+ Manual. A guide to cost-effective sustainable public procurement. 2nd Edition. Consultado de [http://www.procuraplus.org/fileadmin/files/Manuals/English\\_manual/1\\_-\\_Procura\\_\\_Manual\\_complete.pdf](http://www.procuraplus.org/fileadmin/files/Manuals/English_manual/1_-_Procura__Manual_complete.pdf)
- ISO (2013). The ISO Survey 2013. Consultado desde <http://www.iso.org/iso/home/standards/certification/iso-survey.htm?certificate=ISO%209001&countrycode=AF>
- Naciones Unidas. (2012). El futuro que queremos. Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Consultado de [http://www.uncsd2012.org/content/documents/778futurewewant\\_spanish.pdf](http://www.uncsd2012.org/content/documents/778futurewewant_spanish.pdf)



•Ladipo, O.; Sánchez, A; Sopher, J. (2010), “Responsabilidad en el gasto público en América Latina y el Caribe: Revitalizar las reformas en administración financiera y adquisiciones del Estado”. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Consultado de <http://goo.gl/CKs14g>

•Leal, José. (2006). Las pymes en el mercado de bienes y servicios ambientales: identificación de oportunidades, políticas e instrumentos. Estudios de caso de: Argentina, Chile, Colombia y México. CEPAL. Consultado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4142/S2006009\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4142/S2006009_es.pdf?sequence=1)

•OCDE/CEPAL.(2012). Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de PYMES para el cambio estructural. Consultado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1463/S2012083\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1463/S2012083_es.pdf?sequence=1)

•Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (2010). Ley de contrataciones del Estado y su reglamento. Concordado. 2º edición, Dirección de Servicios Institucionales. Consultado de <http://www.osce.gob.pe/userfiles/archivos/TUO%202da%20edicion%202010%20con%20indice%20analitico.pdf>

•O'Rourke, A., Leire, Ch. & Bowder, T. (2013). Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report. United Nations Environment Programme. Consultado de [http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPP\\_Full\\_Report\\_Dec2013\\_v2%20NEW%20%282%29.pdf](http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPP_Full_Report_Dec2013_v2%20NEW%20%282%29.pdf)

•PNUMA. (2010). Perspectivas del medio ambiente para América Latina y el Caribe. GEO ALC 3. Consultado de <http://www.pnuma.org/geo/geoalc3/Doc%20COMPLETO/GEO%20ALC%203%20WEB%20VERSION%20C.pdf>

•PNUMA/CEGESTI. (2009). Consumo y Producción Sustentables (CPS), Estado y Avances en América Latina y Caribe. Consultado de <http://www.unep.fr/scp/marrakech/publications/pdf/Doc%20LAC%20SCP%20Draft%20Sept%2009.pdf>

•PNUMA. (2011). Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza - Síntesis para los encargados de la formulación de políticas. Consultado de [http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER\\_synthesis\\_sp.pdf](http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_sp.pdf)

•PNUMA (2012) Implementando Compras Públicas Sostenibles. Introducción al enfoque del PNUMA. Consultado de [http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/10yfp/document/SPPguidelines\\_SP\\_27.07.12.pdf](http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/10yfp/document/SPPguidelines_SP_27.07.12.pdf)

•Sánchez-Silva, Carmen. El tamaño sí que importa. El país digital [en línea]. 2 de junio de 2015. Consultado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/02/actualidad/1433258673\\_780552.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/02/actualidad/1433258673_780552.html)

•Scherer, Anne-Christine. (2013). Organic food market in the United States: Market access opportunities for Latin American and Caribbean producers. CEPAL. Consultado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5066/LCL3696\\_en.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5066/LCL3696_en.pdf?sequence=1)



- SEMARNAT (2014). Programa Especial de Producción y Consumo Sustentable 2014-2018 (PEPyCS). Consultado de [http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/transparencia/programa\\_especial\\_de\\_produccion\\_y\\_consumo\\_sustentable\\_-\\_version\\_enviada\\_.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/transparencia/programa_especial_de_produccion_y_consumo_sustentable_-_version_enviada_.pdf)
- Unión Europea. (2008). Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos. Documento de trabajo de los servicios de la comisión. Consultado de [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/sme\\_code\\_of\\_best\\_practices\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_es.pdf)
- Volosin, Natalia (2012). El marco normativo de las compras públicas en América Latina y el Caribe. Programa ICT4GP. Documento de Trabajo N° 14. IDRC. Universidad de San Martín, Argentina. Consultado de <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Documento%20de%20Trabajo%20N%C2%BA14.pdf>
- WBCSD. (2008). Sustainable consumption facts & trends: From a business perspective. Consultado de <http://www.wbcd.org/pages/edocument/edocumentdetails.aspx?id=142>

## ANEXOS

### ANEXO 1. PRODUCTORES REGISTRADOS DE PRODUCTO ORGÁNICO

	País	Productores	Año del dato
	<b>Argentina</b>	1,856	2010
	<b>Belice</b>	2,017	2009
	<b>Bolivia</b>	11,646	2010
	<b>Brasil</b>	7,250	2007
	<b>Chile</b>	529	2009
	<b>Colombia</b>	4,775	2010
	<b>Costa Rica</b>	3,000	2009
	<b>Cuba</b>	2,467	2008
	<b>República Dominicana</b>	23,376	2010
	<b>Ecuador</b>	13,114	2010
	<b>El Salvador</b>	2,000	2007
	<b>Guayana Francesa</b>	27	2010
	<b>Granada</b>	3	2010
	<b>Guadalupe</b>	26	2010
	<b>Guatemala</b>	3,008	2010



	País	Productores	Año del dato
	Guayana	74	2009
	Haití	42	2009
	Honduras	1,113	2009
	Jamaica	80	2009
	Martinica	27	2010
	México	128,862	2008
	Nicaragua	10,060	2010
	Panamá	9	2010
	Paraguay	11,401	2007
	Perú	44,827	2010
	Suriname	1	2010
	Trinidad y Tobago	NA	NA
	Uruguay	630	2006
	Venezuela	4	2010
	<b>Total</b>	272,224	

Fuente: Scherer, Anne-Christine. (2013)

## ANEXO 2. CANTIDAD DE EMPRESAS CERTIFICADAS ISO 14001

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>País / Total por año</b>	<b>372</b>	<b>715</b>	<b>935</b>	<b>1787</b>	<b>2097</b>	<b>3447</b>	<b>3833</b>	<b>4764</b>	<b>4999</b>	<b>5245</b>	<b>4618</b>	<b>7807</b>	<b>7932</b>	<b>9298</b>	<b>10961</b>
Argentina	84	114	175	249	286	408	454	862	1011	1163	676	860	784	1268	1308
Bahamas												1	1	135	0
Barbados	3	3	3	3			1	1	1	2	3	2	2	4	5
Belize			2	2	2		1	2	1	6	4	3	3	3	18
Bolivia		1	3	4	7	14	30	30	32	37	32	23	46	44	53
Brazil	165	330	350	900	1008	1800	2061	2447	1872	1428	1186	3391	3517	3300	3695
Cayman Islands (UK)											1	2	3	3	2
Chile	5	11	17	55	99	312	277	375	492	686	576	714	617	1080	987
Colombia	13	21	41	69	135	217	275	296	309	508	573	1039	1317	1441	2786
Costa Rica	7	20	14	38	38	52	50	55	101	73	90	95	73	81	80
Cuba						1	3	6	7	14	24	11	6	6	10
Dominica										1	1				0
Dominican Republic		1	1		1	1	4	2	12	8	25	32	43	31	32
Ecuador	1	1	2	1	1	11	14	50	78	98	110	140	113	151	201
El Salvador						3	4	4	8	6	12	11	11	14	13
Guatemala	1	2	2	1	1	3	7	7	15	18	15	22	18	15	15
Guyana			3	3	4	3	1	2			1	1		1	0
Honduras		2	2	2	6	5	4	7	18	17	25	9	12	17	14
Jamaica			4	1	1	4	5	5	9	11	9	11	9	10	11
Mexico	63	159	254	369	406	492	422	409	739	832	870	808	858	1096	1071
Netherlands Antilles (NL)						1	2	3	3	3	5	7	10	10	6
Nicaragua						1	2	3	2	4	5	5	6	6	10
Panama			1	1	2	2	4	5	31	10	13	14	13	16	19
Paraguay		1	1	4	3	3	4	4	6	4	9	4	10	12	14
Peru	7	13	15	25	31	41	78	83	114	134	176	401	248	295	344
Puerto Rico	4	4	4	3	4	6	5	5	16	13	22	15	19	14	12
Saint Lucia	1	2	2	1	1	1	1		1	1					0
Suriname								1	3	3	8	6	14	17	26
Trinidad and Tobago	1	1	1	7	9	7	7	4	11	11	11	6	17	18	12
Uruguay	10	22	29	32	32	42	52	45	58	82	71	108	113	117	132
Venezuela	7	7	9	17	20	17	65	51	49	72	65	66	49	93	85

Fuente: ISO (2013)



### ANEXO 3. DEFINICIONES Y CONCEPTOS RELEVANTES

- **Análisis de ciclo de vida:** es la recopilación y evaluación de las entradas, las salidas y los impactos ambientales potenciales de un producto durante su ciclo de vida (adaptado de la norma INTE-ISO 14040:2001).

- **Aspecto ambiental:** es el elemento de las actividades, productos o servicios de una organización que puede interactuar con el medio ambiente (tomado de la norma INTE-ISO 14001:2004). En la compra, está asociado directamente al producto que se adquirirá.

- **Ciclo de vida:** son etapas consecutivas e interrelacionadas de un producto, desde la extracción de recursos naturales hasta la disposición final.

- **Comercio Justo:** Movimiento social global que promueve el comercio basado en el diálogo, la transparencia, el respeto y la equidad, ofreciendo mejores condiciones comerciales y asegurando los derechos de los pequeños productores y trabajadores desfavorecidos. Uno de sus principios es el respeto al medio ambiente: maximizar el uso de las materias primas que vienen de orígenes sustentables dentro de su propia región, comprar productores locales siempre que sea posible, usar tecnologías de producción que reduzcan el consumo de energía y siempre que sea posible usar energía renovable, minimizar el impacto de sus desechos al medio ambiente, usar el mínimo de pesticidas o el uso de pesticidas orgánicos en sus métodos de producción, cuando sea posible. Ver más en <http://wfto-la.org/comercio-justo/que-es/>

- **Desarrollo sostenible:** aquel que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas (tomado del Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>)

- **Desempeño ambiental:** resultados medibles de la gestión que hace una organización de sus aspectos ambientales (tomado de la norma INTE-ISO 14001:2004).

- **Empresa dinámica:** Empresas que logran sobrevivir los primeros años de vida y crecer para convertirse en una PYME competitiva.

- **Enfoque del ciclo de vida:** es un enfoque principalmente cualitativo para entender cómo nuestras decisiones influyen en lo que sucede en cada una de las etapas del ciclo de vida de una actividad: desde la adquisición de materias primas hasta la fabricación, distribución, uso y eliminación de productos. Este enfoque es necesario para equilibrar las compensaciones e impactar positivamente en la economía, el medio ambiente y la sociedad.

- **Etiquetas ambientales tipo 1 (comúnmente llamadas ecoetiquetas):** Son sistemas voluntarios que identifican y certifican que los productos o servicios tienen un menor efecto sobre el medio ambiente a lo largo de su ciclo de vida, consensuados los criterios con la participación de entidades públicas, asociaciones sectoriales, fabricantes y consumidores.



- **Esquemas de ecoetiquetado semi-tipo 1:**

Esquemas ofrecidos por diversos actores, no siempre contemplan todo el ciclo de vida del producto, pero no por eso dejan de gozar de prestigio, tradición y reconocimiento por parte de la sociedad.

- **Impacto ambiental:** es cualquier cambio en el medio ambiente, sea adverso o beneficioso, resultante en todo o en parte de las actividades y/o productos de una organización (tomado de la norma INTE-ISO 14001:2004).

- **Sistema de gestión ambiental:** parte del sistema de gestión de una organización, empleada para desarrollar e implementar su política ambiental y gestión sus aspectos ambientales (tomado de la norma INTE-ISO 14001:2004). Uno de los estándares más difundidos al respecto es el ISO 14001, el cual es certificable, lo cual es evidencia de que los impactos ambientales de la organización se están midiendo e implementado acciones para su mejora (no es un estándar de atributos ambientales de ningún producto en particular, sino del modelo operativo de la empresa).

#### *ANEXO 4. EJEMPLOS DE CAPACITACIÓN / ASISTENCIA PARA LA PARTICIPACIÓN EN COMPRAS PÚBLICAS*

Sin el fin de ser exhaustivo de los diversos esfuerzos que los países de la región realizan, se presentan ejemplos de capacitación y/o asistencia técnica disponible para las PYMES.

#### **Chile**

La Dirección ChileCompra, con el fin de apoyar a las empresas de menor tamaño en consolidarse como proveedores, cuenta con un Programa de Gestión Comercial para MIPYMES,

dirigido a proveedores de alto potencial dentro del sistema de las compras públicas. El programa tiene como objetivo entregar herramientas de aprendizaje y conocimiento que le permitan identificar sus ventajas competitivas, su propuesta de valor y el cómo aprovechar las oportunidades de negocios que ofrece el mercado público. También existe un curso general online gratuito “Bienvenido al mundo de las compras públicas”, entre otra oferta formativa. La Dirección cuenta con 16 Centros ChileCompra a lo largo del país, los cuales disponen de infraestructura para que los usuarios accedan gratuitamente a computadores conectados a internet, a capacitaciones gratuitas, a salas de reuniones con clientes o proveedores y a asesoría técnica para apoyar su participación en el mercado público. Más información en <http://www.chilecompra.cl/>

#### **Colombia**

La agencia Colombia Compra Eficiente cuenta con capacitación en línea sobre el SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública), el cual cuenta con 5 módulos: conceptos básicos, descripción general del portal único de contratación, inicio de sesión y registro de nuevos procesos de contratación, actualización de información de procesos, modificación de información y/o documentos de procesos, así como un módulo de evaluación de conocimientos. La documentación puede ser descargada por el usuario y se encuentra disponible en <http://www.colombiacompra.gov.co/es/capacitacion-secop>

## Ecuador

El Servicio Nacional de Contratación Pública ofrece cursos presenciales, dirigidos a proveedores de sectores específicos; por ejemplo, el módulo de proveedores de bienes y servicios, con una duración de 8 horas, que incluye temas como la normativa, el uso del portal de compras, herramientas para el registro de proveedores y talleres sobre los procedimientos de contratación. También cuenta con módulos de auto-capacitación, entre los que se destaca un módulo dirigido a las micro y pequeñas empresas MYPES y actores de la economía popular y solidaria AEPYS (ver <http://www.sercopcapacita.gob.ec/mypesyeps/>)

## República Dominicana

La Dirección General de Contrataciones Públicas ofrece tutoriales para que el usuario conozca algunas funcionalidades de ComprasDominicana, así como talleres presenciales “Cómo Venderle al Estado, Dirigido a Proveedores (MIPYMES)”. Más información en <http://www.comprasdominicana.gov.do/web/guest>.

### *ANEXO 5. EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS PARA EL FOMENTO DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS*

Aunado a programas específicos, como los mostrados en el apartado 6 de este documento, así como a programas de capacitación y/o asistencia técnica (ver Anexo 5), los países cuentan con diversos instrumentos de política para el fomento de las PYMES en la compra pública. En este anexo se presentan ejemplos de dichos instrumentos.

## Instrumentos financieros para facilitar la participación de PYMES

En Costa Rica, diversos bancos ofrecen el servicio de descuento de facturas a, que es un instrumento financiero que le permite a las PYMES acudir en busca de financiamiento o anticipo de dinero, al convertir sus cuentas por cobrar al Sector Público, en efectivo. Ver por ejemplo, [https://www.bancreditocr.com/banca\\_pymes/Descuento%20de%20Facturas.html](https://www.bancreditocr.com/banca_pymes/Descuento%20de%20Facturas.html). También en Costa Rica, se cuenta con un fondo de avales y garantías, FODEMIPYME (ver <http://www.pyme.go.cr/pymecr1.php?id=3>). La Dirección ChileCompra tiene convenios con instituciones financieras que ofrecen a micro y pequeños empresarios proveedores del Estado, financiamiento para cubrir necesidades de recursos por las órdenes de compra adjudicadas a través del sistema de mercado público (las órdenes de compra recibidas se convierten en un respaldo para solicitar un crédito). Más información en [http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=172&Itemid=310](http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=172&Itemid=310)

## Registro único de proveedores

En Chile, se cuenta con un registro único de proveedores, lo cual facilita la carga administrativa de las PYMES, al evitarles tener que hacer este trámite en múltiples instancias (ver [www.chileproveedores.cl](http://www.chileproveedores.cl))

## Convenios marco

La utilización de la figura de convenio marco, mediante el cual uno o varios adjudicadores y uno o varios operadores económicos, establecen las condiciones que rigen los contratos que se adjudiquen durante un período determinado, se ha extendido en la región.



Uno de los beneficios es que reduce la carga administrativo, tanto para el Estado como para las PYMES. Ver ejemplos de contrato marco de México en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/sracp/upcp/contratos-marco.html>

### **Autorización para fraccionamiento**

En Nicaragua, el Decreto No 75-2010, Reglamento General a la Ley No 737, indica en su artículo 68 que no se considerará fraccionamiento cuando se requiera propiciar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, en aquellos sectores donde exista oferta competitiva, siempre que sus bienes, servicios, y obras sean de la calidad necesaria para la entidad, su cumplimiento oportuno y con costos razonables al mercado (a pesar de que en general está prohibición fraccionar, esto es, dividir una contratación para dar lugar al cambio de tipo del procedimiento de contratación a uno menos riguroso)

### **Discriminación positiva**

En Brasil, la Ley complementaria N° 123 del 14 de diciembre 2006, en su artículo 48, inciso I, indica que la administración pública debe llevar a cabo proceso de licitación destinado únicamente a la participación de las micro y pequeñas empresas en los procesos de compra con un valor de hasta R \$ 80.000,00 (ochenta mil reales).

En Ecuador, en atención a lo contemplado en el artículo Art. 59.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se cuenta con el procedimiento de “Feria Inclusiva”, el cual es un procedimiento que deben utilizar, preferentemente, las entidades contratantes, con el objeto de adquirir obras,

bienes y servicios de producción nacional, catalogados o normalizados, no catalogados o no normalizados. En este tipo de procedimiento únicamente podrán participar, en calidad de proveedores los productores individuales, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas. Más información en <http://portal.compraspublicas.gob.ec/compraspublicas/procesos/Feria%20Inclusiva>

### **Condición PYME como criterio de evaluación de ofertas**

En Chile, el artículo 23 del Reglamento de la Ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios establece que se contempla como parte del contenido adicional de las Bases, la incorporación de criterios de evaluación relacionados con el impulso a las empresas de menor tamaño y con la descentralización y el desarrollo local.

### **Desempate a favor de PYME**

En Brasil, la Ley complementaria N° 123 del 14 de diciembre 2006, en su artículo 44, indica que en las ofertas se llevará a cabo como criterio, la contratación de preferencia por las micro y pequeñas empresas. Se entiende por empate aquellas situaciones en que las propuestas presentadas por las micro y pequeñas empresas son iguales o hasta el 10% (diez por ciento) superior a la propuesta de más alto rango. En el formato de compra por negociación, el rango de porcentaje será de hasta el 5% (cinco por ciento) más que el mejor precio.



En Costa Rica, en el artículo 55 bis del Reglamento a Ley de Contratación Administrativa, Decreto 33411, indica que se considerará como factor de evaluación de desempate para la contratación, una puntuación adicional a las PYMES que han demostrado su condición a la Administración; en caso de empate, las Instituciones o Dependencias de la Administración Pública, deberán incorporar la siguiente puntuación adicional: PYME de industria 5 puntos, PYME de servicio 5 puntos, PYME de comercio 2 puntos (en caso de que el empate persista se definirá por lo dispuesto en el respectivo pliego).

### **Facilitar la presentación de ofertas entre PYMES**

En Chile, el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios establece la posibilidad de que las entidades públicas contraten con asociaciones de proveedores, sin que sea necesaria la formalización de una nueva empresa (“unión temporal de proveedores”).

### **Subcontratación**

En Brasil, la Ley complementaria N° 123 del 14 de diciembre 2006, en su artículo 48, inciso II, indica que la administración pública podrá, en relación con el proceso de licitación para la adquisición de obras y servicios, exigir que los licitantes subcontraten micro o pequeña empresa.

### **Definición de cuotas de compra a favor de PYME**

En El Salvador, el artículo 39-C de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la

Administración Pública, establece que la administración deberá adquirir o contratar a las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales al menos lo correspondiente a un 12% del presupuesto anual destinado para **adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios.**

En Honduras, el Decreto 135-2008, Ley para el Fomento y Desarrollo de la competitividad de la MIPYME, indica en su artículo 25, Compras a MIPYME: “En el marco de las acciones en pro de la igualdad de oportunidades para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME), el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, elevará todos los años al Poder Legislativo en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, una propuesta donde se prevea hasta un treinta por ciento (30%) de las compras del Estado a ser contratadas con la micro, pequeña y mediana empresa.”

En Uruguay, para los productos agropecuarios en su estado natural, los productos artesanales agropecuarios y los productos de la pesca artesanal, la Ley N° 19.292 (2014) establece una reserva mínima de mercado del 30% para las compras centralizadas y del 100% para las no centralizadas.

### **Reducción de plazos de pago**

En Costa Rica, en el artículo 34 del Reglamento a Ley de Contratación Administrativa, Decreto 33411, indica que la forma de pago nunca deberá ser mayor a 30 días naturales para las PYMES (a partir de los cuales se debe reconocer intereses). También, en el artículo 35 de dicho reglamento se establece la posibilidad de pagos anticipados a las PYMES (entre el 20 y el 40% de la contratación).



### **Aumentar el umbral de las garantías**

En Chile, el artículo 31 del Reglamento de la Ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios establece un umbral más elevado (que el existente antes de Mayo 2015), para la exigencia de las garantías de seriedad de la oferta para propuestas sobre 2000 UTM, liberándose a las empresas de menor tamaño -que usualmente transan en los procedimientos licitatorios de montos inferiores-, de dicha carga financiera.

### **Utilización de sistemas electrónicos**

Aunado a beneficios como transparencia y reducción de costos para el Estado, el uso de sistemas electrónicos que automaticen el proceso de compra le permite a las PYMES tener mejor acceso de la información y mayor acceso a oportunidades. Ver ejemplo del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) de Colombia en [www.colombiacompra.gov.co/secop](http://www.colombiacompra.gov.co/secop).



