



Plan Nacional de Compras Públicas Sustentables (2012-2016)

Proyecto PNUMA/ ORLPAC – OPP

SSFA-IND-001/2010

Setiembre de 2011

Autoridades

Ec. Gabriel Frugoni
Director
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República

Ec. Álvaro Correa
Sub- Director
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República

Elaborado en el marco del proyecto: Fortalecimiento de las Capacidades para las Compras Públicas Sustentables en Uruguay (PNUMA – OPP).

Coordinación: Carla Tuimil

Comité Directivo:

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP): Mirta García Montejo.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA): Marisol Mallo, Beatriz Olivet.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): Diego Martino.

Ministerio de Industria, Energía y Minería, Dirección Nacional de Energía (DNE), Proyecto de Eficiencia Energética: Carolina Mena.

Ministerio de Industria, Energía y Minería, Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME): Jorge González.

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC): Adrián Manera, Nelly Rosellino.

Universidad de la República (UDELAR): Omar Casanova.

Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE): Claudia Cabal, Silvia Moreira

Ministerio de Economía y Finanzas - Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA): Solange Nogués, Carolina García

Cámara de Industrias del Uruguay (CIU): Ruben Castro

Laboratorio Tecnológico del Uruguay: Alberto Varela

Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS): Carlos Fernández, Ana Laura Fernández.

Presentación

Resulta imposible concebir el desarrollo sin considerar sus impactos sociales y ambientales. El desarrollo ambientalmente sostenible y socialmente equitativo requiere de una modificación radical de los actuales patrones de producción y consumo.

Desde el sector público, tenemos una doble responsabilidad en el tema. Por una parte, promover políticas de desarrollo donde el crecimiento económico sea compatible con la equidad social y la protección del medio ambiente. Por otra, liderar con el ejemplo, poniendo en práctica esas políticas en nuestra propia gestión.

Las compras públicas sustentables constituyen una poderosa herramienta para alcanzar objetivos de desarrollo sostenible. Mediante la implementación de compras públicas sustentables se pueden apalancar iniciativas en materia de uso eficiente de la energía, reducción de sustancias tóxicas o potencialmente peligrosas, reducción y adecuada gestión de residuos. Permiten abordar aspectos vinculados a la creación de empleo para grupos excluidos, promover el desarrollo local y garantizar adecuadas condiciones de trabajo para el personal de empresas que prestan servicios al Estado.

En Uruguay, las compras del sector público en su conjunto superan el 10% del producto bruto interno. Este poder de compra representa una gran oportunidad de influir de manera significativa en el mercado, fomentando la producción y suministro de bienes y servicios más sustentables, incentivando la innovación y el desarrollo de tecnologías apropiadas, que a su vez mejoren la competitividad de nuestras empresas adecuándolas a las crecientes exigencias de los mercados internacionales.

Este plan se propone promover la adopción de patrones de producción y consumo más sostenibles, estimulando el desarrollo de una oferta y demanda de bienes y servicios con mejor desempeño ambiental y social a través de la efectiva incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras y contrataciones del Estado.

Ha sido elaborado en consulta con múltiples actores del sector público y privado y conjuga la gradualidad necesaria para la adecuación del mercado a los nuevos requerimientos con el compromiso del gobierno de profundizar sus estrategias orientadas al desarrollo sostenible.

Índice

1.	Resumen Ejecutivo	5
2.	Marco conceptual	6
2.1.	Crecimiento económico y desarrollo sostenible	6
2.2.	Desarrollo sostenible y consumo sostenible	7
2.3.	El potencial de las Compras Públicas Sustentables	8
3.	Contexto internacional	10
4.	Compras Públicas Sustentables en Uruguay	12
4.1.	Sistema de Compras Públicas en Uruguay: oportunidades y amenazas para las implementación de Compras Públicas Sustentables	12
4.2.	Marco normativo	14
5	Plan Nacional de Compras Públicas Sustentables en Uruguay 2012 - 2016	18
5.1.	Objetivo general	18
5.2.	Objetivos específicos	18
5.3.	Principios rectores del plan	19
5.4.	Metodología de construcción del plan	20
5.5.	Esquema de construcción del plan	21
5.6.	Barreras y factores críticos para el éxito de la implementación de un sistema de Compras Públicas Sustentables en Uruguay	21
5.6.1	Barreras Potenciales	22
5.6.2	Factores críticos de éxito	24
5.7.	Líneas estratégicas	25
5.8.	Proceso de implementación	30
5.9	Bienes priorizados en el marco del proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades para las Compras Públicas Sustentables en Uruguay”.	32
5.10	Estructura propuesta	33

1. Resumen Ejecutivo

El presente documento es uno de los productos finales del proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades para las Compras Públicas Sustentables en Uruguay”, desarrollado en el marco del acuerdo de financiación en pequeña escala SSFA-IND-001/2010, suscrito entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y que contó con el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) en la inclusión de la variable ambiental.

El Plan Nacional en Compras Públicas Sustentables 2012 – 2016 tiene por objetivo central promover la adopción de patrones de producción y consumo más sostenibles, estimulando el desarrollo de una oferta y demanda de bienes y servicios con mejor desempeño ambiental y social, con base en la alta participación de las compras públicas en la demanda total del mercado.

Su elaboración involucró a diversos actores del sector público y privado. A partir del diagnóstico de barreras potenciales y factores clave para el éxito de la implementación de Compras Públicas Sustentables, se desarrollaron las líneas estratégicas:

- Fortalecimiento de ordenamiento jurídico.
- Sensibilización y capacitación.
- Articulación entre organismos, proyectos, grupos de interés y sector privado.
- Realización de acuerdos voluntarios de implementación.

El proceso de implementación propuesto se basa en la incorporación gradual de productos y servicios, seleccionados considerando las variables incluidas en el enfoque del Proceso de Marrakech en CPS, adaptada a la realidad uruguaya y a las condiciones del mercado. Las sucesivas iteraciones de la priorización darán lugar a la incorporación progresiva de bienes.

Para iniciar la implementación se propone incorporar criterios de sustentabilidad para: monitores, computadoras, lámparas, productos plásticos, servicios de limpieza y productos de limpieza, pinturas, termómetros, calentadores de agua y equipos de aire acondicionado. Estos bienes fueron los priorizados en el proyecto Fortalecimiento de las Capacidades para las Compras Públicas Sustentables en Uruguay”.

Se recomienda que la gestión del plan se sitúe en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a cargo de un proyecto dependiente de la Dirección del Organismo, que cuente con una estructura compuesta por una Unidad Coordinadora de CPS y un Comité Asesor.

2. Marco conceptual

2.1. Crecimiento económico y desarrollo sostenible

En la actualidad resulta prácticamente imposible vislumbrar escenarios de crecimiento económico de largo plazo que ignoren las consecuencias sociales y ambientales que este crecimiento implica.

En un planeta limitado, las dinámicas de crecimiento exponencial de población y producto per cápita no son sostenibles. El planeta pondría límites al crecimiento debido a los recursos no renovables, la tierra cultivable finita y la capacidad de los ecosistemas para absorber la polución y desechos de los procesos productivos.¹

El concepto de huella ecológica constituye una aproximación a la cuantificación de los impactos de la actividad humana sobre los ecosistemas en relación con la capacidad de la Tierra para regenerar sus recursos. Representa “el área de aire o agua ecológicamente productivos (cultivos, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos) necesarios para generar los recursos necesarios y además para asimilar los residuos producidos por cada población determinada de acuerdo a su modo de vida específico, de forma indefinida”.² Se estima que en la actualidad la huella ecológica media por habitante es de 2,8 hectáreas, lo que multiplicado por los más de 6700 millones de habitantes supera con mucho (incluyendo los ecosistemas marinos) la superficie ecológicamente productiva o biocapacidad de la Tierra, que apenas alcanza a ser de 1.7 hectáreas por habitante.

Puede afirmarse que, a nivel global, estamos consumiendo más recursos y generando más residuos de los que el planeta puede generar y admitir. Se espera que la población mundial alcance los 9.000 millones de personas para 2050, generando una demanda sin precedentes sobre los recursos naturales.

El desarrollo sostenible es aquel que permite la satisfacción de las necesidades actuales, sin poner en riesgo la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.³ La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2001), programa de trabajo internacional creado por la ONU para proporcionar información científica sobre las consecuencias del cambio en los ecosistemas para el bienestar humano y las opciones para responder a estos cambios, concluye que la actividad humana ejerce tal presión sobre los recursos naturales que se están alcanzando los límites que ponen seriamente en peligro la capacidad para sustentar a las necesidades futuras.

Desde el punto de vista social, la riqueza creada por el crecimiento ha sido distribuida de forma sumamente inequitativa entre regiones y a la interna de los

¹ Meadows, D.H., Meadows D.L., Randers J. y Behrens W., Los límites del Crecimiento, 1972.

² Mathis Wackernagel y William Rees, Nuestra Huella Ecológica, 2001.

³ Brundtland, Gro Harlem Brundtland, Nuestro Futuro Común, 1987.

países. Mientras 1.700 millones de consumidores gastan diariamente más de 20 euros, hay 2.800 millones de personas que tienen que vivir con menos de 2 euros diarios (lo mínimo para satisfacer las necesidades más básicas) y 1.200 millones de personas viven con menos de 1 euro diarios, en situación de extrema pobreza.⁴

Desde la perspectiva de la oferta de bienes y servicios, cumplir conjuntamente con los objetivos de superación de la pobreza y protección del medio ambiente exige una completa transformación de la tecnología en que se basa la actividad humana, tornándose radicalmente más eficiente, tanto en consumo de energía como de otros recursos, y a la vez minimizando la generación de sustancias tóxicas y residuos.

Muchas de las tecnologías necesarias para una economía más verde ya están disponibles, como energías renovables (eólica, solar, biocombustibles, entre otras), tecnologías para la reducción de la energía en uso, reemplazo de materiales no-biodegradables, manejo sustentable de cultivos y bosques, etc. Estas opciones ofrecen puntos de partida posibles para la transición hacia una economía verde. El principal reto está en la manera de mejorar estas técnicas, adaptarlas a las necesidades locales específicas y sectoriales, ampliar las aplicaciones con el fin de reducir significativamente sus costos y ofrecer incentivos y mecanismos que faciliten su difusión y el intercambio de conocimientos.⁵

El rol de los gobiernos en el estímulo al desarrollo de innovaciones y estímulo al desarrollo de mercados que las hagan económicamente eficientes resulta insustituible y determinante.

El costo de la transición tecnológica es sin lugar a dudas una limitante, en especial para países en desarrollo. La otra cara de la moneda es la posibilidad de inserción en el nicho cada vez más atractivo del mercado global que representa la economía verde y desarrollar la competitividad necesaria para adaptar la oferta a las crecientes demandas y requerimientos de los países desarrollados en aspectos ambientales y sanitarios.

2.2. Desarrollo Sostenible y Consumo Sostenible

Los consumidores juegan un rol sumamente relevante en el cambio hacia un modelo de desarrollo sostenible mediante sus hábitos de consumo y las opciones de compra que realizan. Al seleccionar productos no solamente en base a su precio y calidad, sino tomando en cuenta aspectos ambientales y sociales de los productos y las conductas de las empresas que los elaboran,

⁴ Santamarta, J.; Worldwatch, 2004.

⁵ World Economic and Social Survey 2011: The Great Green Technological Transformation. United Nations.

envían señales al mercado y generan una demanda que estimula la producción de bienes y servicios sustentables.

Los gobiernos, siendo los mayores compradores en las economías nacionales, tienen un gran poder para estimular la creación de mercados de bienes y servicios sostenibles.

Además, al generar herramientas e instrumentos de análisis y comparación de productos y hacerlos accesibles a la población, facilitan y estimulan el consumo responsable de la sociedad en su conjunto.

La forma en que el gobierno efectúa sus compras e integra los aspectos económicos sociales y ambientales es un indicador del nivel de compromiso y coherencia que tiene con las políticas de desarrollo sostenible.

2.3. El potencial de las Compras Públicas Sustentables

La compra sustentable es el proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, y obras públicas de forma eficiente, basándose en un análisis de todo el ciclo de vida, que se traduce en beneficios no sólo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que reduce al mínimo los daños al medio ambiente.⁶

Implementar compras públicas sustentables implica incorporar criterios sociales y ambientales en las adquisiciones del Estado, adicionalmente a las consideraciones de calidad-precio, e incorporar una visión de costos que considere además del precio otros costos relacionados con el ciclo de vida del bien, como por ejemplo el consumo de energía durante su vida útil o la disposición final del bien.

El poder de compra que tiene el Estado representa una gran oportunidad de incidir en los mercados fomentando la producción y adquisición de bienes con mejor desempeño social y ambiental, presentando incentivos a los proveedores mediante la incorporación de criterios específicos de sustentabilidad en sus compras y contrataciones.

Existen numerosas razones adicionales que estimulan la implementación de compras sustentables en el Estado:

- La introducción de compras públicas sustentables revaloriza el carácter estratégico del proceso de aprovisionamiento en el Estado, presentando una interesante oportunidad de revisar los procedimientos y mejorar su eficiencia.

⁶ Procuring the Future – the report of the UK Sustainable Procurement Task Force, 2006.

- Al incorporar un enfoque de ciclo de vida de los productos, las compras públicas sustentables posibilitan la generación de ahorros en cuanto a costos de utilización y la gestión de residuos.
- Las compras públicas sustentables estimulan y favorecen las inversiones de las empresas privadas en responsabilidad social e innovación ambiental, convirtiendo sus iniciativas en ventajas competitivas.
- Las prácticas de compras públicas sustentables pueden contribuir de modo significativo a la consecución de objetivos estratégicos del gobierno, apoyando y apalancando políticas de inclusión social, igualdad de oportunidades, empleo, desarrollo local, protección ambiental desarrollo sostenible y mejora de los servicios públicos.
- La incorporación de criterios de sustentabilidad en las adquisiciones mejora la imagen pública de las administraciones. La implantación efectiva de contrataciones sustentables implica que la administración pública traduce sus compromisos contraídos en materia de protección del medio ambiente y de desarrollo sustentable en acciones concretas. A su vez, consigue dar un buen ejemplo en esta materia a la ciudadanía.

3. Contexto internacional

El Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, resultado de la Cumbre de la Tierra en Río (1992) creó un lazo entre el desarrollo y el consumo sostenibles en el Principio 8: "Para lograr un desarrollo sostenible y una mayor calidad de vida para sus pueblos, los estados deberán reducir y eliminar los patrones insostenibles de producción y consumo y promover políticas demográficas apropiadas".

En el capítulo III del Plan de Implementación acordado en la Cumbre mundial de Desarrollo Sustentable celebrada en Johannesburgo en 2002, se exhorta a cambiar los patrones insostenibles de producción y consumo y se convoca a todos los países al desarrollo de programas marco con horizontes de 10 años para apoyar iniciativas nacionales y regionales en producción u consumo sostenible.

En 2003, en la ciudad de Marrakech, se realiza la primera reunión internacional de seguimiento del Capítulo III y allí se establece el Proceso de Marrakech que apoya la implementación de proyectos de consumo y producción sustentables.

En la reunión de Costa Rica en 2005 se avanza hacia la implementación de proyectos concretos y se desarrollan los Grupos de Trabajo del Proceso de Marrakech, entre los que se encuentra el Grupo de Trabajo de Marrakech sobre Compras Públicas Sustentables (GTM en CPS), encabezado por Suiza, que ha desarrollado un enfoque para la aplicación de compras públicas sustentables en los países desarrollados y en desarrollo.

En 2007 MERCOSUR aprueba su Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenible, que establece entre sus instrumentos el desarrollo de programas y proyectos orientados a la inclusión de prácticas de producción y consumo sostenible en las administraciones públicas.

En 2008, el gobierno suizo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) elaboraron un proyecto para implementar este método en 14 países de todo el mundo. Este proyecto, titulado "Fortalecimiento de Capacidades para las compras públicas sustentables en los países en desarrollo" es apoyado por la Comisión Europea, el Gobierno Suizo y la Organización de los países de habla francesa. En la actualidad está siendo implementado por el PNUMA y puesto a prueba en Mauricio, Túnez, Costa Rica, Colombia, Uruguay, Chile y Líbano.

El proyecto piloto "Fortalecimiento de las Capacidades para las Compras Públicas Sustentables en Uruguay" inicia actividades en 2010, y es llevado adelante por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En el marco de este proyecto se elabora el Plan Nacional de Compras Públicas Sustentables 2012-2016.

La elaboración de este plan se enmarca asimismo en las actividades previstas en el Plan de Acción Nacional en Producción y Consumo Ambientalmente Sostenible 2010 - 2015 elaborado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente y aprobado en 2010, en su línea estratégica tendiente a constituir a la administración pública (Administración Central, Gobiernos Departamentales y empresas del Estado) en promotora de la producción y consumo sostenible.

4. Compras Públicas Sustentables en Uruguay.

Uruguay no cuenta a la fecha con un sistema de compras públicas sustentables, ni un marco jurídico específico que lo regule. Existen, no obstante, algunas iniciativas en torno a bienes, como el proyecto de Sostenibilidad en las Construcciones de la IMM, y el Proyecto de Eficiencia de Energética ejecutado por la DNE del MIEM y por UTE, así como iniciativas aisladas de introducción de criterios ambientales y sociales en licitaciones en diferentes organismos públicos.

En los apartados 3.1 y 3.2 se exponen algunas características del sistema de compras del Estado uruguayo que resultan relevantes para desarrollar un Plan de Compras Públicas Sustentables, así como consideraciones respecto al marco normativo vigente en la materia.

4.1. Sistema de Compras Públicas en Uruguay: oportunidades y amenazas para la implementación de Compras Públicas Sustentables.

En Uruguay, las compras del Estado, excluidas las de petróleo, se sitúan en el entorno del 6.5% del PBI, superando los 2000 millones de dólares anuales. La distribución del volumen de compras entre organismos muestra un importante peso relativo de las Empresas Públicas, que prácticamente triplica el presupuesto de compras de la Administración Central.

Título: Volumen de compras estatales en Uruguay 2008.

AÑO 2008	DÓLARES
GOBIERNO CENTRAL	516.771.005
COMPRAS DE CRUDO	2.780.575.855
EMPRESAS PÚBLICAS	1.422.660.776
OTROS	124.114.491
TOTAL	4.844.122.127

Elaboración: DINAPYME sobre datos del MEF.

El sistema de compras públicas es descentralizado desde el punto de vista geográfico y operativo. Cada organismo público cuenta con unidades de compra independientes, varias en algunos casos, que deciden los procedimientos de compras a ejecutarse, de acuerdo a las especificaciones del TOCAF; el contenido de los pliegos de licitación y las especificaciones técnicas de los bienes a adquirir.

La principal excepción a este modelo descentralizado es la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA), órgano desconcentrado del Poder

Ejecutivo vinculado operativamente con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), cuya misión es adquirir alimentos, servicios alimentarios, medicamentos, insumos médicos y afines, por cuenta y orden de Organismos de la Administración Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales y personas de derecho público no estatal.

La Ley N° 18362, artículos 81 a 83, Rendición de Cuentas de 2007, creó la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE), órgano desconcentrado, con autonomía técnica que se comunica con el Poder Ejecutivo a través de la OPP. La dirigirá un Consejo Directivo Honorario integrado por cinco miembros, designados por el Presidente de la República. El art. 82 establece que la ACCE tendrá como objetivo contribuir con su acción a mejorar las condiciones en que el Estado, concebido como agente único, singular y de peso dentro de algunos mercados, procesa sus compras, así como desarrollar las herramientas que aseguren la mayor transparencia en la gestión de compras del Estado, realizando para ello acciones de normalización, estandarización, planificación y seguimiento, así como la instrumentación de las herramientas tecnológicas de apoyo necesarias.

Hasta la fecha, el Consejo Directivo de la ACCE no ha sido designado ni le ha sido asignado presupuesto.

El proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2010, elaborado por el Poder Ejecutivo y presentado al Poder Legislativo, y que a la fecha de elaboración de este plan se encuentra en discusión en la Cámara de Senadores, propone una serie de disposiciones vinculadas a las compras estatales, entre ellas:

- Se autoriza al Poder Ejecutivo a crear regímenes centralizados de compras corporativas, o convenios marco, para bienes y servicios de uso común en organismos públicos
- Se establece que el Poder Ejecutivo reglamentará políticas, bases y lineamientos de sustentabilidad ambiental que deberán observarse en las contrataciones de bienes, obras y servicios.

De lo expuesto precedentemente surgen las siguientes consideraciones.

El Estado es el principal comprador de un mercado interno de dimensiones reducidas, siendo en muchos sectores el único o principal cliente, por cuanto su poder para incidir en la sustentabilidad de la oferta de bienes es significativo.

La estructura descentralizada, por otra parte, representa una complejidad, dado que para una efectiva implementación se requiere de la acción coordinada de una gran cantidad de unidades de compra independientes, pertenecientes a organismos diversos.

La reforma del marco normativo propuesta en el proyecto de Rendición de Cuentas 2010, que introduciría la posibilidad de realizar convenios marco

reduciría la complejidad que presenta la descentralización, y es un área de oportunidad para la introducción de criterios de sustentabilidad en las adquisiciones del Estado.

En el área de alimentos y medicamentos la incidencia que tiene la UCA en el mercado representa una gran oportunidad de implementación de Compras Públicas Sustentables (CPS). A modo de ejemplo, en el año 2010 las compras realizadas en estos rubros por parte de la UCA ascendieron a U\$S 173.135.541 (dólares americanos ciento setenta y tres millones ciento treinta y cinco mil quinientos cuarenta y uno).

La incidencia de las compras de las Empresas Públicas en el total de compras del Estado indica la importancia de desarrollar una estrategia para promover la incorporación de criterios de sustentabilidad en sus adquisiciones.

La creación de la ACCE es también una gran oportunidad para promover las compras públicas en el Estado Uruguayo, y constituye el lugar óptimo para posicionar una iniciativa de Compras Públicas Sustentables en Uruguay, tanto por sus cometidos como por su posición en la estructura del Estado.

Por último, la explicitación de la competencia del Poder Ejecutivo en la determinación de los criterios de sustentabilidad ambiental a incorporarse en las adquisiciones del Estado, representa una señal positiva respecto al interés del gobierno de apoyar iniciativas en materia de CPS.

4.2. Marco Normativo

Desde el punto de vista normativo, el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF) constituye el principal marco jurídico vigente para las adquisiciones públicas en Uruguay. En el TOCAF se establecen los principales principios en materia de adquisiciones y los aspectos básicos de los métodos disponibles para las adquisiciones.

El artículo 26 de la Ley 18.597 (de Uso Eficiente de la Energía) incorporó al TOCAF (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado) el artículo 67 bis que textualmente dispone:

“En aquellas contrataciones públicas que tengan por objeto la adquisición de equipamiento intensivo en el uso de energía, la Administración Central, las Administraciones Municipales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados deberán considerar, en la evaluación de las propuestas, el costo asociado al ciclo de vida de los productos, contemplando a tales efectos no sólo el costo directo asociado a la provisión de los equipamientos, sino también el costo asociado a la operación durante su vida útil y los costos asociados a su disposición final. La reglamentación especificará la fórmula de cálculo para cuantificar el beneficio”.

De acuerdo al informe referido a la adecuación del marco jurídico uruguayo para la incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas, elaborado por la Asesoría Letrada de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), 2011, se entiende que esta disposición constituye un pilar fundamental en la construcción de un sistema de compras dirigido a aplicar los conceptos de sustentabilidad, en tanto el mismo aparece contenido en la norma general que regula todas las compras del Estado.

El mismo informe concluye que:

“Del análisis de los principios que rigen la contratación pública, se desprende que la incorporación de condiciones de sustentabilidad no conllevaría una violación de ninguno de tales principios, con la salvedad de que se requeriría un Decreto específico para exigirlo, con carácter general, en todos los casos.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que mediante la previsión expresa en los Pliegos Específicos se podrían requerir condiciones de sustentabilidad al momento de llamar a licitación, sin necesidad de una norma específica.”

Si bien no existe en el país una política específica de compras públicas sustentables, existen sí antecedentes de empleo de las compras públicas como herramienta impulsora de políticas de desarrollo social y económico. Los aspectos ambientales comienzan a incorporarse para ciertos bienes recientemente mediante decretos del Poder Ejecutivo promulgados en 2009 y 2010.

Ley 18.362 del 6 de octubre de 2008. Decreto 13/009 Preferencia bienes, servicios y obra pública nacionales.	Preferencia en el precio de bienes, servicios y obras públicas que califiquen como nacionales en las contrataciones y adquisiciones realizadas por organismos estatales y paraestatales. Margen de preferencia 8% sobre el precio del bien que no califique como nacional
Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008 Decreto 371/010 Subprograma “Contratación Pública para el Desarrollo”	Preferencia en precio: Micro: 8% - 16% Pequeña: 8% - 16% Mediana: 4% - 12% Mecanismo de reserva de mercado del 10% del total licitado

Desde el punto de vista de la sustentabilidad social, existe normativa diversa, orientada a la protección de los derechos de los trabajadores de las empresas proveedoras del Estado, de colectivos específicos y de promoción del desarrollo local.

Ley 15903 10 de noviembre de 1987. Decreto No. 53/ 993. Pliego Único de Bases y	Para licitaciones públicas se exige fotocopia de la documentación que acredite tener contratado el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con el Banco de Seguros del Estado.
---	---

Condiciones Generales para los Contratos de Suministros y Servicios No Personales.	
Leyes N° 18.099 de 24 de enero de 2007 y 18.251 del 6 de enero de 2008. Responsabilidad de los contratantes en caso de tercerización.	Todo patrono o empresario que utilice subcontratistas, intermediarios o suministradores de mano de obra tiene derecho a ser informado por éstos sobre el monto y el estado de cumplimiento de las obligaciones laborales, previsionales, así como las correspondientes a la protección de la contingencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que a éstos correspondan respecto de sus trabajadores. Cuando el subcontratista no acredite oportunamente el cumplimiento el patrono o empresario principal podrá retener de las obligaciones que tenga a favor de aquél o aquéllos el monto correspondiente. Quien ejerza dicha facultad estará obligado a pagar con ella al trabajador, a la entidad previsional acreedora y al Banco de Seguros del Estado. Cuando el patrono o la empresa principal hiciera efectivo el derecho a ser informado, responderá subsidiariamente, cuando no ejerza dicha facultad será solidariamente responsable del cumplimiento de las obligaciones.
Ley 17.897 del 14 de setiembre de 2005. Humanización Carcelaria - Inserción laboral de personas liberadas	Todos los pliegos de licitaciones de obras y servicios públicos deben incluir la obligatoriedad del o de los empresarios contratantes, de inscribir en las planillas de trabajo un mínimo equivalente al 5% del personal afectado a tareas de peones o similares, a personas liberadas que se encuentren registradas en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.
Ley 18516 del 26 de junio del 2009. Decreto 255/010. Contratación de obreros no calificados.	En cada obra de la construcción que el Estado realice, en forma directa o mediante empresas subcontratadas, se contratará un 5% de obreros no especializados que acrediten vecindad en un radio de hasta 100 km. de la zona en que se realizarán las obras.

En materia ambiental, rigen las siguientes disposiciones para las Compras Públicas:

Ley 17.849 del 16 de noviembre de 2004. Decreto 315/010 Gestión de envases.	En los pliegos de condiciones generales o particulares relativos a las compras que realice el Estado de productos comprendidos en el artículo 1° del Decreto 260/007 de 23 de julio de 2007, se deberá incluir la exigencia a los proveedores de estar inscriptos en el registro que lleva la DINAMA y contar o adherir a un plan de gestión de residuos de envases aprobados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, ya se trate de productos nacionales o importados.
Ley 18.585, de 18 de setiembre de 2009. Decreto 314/010. Colectores Solares	Consideraciones que se deberán tener en cuenta en pliegos de licitaciones y llamados de compra de colectores solares por parte de la Administración Central.
Decreto 527/008. Lámparas Incandescentes. Tubos Fluorescentes T12	Prohibición para el Sector Público de adquirir lámparas incandescentes, salvo excepciones. Prohibición para el Sector Público de adquirir tubos incandescentes T12
Ley N° 18.597 de 21 de	La adquisición por parte de dependencias del Poder Ejecutivo de

<p>setiembre de 2009. Decreto 152/010. Equipamiento de consumo intensivo de energía eléctrica. Vehículos.</p>	<p>equipamiento que consume energía eléctrica que se encuentre comprendido en el sistema de etiquetado de eficiencia energética instaurado por el Decreto 429/009 de 22 de setiembre de 2009 deberá cumplir con los requisitos establecidos para las clases de eficiencia energética "A" o "B" en su defecto. Establece los requisitos para la compra de vehículos por parte del Poder Ejecutivo.</p>
---	---

5. Plan Nacional de Compras Públicas Sustentables 2012 – 2016

5.1. Objetivo general:

Promover la adopción de patrones de producción y consumo más sostenibles, estimulando el desarrollo de una oferta y demanda de bienes y servicios con mejor desempeño ambiental y social, con base en la alta participación de las compras públicas en la demanda total del mercado.

5.2. Objetivos específicos:

- Constituir a las compras públicas en un instrumento de promoción del desarrollo sostenible promoviendo la incorporación de criterios de sustentabilidad ambiental y social en las compras y contrataciones del Estado.
- Definir los productos, bienes y servicios a abordar en esta etapa y establecer los criterios de sustentabilidad para ellos, contemplando los procesos de adaptación de los proveedores nacionales y en particular de la pequeña y mediana empresa.
- Identificar procedimientos adecuados de implementación que permitan la incorporación de las dimensiones sociales y ambientales en la contratación pública de modo consistente con sus principios fundamentales, garantizando la transparencia del proceso y la igualdad de oferentes.
- Contribuir a una actuación pública que integre a sus propias prácticas de gestión los objetivos declarados en materia social y ambiental.
- Promover el desarrollo y crecimiento de los “mercados verdes”, estimulando la innovación en productos y servicios ambientalmente adecuados.
- Mejorar la competitividad de la industria nacional, favoreciendo la adecuación de la producción nacional al los requerimientos crecientes de los mercados internacionales en materia de sustentabilidad.
- Ejercer el liderazgo en la promoción de un cambio cultural en el sector empresarial y en la población en su conjunto estimulando la conciencia para un consumo responsable orientado hacia bienes y servicios sostenibles
- Favorecer el ejercicio del consumo responsable, facilitando a la población información adecuada y mecanismos de verificación que les permitan reconocer los bienes y servicios ambiental y socialmente preferibles.

5.3. Principios rectores del plan.

- Enfoque de ciclo de vida.

En la identificación de criterios de sustentabilidad para los productos se tomará en consideración todo el ciclo de vida de los mismos, desde la extracción de la materia prima, procesamiento, producción, embalaje, distribución, uso, mantenimiento del producto y hasta la disposición al final de su vida útil.

- Principio de articulación.

Las compras públicas sustentables potencian su capacidad de contribuir al desarrollo sostenible al integrarse, coordinarse y complementarse con otras iniciativas de protección del medio ambiente y medidas y planes de desarrollo.

- Territorialidad.

Al tratarse de un Plan Nacional, debe ejecutarse en todo el territorio. Esto implica el desarrollo de estrategias y planes que garanticen la coordinación tanto de los servicios descentralizados de los organismos públicos nacionales, como el acuerdo con las municipalidades de todo el país. Implica también flexibilidad para adaptarse a los objetivos de desarrollo local.

- Construcción participativa.

La definición de objetivos de sustentabilidad y estrategias de compras sustentables surgirán de ámbitos colectivos con participación de diferentes actores sociales. El dialogo continuo y constructivo entre los actores públicos y privados representantes de los distintos ámbitos de la sociedad, y en particular con los proveedores, es esencial para el éxito de las medidas proyectadas.

- Gradualidad.

El Estado realizará el cambio hacia las compras sustentables de manera gradual, facilitando que las empresas interesadas en continuar como proveedores puedan reconvertirse hacia modos de producción sustentables.

- Flexibilidad y mejora continua.

La implementación de Compras Públicas Sustentables es un proceso esencialmente dinámico. El cambio técnico y tecnológico, la adaptación de los mercados y la propia capacidad y eficiencia del sistema de compras evolucionan permanentemente, obligando a una revisión continua de estándares y procedimientos.

5.4. Metodología de construcción del plan.

La construcción de este plan parte del análisis de la situación actual de las compras públicas sustentables en Uruguay, que incluyó las siguientes actividades:

- Relevamiento del marco normativo y evaluación de su grado de cumplimiento.
- Entrevistas en profundidad a directores y gerentes de adquisiciones de organismos públicos pertenecientes a la Administración Central, Empresas Públicas, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales.
- Entrevistas a directores de proyectos relacionados con el desarrollo sustentable: Proyecto Eficiencia Energética (MIEM-UTE), Proyecto de Manejo Racional de Productos con Mercurio (DINAMA), Contratación para el Desarrollo (DYNAPYME).
- Análisis de pliegos de licitaciones.

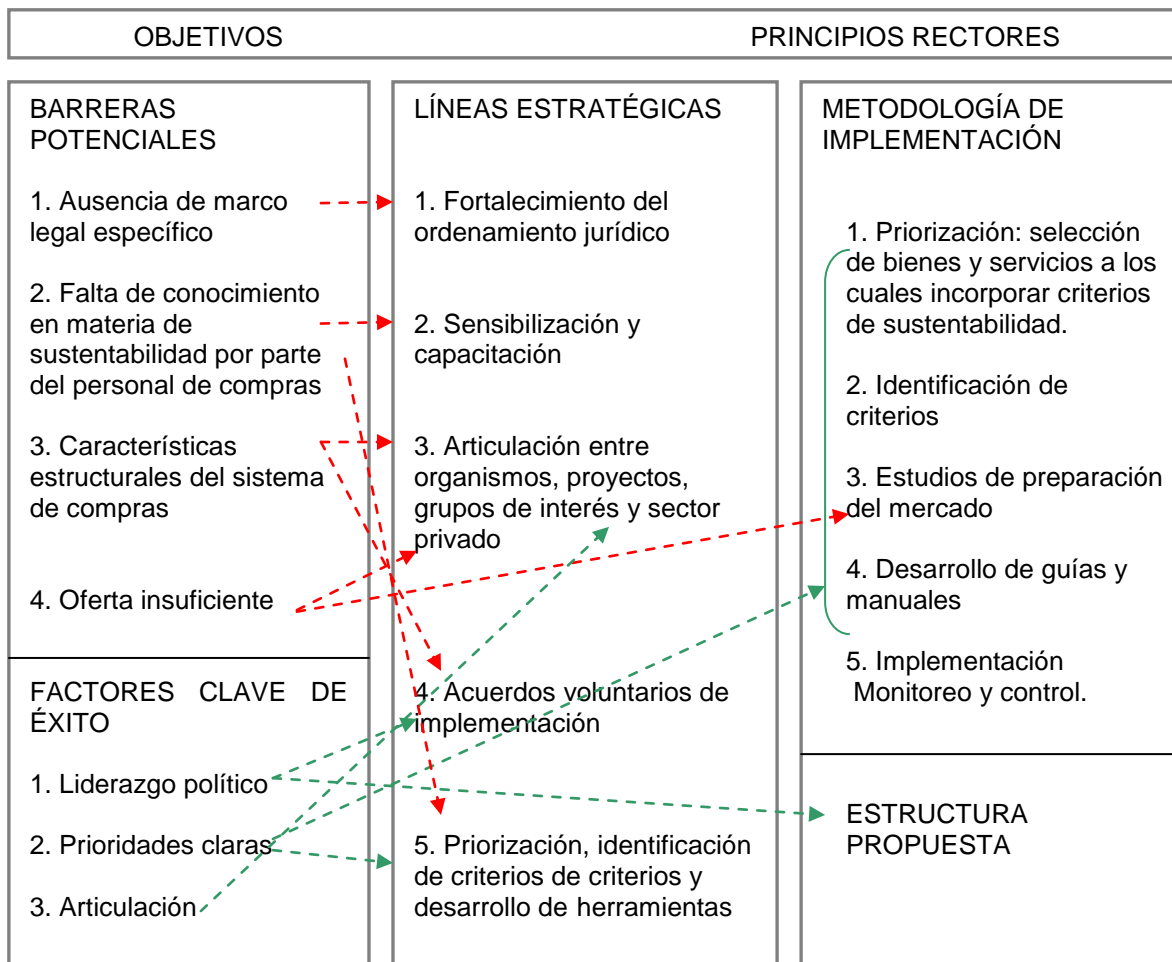
El diagnóstico permitió identificar las principales barreras potenciales para la implementación de compras públicas sustentables en Uruguay así como los factores críticos para su éxito.

Las líneas estratégicas centrales contenidas en el plan se orientan a derribar las barreras identificadas y a construir y fortalecer las capacidades centrales relacionadas con los factores críticos requeridas para alcanzar los objetivos propuestos.

El plan se elaboró sobre la base de un proceso participativo que tuvo como punto de partida el Seminario Taller en Diseño e Implementación de Políticas en Compras Públicas Sustentables (OPP - 25 y 26 de abril de 2011) que contó con la participación de representantes de Administración Central, Empresas Públicas, representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y fue facilitado por la experta internacional en Compras Públicas Sustentables Bárbara Morton. Los productos de esta actividad alimentaron la discusión desarrollada en el seno del Comité Directivo del proyecto Fortalecimiento de las Capacidades para las Compras Públicas Sustentables en Uruguay (OPP – PNUMA), cuyos aportes constituyen los elementos centrales en torno a los cuales se estructura el plan.

El proceso de implementación propuesto surge de la metodología de desarrollada por el Grupo de Trabajo de Marrakech sobre Compras Públicas Sustentables adaptada a la realidad uruguaya de acuerdo con la evaluación realizada durante el ejercicio de priorización efectuado en el marco del proyecto cuyos resultados se presentan en el apartado 4.9.

5.5. Esquema de construcción del plan.



5.6. Barreras y factores críticos para el éxito de la implantación de un sistema de Compras Públicas Sustentables en Uruguay.

Hasta la fecha, no existen experiencias de implementación de Compras Públicas Sustentables (CPS) de manera orgánica, ni a nivel de gobierno ni de algunas de sus instituciones.

A continuación se presentan las principales barreras potenciales identificadas para la implementación de CPS en Uruguay, y los factores clave para el éxito de su implementación.

5.6.1. Barreras potenciales

1. Ausencia de marco legal específico.

En Uruguay el marco jurídico no incluye legislación específica en materia de CPS. Una mención explícita en leyes (o decretos del Poder Ejecutivo para la Administración Central) favorecería la implementación facultando a los funcionarios de compras a exigir la incorporación de los criterios previstos en la ley o reglamentación y respaldando sus acciones.

Si bien el marco normativo no impide la incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras y contrataciones públicas, tampoco la promueve. El comprador tiene la facultad de incorporar criterios ambientales o sociales en las especificaciones técnicas de los bienes y servicios a adquirir, no obstante esto, en numerosos casos, tienen poca o ninguna injerencia en la elaboración de dichas especificaciones, que son confeccionadas por las unidades demandantes y el ordenador del gasto.

Por otra parte, la normativa por sí sola resultaría insuficiente. De acuerdo al relevamiento realizado el nivel de cumplimiento con los decretos vinculados a la adquisición por parte de dependencias públicas de bienes energéticamente más eficientes es parcial, y se sugiere que su principal causal sería el desconocimiento de la normativa más reciente por parte de los funcionarios.

2. Falta de conocimiento en materia de sustentabilidad en general y en particular de su dimensión ambiental por parte de los funcionarios de compras.

Los funcionarios de compras no tienen actualmente capacitación específica para incluir aspectos de sustentabilidad en sus adquisiciones, y el conocimiento de los conceptos de desarrollo sustentable y compras públicas sustentables que poseen es bajo.

En general, desconocen los principales impactos ambientales vinculados a los bienes que adquieren, los potenciales criterios a incorporar y sus posibles mecanismos de verificación y control.

El escaso desarrollo de mecanismos de certificación de bienes y servicios reconocidos contribuye a limitar la capacidad de los compradores a la hora de incorporar criterios de sustentabilidad.

3. Características estructurales del sistema de compras

Algunas características estructurales del sistema de compras se constituyen en potenciales obstáculos para la implementación efectiva de CPS.

El sistema de compras es básicamente descentralizado, con excepción de las compras de alimentos, medicamentos e instrumental médico que se procesan por la UCA. Las decisiones efectivas de compras se toman en más de un centenar de unidades de compras dispersas a la interna de los organismos y a lo largo del territorio. Si bien el poder de compra del sector público es muy significativo en algunos mercados, su incidencia depende de la articulación en una amplia red de unidades independientes.

Al no existir un organismo rector de las compras públicas que establezca políticas de compras y que se ocupe de la estandarización de procedimientos, especificaciones y pliegos, la coordinación entre las unidades descentralizadas se torna compleja.

En el sistema coexisten organismos con diferente grado de autonomía respecto del Poder Ejecutivo en materia de compras. Hasta tanto no exista una ley que regule las compras públicas sustentables, por la vía de decretos del Poder Ejecutivo solo se obliga a los organismos que están bajo su órbita.

La diversidad de organizaciones da lugar a una multiplicidad de prácticas y procedimientos. Se han identificado varias iniciativas que incorporan aspectos de sustentabilidad en adquisiciones para algunos bienes específicos, pero la descentralización complejiza la difusión y generalización de las mejores prácticas.

4. Oferta insuficiente

Es objetivo del plan estimular la oferta de bienes y servicios sustentables. Para que esa oferta se genere y fortalezca es imprescindible una cierta preparación de los mercados específicos. La existencia de una oferta o la posibilidad de los mercados de adaptar su oferta en el corto plazo es clave para el éxito de una iniciativa de CPS.

En un mercado de reducidas dimensiones puede no existir oferta suficiente que responda a nuevas exigencias. La inclusión de criterios de sustentabilidad debe tomar en cuenta el estado de desarrollo de los mercados y los plazos de entrada en vigencia de los criterios para no excluir a productores nacionales y debe también estimular la importación de bienes con las características de sustentabilidad deseadas.

La opinión generalizada de los compradores es que a largo plazo los mercados se adaptarán a los nuevos requerimientos ambientales y sociales que se les presenten, no obstante lo cual subyace la preocupación de que en etapas iniciales una oferta insuficiente dificulte las actividades de aprovisionamiento.

Adicionalmente, también entre los proveedores existe poco conocimiento de los impactos ambientales y sociales de los productos y servicios que ofrecen, y no es parte de la práctica comercial habitual incorporar estos atributos como distintivos de sus ofertas hacia el sector público.

5.6.2. Factores críticos de éxito

1. Liderazgo político

El éxito de prácticamente cualquier iniciativa se ve condicionada por el apoyo e impulso que reciba de los altos niveles políticos. Para el caso de las CPS este aspecto reviste especial importancia dada la profundidad del cambio de patrones de conductas que implica, la sensibilidad de los aspectos vinculados a la transparencia e igualdad de oferentes que involucran las compras públicas y la incidencia de estas actividades en los presupuestos públicos, constituyéndose en un factor esencial e imprescindible.

Una exitosa implementación de CPS requiere de compromiso de los más altos niveles del gobierno, y también el compromiso y liderazgo por parte de las autoridades de cada uno de los organismos que tendrán responsabilidad por la efectiva implementación de modo de asegurar que no se diluyan los propósitos a través de la estructura de gestión.

2. Prioridades claras

Para orientar efectivamente las adquisiciones es necesario definir con claridad cuáles son los objetivos de desarrollo sostenible que desean promoverse mediante las compras públicas. La multiplicidad de criterios posibles para cada categoría de bienes puede limitar la capacidad del comprador para discernir entre diferentes ofertas pudiendo incluso generar una discrecionalidad excesiva. Por otra parte, la utilización de criterios diferentes envía señales confusas a los proveedores y diluye el potencial de la herramienta para impulsar cambios en los mercados.

Por lo tanto resulta fundamental identificar los criterios relevantes para las diferentes categorías de bienes y servicios a incorporar en el sistema de compras sustentables, y facilitar mecanismos para la verificación y el control.

3. Articulación

La implementación de CPS requiere de la acción coordinada de múltiples organismos y proyectos, públicos y privados, vinculados a las compras públicas y al desarrollo sostenible.

Desde diversos organismos del gobierno se generan iniciativas que se vinculan al desarrollo sostenible. Estas iniciativas deberían identificarse y coordinarse para potenciar sus resultados evitando así la duplicación de esfuerzos y las posteriores dificultades de integración de iniciativas.

Los centros de investigación, universidades y ONG generan el conocimiento imprescindible para identificar los impactos de sustentabilidad, criterios y

mecanismos de verificación. También los organismos de certificación cumplen un rol relevante en este último aspecto.

Resulta en especial relevante la articulación con el sector privado, en particular con los proveedores actuales y potenciales del Estado. El éxito en la implementación de compras públicas sustentables depende en gran medida del trabajo conjunto del sector público y privado, en que ambas partes trabajen unidas en la identificación de criterios, en el análisis del mercado y en el planeamiento de procesos graduales de incorporación de criterios.

Cada grupo de bienes en que se desee incorporar criterios de sustentabilidad tiene su propio mapa de grupos de interés que es necesario conocer y coordinar.

5.7. Líneas estratégicas

1. Fortalecimiento del ordenamiento jurídico.

El marco jurídico actual permite la incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas. No obstante esto, una modificación de normativa que explicita el compromiso con las compras sustentables es una fuerte señal por parte del gobierno tanto para los organismos públicos como para los proveedores.

Resultado esperado para 2016

El Estado uruguayo incluye expresamente en su marco jurídico nacional su interés en promover las Compras Públicas Sustentables.

Se promulgan decretos del poder ejecutivo incorporando criterios de sustentabilidad para la adquisición de los bienes y servicios priorizados.

Acciones identificadas

- Elaboración de una propuesta de modificación del TOCAF que incorpore aspectos vinculados a la sustentabilidad de los bienes adquiridos por el Estado.
- Elaboración de una propuesta de modificación del artículo 82 de la Ley 18.362 que establezca expresamente la competencia de la ACCE en materia de desarrollo e implementación de políticas y planes de implementación de CPS.
- Propuesta de decretos que establezca la obligatoriedad de inclusión de criterios identificados para los sectores seleccionados

2. Sensibilización y Capacitación

Mucho más profundo y complejo que el cambio normativo, la implementación de CPS requiere de un cambio cultural sustantivo, tanto en los niveles directivos, cuyo compromiso es esencial para el éxito de la implementación, como a nivel de funcionarios de compras, quienes deberán reconceptualizar la tarea que desempeñan y sus responsabilidades asociadas, adquiriendo competencias en temáticas en muchos casos nuevas y ajenas a sus actividades laborales anteriores.

Resultado esperado para 2016

Actividades de capacitación implementadas a nivel de tomadores de decisiones, suficientes para incluir el tema en la agenda de los organismos. Suficientes funcionarios capacitados en materia de compras públicas sustentables en la Administración Central y restantes organismos que se encuentren implementando el plan.

Acciones identificadas

- Desarrollo de actividades de sensibilización a todos los niveles, en todo el territorio nacional. Actividades dirigidas a decisores políticos, a funcionarios de compras y a proveedores del Estado.
- Desarrollo de cursos de capacitación para funcionarios de compras para la implementación de CPS. Desarrollo de actividades de capacitación conjuntas con otros programas y proyectos.
- Elaboración de manuales de capacitación
- Implementación de una mesa de ayuda con capacidad para asesorar en materia de compras sustentables
- Diseño de comunicación institucional: logo, materiales de difusión, página Web

3 Articulación entre organismos, proyectos, grupos de interés y sector privado.

Es un objetivo central de este plan generar las condiciones para una actuación articulada entre la multiplicidad de organismos, planes y proyectos vinculados con diversos aspectos del desarrollo sostenible: protección de PYMES, protección del medio ambiente, inclusión social, desarrollo sectorial, desarrollo local, etc.

Se trabajará estrechamente con proyectos que generan contenidos técnicos, así como universidades, institutos de investigación y ONGs que generen conocimiento en materia de desarrollo sostenible.

Se promoverá la mayor participación del sector privado en todas las etapas de implementación, en particular como socios en la identificación de criterios y capacidad de respuesta del mercado.

Resultado esperado para 2016

El proyecto de compras públicas sostenibles actúa como articulador de las iniciativas en materia de utilización de compras públicas en iniciativas de desarrollo.

Coordina sus actividades con programas y proyectos con fines similares.

Recoge conocimiento técnico que puede incorporarse en especificaciones de sustentabilidad en adquisiciones públicas.

Analiza los mercados y construye un relacionamiento fluido con proveedores actuales y potenciales.

Acciones identificadas

- Desarrollo de un mapa de organismos, programas y proyectos vinculados a la sustentabilidad.
- Integración del comité asesor con todos los actores relevantes identificados, incluyendo al sector industrial y comercial.
- Creación de grupos de trabajo interinstitucionales en torno a bienes específicos

4. Acuerdos voluntarios de implementación.

A efectos de promover el compromiso político al más alto nivel en las organizaciones que implementarán el plan, se suscribirán acuerdos entre el Proyecto de Compras Públicas Sustentables y las autoridades de cada organismo.

Estos acuerdos implicarán por parte del proyecto la realización de actividades de capacitación y sensibilización para cada organismo, el apoyo en la elaboración de un plan institucional de compras públicas sustentables, la colaboración en la identificación de prioridades de sustentabilidad y selección de bienes, elaboración de criterios, guías y pliegos, y el desarrollo de mecanismos de seguimiento y control.

De parte de cada organismo implicará la formulación de un plan institucional de implementación de CPS que explicita el compromiso del organismo con las compras sustentables, la participación en actividades de capacitación y provisión información para el seguimiento y control.

El desarrollo de un plan institucional de CPS surge del reconocimiento de las particularidades y diferencias existentes entre los perfiles de compra de diferentes organismos, y la relevancia de analizar las estructuras de gastos particulares a efectos de identificar bienes a los cuales, por su impacto, resulte relevante incorporar criterios de sustentabilidad.

Los acuerdos voluntarios de implementación serán la principal estrategia para abordar la implementación de compras públicas sustentables en Gobiernos Departamentales y Empresas Públicas.

El abordaje para los Gobiernos Departamentales contempla dos líneas de acción. Por una parte, procurará hacer extensivas a los gobiernos departamentales las prácticas de compras públicas sustentables que se implementen en la Administración Central. En segundo lugar, estimulará un abordaje propio para cada departamento, que contemple las prioridades de sustentabilidad locales.

El abordaje de las Empresas Públicas se basará en acuerdos voluntarios de implementación, poniendo énfasis en la incorporación de CPS en los planes de RSE de las empresas.

Se espera que las empresas que se integren en la primera etapa funcionen como pilotos que permitan adaptar el enfoque y facilitar la generalización a las restantes empresas.

Con respecto a la Administración Central, en una primera etapa se promoverá la implementación mediante la promulgación de decretos del Poder Ejecutivo, la elaboración de guías y pliegos tipo y la capacitación.

En una segunda etapa se promoverá el desarrollo de planes institucionales de CPS que puedan incluirse dentro de sus compromisos de gestión.

Resultado esperado para 2016

Se han realizado acuerdos voluntarios de implementación con tres Intendencias Departamentales y dos Empresas Públicas.

Se elaboraron los planes de CPS en los Gobiernos Departamentales y Empresas Públicas que suscribieron los acuerdos y se inició la implementación.

Acciones identificadas

- Convocatoria a Empresas e Intendencias
- Elaboración de acuerdos voluntarios de implementación
- Desarrollo de actividades de capacitación y asistencia técnica
- Monitoreo y seguimiento

5. Priorización, Identificación de criterios de criterios y desarrollo de herramientas

La elección de los bienes y servicios a incluir en el sistema de compras públicas sustentables es un elemento clave para su éxito. Se deberá considerar además de los impactos sociales y ambientales de los bienes, la capacidad de respuesta del mercado a las nuevas exigencias y en particular la posibilidad de adaptación de las PYMES.

Resultado esperado para 2016

Guías para al menos 10 categorías de bienes elaboradas y medios de verificación acordes a las especificaciones de sustentabilidad incorporadas.

Catálogo de artículos con especificaciones de sustentabilidad para al menos 100 artículos, integrado al catálogo de artículos, obras y servicios que utiliza actualmente el Estado.

Utilización del catálogo al menos en el 20% de las licitaciones para los bienes incorporados.

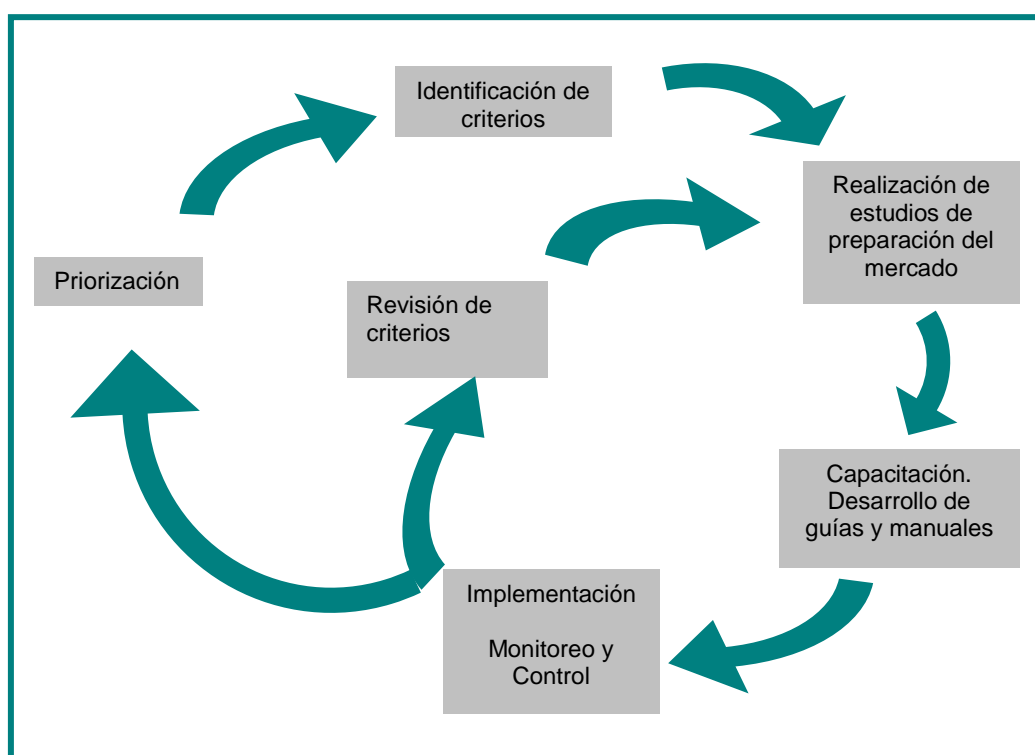
Acciones Identificadas

- Priorización de bienes e identificación de criterios de sustentabilidad
- Elaboración de estudios de mercado para evaluar la capacidad de la oferta y la existencia de certificaciones u otros mecanismos de verificación
- Redacción de guías
- Redacción de cláusulas tipo para incluir en los pliegos
- Elaboración del catálogo de bienes, obras y servicios sustentables
- Monitoreo de pliegos y adjudicaciones para los bienes seleccionados
- Promoción del eco-etiquetado

5.8. Proceso de implementación.

El proceso de implementación de Compras Públicas Sustentables que propone este plan se organiza en torno a la incorporación progresiva de bienes.

La intención es avanzar gradualmente, identificando productos y servicios por los cuales resultaría más conveniente comenzar, de acuerdo a los criterios de priorización que se presentan más adelante. Una vez alcanzada la etapa de implementación para los primeros bienes considerados, se realiza una nueva priorización y se reanuda el ciclo. Al mismo tiempo, se revisan los criterios en base a los resultados del monitoreo y a la evolución de la oferta.



1- Priorización

La metodología de priorización propuesta parte de un análisis del gasto en bienes y servicios. Para cada una de las categorías que representan mayores erogaciones en los presupuestos de compras, se analizará cuáles son sus impactos, influencia y alcance, considerando las siguientes variables:

- Importancia del gasto en el bien o servicio dentro del presupuesto público
- Impactos socio-económicos y ambientales
- Capacidad para influir en el mercado
- Margen de mejora

- Incidencia en los costos
- Consistencia con otras políticas públicas
- Riesgos de imagen y visibilidad
- Respuesta esperada del mercado

También se considerarán otros grupos de bienes que, sin representar los mayores montos de compras, se destacan por sus riesgos ambientales o sociales, por su visibilidad o por la facilidad de la implementación.

Como resultado del análisis se seleccionarán productos y/o servicios con los cuales comenzar la implementación.

2- Identificación de criterios

Para cada categoría de bienes será necesario identificar los principales impactos ambientales y/o sociales desde un enfoque de ciclo de vida y explicitar cuál o cuáles criterios se exigirán o valorarán en su adquisición.

3- Estudios de preparación del mercado

Tienen por objeto establecer si existe oferta suficiente de los bienes con las características de sustentabilidad propuestas, o si el mercado está en condiciones de adaptarse en el corto plazo.

4- Desarrollo de guías y manuales. Capacitación.

Una vez seleccionados los bienes y criterios, y comprobada la existencia de oferta suficiente, se deberán desarrollar manuales y guías de capacitación para compradores, así como actividades de capacitación que faciliten al funcionario de compras la incorporación de los criterios propuestos y la valoración de ofertas. Las guías incluirán especificaciones técnicas y cláusulas tipo para incorporar en los pliegos cuando corresponda. Se deberá incluir los mecanismos de verificación que se aceptarán para los criterios propuestos.

5- Implementación, Monitoreo y Control

El monitoreo de la implementación será esencial para mejorar aspectos del enfoque, para generar indicadores de impacto y mejorar los instrumentos y mecanismos de implementación.

6- Revisión de criterios

La revisión periódica de los criterios de sustentabilidad incorporados es esencial para contemplar e incluir la naturaleza dinámica de las técnicas y tecnologías de producción y la evolución de la oferta.

Por otra parte corresponde evaluar la pertinencia de los criterios utilizados en base a los resultados de las acciones de monitoreo.

5.9. Primera Fase de Implementación: Bienes priorizados en el marco del proyecto piloto “Fortalecimiento de las Capacidades para las compras Públicas Sustentables en Uruguay”.

El resultado de la priorización de bienes para la incorporación de criterios de sustentabilidad efectuada en el marco del proyecto piloto “Fortalecimiento de las Capacidades para las compras Públicas Sustentables en Uruguay” es el que se presenta a continuación.

Limpieza integral de locales
Productos plásticos
Servicio de vigilancia
Computadores, monitores e impresoras
Medicamentos uso humano
Construcción y reparación: calles y aceras
Papel, formularios
Alimentos origen agropecuario
Construcción: carreteras y caminos
Lámparas
Productos Textiles - Prendas de Vestir
Pinturas
Vehículos
Termómetros
Servicios de computación
Equipos de aire acondicionado
Calentadores de agua
Útiles de oficina

Se identificaron los criterios de sustentabilidad para:

- Productos plásticos
- Computadores y monitores
- Lámparas
- Equipos de aire acondicionado (uso doméstico)
- Calentadores de Agua
- Pinturas
- Termómetros

Y se desarrollaron los estudios de mercado para:

- Productos plásticos
- Computadores y monitores

Con estos insumos se propone comenzar la implementación en el año 2012.

5.10. Estructura propuesta.

Dados los objetivos y materia del presente plan, y los cometidos establecidos para la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado" (ACCE), creada por la Ley 18.362 de 6 de octubre de 2008, correspondería que la implementación estuviese a su cargo.

Hasta tanto la ACCE no se encuentre en funcionamiento, se recomienda que la gestión del plan se sitúe en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), como un proyecto dependiente de la Dirección del Organismo.

La estructura organizacional básica deberá contar con una Unidad Coordinadora de Compras Sustentables y un Comité Asesor.

La misión del comité asesor es conformar un espacio de diálogo y cooperación público privado entre el gobierno, el sector productivo, el sector educativo y las organizaciones no gubernamentales para fortalecer e impulsar la adopción de medidas en compras públicas sustentables.

Sus cometidos principales serán:

- Contribuir en la implementación y evaluación del proyecto.
- Asesorar al coordinador del proyecto en las decisiones pertinentes al mismo.
- Promover la discusión de los planes y productos desarrollados por el proyecto.
- Promover la difusión del material que se genere durante el mismo.
- Propiciar la realización conjunta de foros, seminarios, talleres, mesas de diálogo y en general favorecer las iniciativas de articulación interinstitucional.

Los organismos que participan activamente del comité directivo del proyecto "Fortalecimiento de las Capacidades para las Compras Públicas Sustentables en Uruguay", OPP, PNUMA, DINAMA, MIEM (DINAPYME y DNE), AGESIC-Compras Estatales, MEF-UCA, LATU, UDELAR, UTE, Cámara de Industrias del Uruguay y Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, se comprometen a constituir el núcleo base del Comité Asesor. Se prevé la realización de una nueva convocatoria para ampliar la integración del comité.