



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
1 de febrero de 2021  
Español  
Original: inglés

---

### Comité de Expertos en Administración Pública

20º período de sesiones

12 a 16 de abril de 2021

Tema 7 del programa provisional\*

**Adquisiciones públicas sostenibles en la década  
de acción y resultados en favor del desarrollo  
sostenible**

### **Adquisiciones públicas sostenibles en la década de acción y resultados en favor del desarrollo sostenible**

#### **Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por Louis Meuleman, miembro del Comité, en colaboración sus colegas Lamia Moubayed Bissat, Juraj Nemec y Geraldine Fraser-Moleketi, miembros del Comité.

---

\* [E/C.16/2021/1](#).



## Adquisiciones públicas sostenibles en la década de acción y resultados en favor del desarrollo sostenible

### *Resumen*

En su 19º período de sesiones, el Comité examinó las cuestiones relativas a las adquisiciones públicas en el contexto del uso de la presupuestación y la gestión financiera en pro de la recuperación. El presente documento, preparado para el 20º período de sesiones amplía el debate sobre las adquisiciones públicas al examen de los factores de sostenibilidad. Los autores opinan que las adquisiciones públicas sostenibles brindan a los gobiernos la oportunidad de dejar de centrar las adquisiciones exclusivamente en los proveedores que ofrecen los productos más baratos para priorizar la adquisición de proveedores que respeten los derechos humanos y el medio ambiente. Dado que la adquisición pública representa, por término medio, entre el 13 % y el 20 % del producto interior bruto, las adquisiciones públicas sostenibles podrían dar un gran impulso al desarrollo sostenible y constituir para muchos países una prioridad estratégica.

Al mismo tiempo, las adquisiciones públicas sostenibles plantean varias dificultades a los administradores, como el factor del precio, ya que los productos sostenibles suelen ser más caros que las alternativas no sostenibles. Los mecanismos de mercado pueden utilizarse para ampliar las opciones en materia de adquisición, pero mientras las reglas sigan definiendo la ventaja económica en sentido restringido, seguirán primando los bienes y servicios convencionales. Incorporar los requisitos de sostenibilidad a las normas y los métodos de adquisición pública, asegurándose al mismo tiempo de que esos métodos se ajusten al estilo de gobernanza del país, representaría un enorme avance.

El refuerzo de la capacidad para gestionar las adquisiciones públicas sostenibles es esencial con miras a progresar en este ámbito. En muchos países, las adquisiciones públicas no están reconocidas como una actividad profesional y hay escasas oportunidades de desarrollar las competencias. El cuadro de competencias necesarias podría perfeccionarse mediante una capacitación bien definida, en el marco de programas académicos, por ejemplo, con el fin de garantizar que el personal de adquisiciones sea plenamente consciente de los métodos y sistemas que tiene a su disposición para efectuar adquisiciones públicas sostenibles. En los casos en que los fundamentos no son adecuados para un desempeño eficaz de la labor de adquisiciones, la implantación de las adquisiciones públicas sostenibles tal vez requiera un trabajo adicional en esos fundamentos, que incluya medidas como la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas.

Según los autores, la capacidad de los gobiernos para gestionar los contratos de adquisiciones y verificar las cadenas de suministro de los productos es una esfera esencial, que exige mayor capacidad analítica, más recursos y un cambio de actitud. Las herramientas digitales y los sistemas de contratación electrónica podrían dar un impulso importante a las adquisiciones públicas sostenibles en ese aspecto y tal vez sea interesante seguir debatiendo cómo aprovechar las tecnologías digitales y la transformación digital para promover las adquisiciones públicas sostenibles.

## I. Antecedentes

1. Las adquisiciones públicas representan, por término medio, entre el 13 % y el 20 % del producto interior bruto (PIB)<sup>1</sup>. Dado el gran volumen que tiene la inversión pública en la mayoría de los países, la aplicación de criterios de sostenibilidad a esas adquisiciones entraña el potencial de convertirse en una de las herramientas más efectivas a disposición de los gobiernos en sus esfuerzos por cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Mediante el aprovechamiento del gasto público, las adquisiciones públicas sostenibles permiten a los gobiernos predicar con el ejemplo, estimulando los mercados de productos y servicios sostenibles y contribuyendo a encaminar a la sociedad hacia pautas de consumo y producción más sostenibles.

2. La promoción de las adquisiciones públicas sostenibles es una aspiración explícita del Objetivo 12, en cuya meta 12.7 se habla del compromiso de “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de acuerdo con las políticas y prioridades nacionales”. Un enfoque bien concebido de las adquisiciones públicas sostenibles permite avanzar en la consecución de todos los Objetivos, ya que engloba fines económicos, sociales y medioambientales. También brinda a los Estados la oportunidad de dejar de centrar las adquisiciones exclusivamente en los proveedores que ofrecen los productos más baratos para priorizar la adquisición de proveedores que respeten los derechos humanos y el medio ambiente. Como indica el Laboratorio Internacional de Aprendizaje sobre Contratación Pública y Derechos Humanos, primar las adquisiciones de proveedores que dispongan de medidas efectivas para eliminar el trabajo forzoso y la trata de personas no solo atiende a la meta 12.7, sino que también favorece la consecución de la meta 8.7, relativa a la eliminación del trabajo infantil, el trabajo forzoso, las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas, y la meta 16.3, relativa a la protección del estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia para todos<sup>2</sup>. La exigencia de que los proveedores respeten los derechos humanos se puede imponer a los proveedores del primer nivel y su efecto irá calando progresivamente hasta alcanzar a los subcontratistas en el país y en el extranjero, a fin de apoyar el cumplimiento de los Objetivos en todo el mundo.

3. Cabría esperar que las adquisiciones públicas sostenibles se hubiesen convertido mucho antes en una herramienta de uso generalizado, dado que existen razones tan convincentes para adoptar esa práctica, que el compromiso político a este respecto se ha incorporado a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y que, más recientemente, ha habido iniciativas internacionales para crear una metodología que permita medir los progresos. Existen varias razones por las que esto no es así. Una de ellas es que hay quien considera ese tipo de adquisiciones como una interferencia poco grata en el libre mercado. Otra es que las adquisiciones públicas sostenibles tienden a considerarse más una cuestión de orden técnico que de interés político.

4. Ambos puntos de vista son refutables. En primer lugar, el crecimiento económico no se debe considerar un fin en sí mismo. En segundo lugar, las economías deben estar al servicio de las personas y del planeta, y responder a un modelo de crecimiento que tenga en cuenta las limitaciones de los recursos naturales y garantice la creación de empleo y un futuro de prosperidad duradera. Este modelo de crecimiento es el que ha adoptado, por ejemplo, la Comisión Europea a través de su estrategia anual de crecimiento sostenible, cuyo objetivo es crear una sociedad más sostenible, resiliente y justa para la próxima generación, en consonancia con los

<sup>1</sup> Banco Mundial, Base de Datos Mundial sobre Adquisiciones Públicas. Se puede consultar en [www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/global-public-procurement-database](http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/global-public-procurement-database).

<sup>2</sup> International Learning Lab of Public Procurement and Human Rights, “Sustainable public procurement: now we can measure progress”, 11 de junio de 2020.

Objetivos<sup>3</sup>. Además, aunque el tema de las especificaciones de los productos sostenibles reviste, sin duda, carácter técnico, también requiere un buen entendimiento de las repercusiones sociales y ambientales del consumo y la producción y de cómo plasmarlas en planes nacionales de desarrollo sostenible y políticas reguladoras. Una tercera razón por la que no se ha aprovechado el potencial de las adquisiciones públicas sostenibles es que los mecanismos institucionales vigentes son inadecuados para garantizar su adopción generalizada por todos los Gobiernos y a todos los niveles administrativos. Ese es el tema principal de este breve documento,

5. El presente documento se basa en las aportaciones realizadas durante una reunión virtual de expertos convocada por un grupo de trabajo oficioso del Comité de Expertos en Administración Pública el 24 de noviembre de 2020. Durante la reunión, destacados expertos y funcionarios gubernamentales debatieron el uso de las adquisiciones públicas sostenibles como catalizador del progreso hacia el logro de los Objetivos y como herramienta para crear o ampliar los mercados de productos sostenibles, mejorando de paso la competitividad económica. Los casos concretos de diversas regiones arrojaron luz sobre los problemas prácticos y las oportunidades que brindan las adquisiciones públicas sostenibles<sup>4</sup>.

## **II. Las adquisiciones públicas sostenibles como objetivo estratégico en materia de políticas**

6. La urgencia de apostar por medidas audaces en materia de desarrollo sostenible y acelerar las iniciativas para implementar la Agenda 2030 cobra más relieve en estos momentos, cuando el mundo se enfrenta a una pandemia de magnitud sin precedentes en los tiempos modernos que ha sumido todas las actividades económicas en una grave espiral descendente y sometido a enorme presión las finanzas públicas. La situación vigente ha devuelto a los gobiernos el protagonismo, no solo en lo que respecta a atenuar el impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), sino también a fomentar iniciativas en pro de la sostenibilidad ambiental y hacer frente a los desequilibrios en el desarrollo social y económico y a desigualdades que la pandemia ha agravado y puesto más de manifiesto.

7. Las adquisiciones públicas sostenibles pueden ser un objetivo estratégico de la Agenda 2030 en materia de políticas si se vertebran en un programa de acción integrado e indivisible. El objetivo principal de ese tipo de adquisiciones es lograr un equilibrio entre los aspectos medioambientales, sociales y económicos del consumo y la producción y, más en concreto, aumentar el peso de los factores sociales y medioambientales en las decisiones de los fabricantes, los proveedores y los consumidores relacionadas con las adquisiciones.

8. Al acelerar los esfuerzos para adoptar prácticas de adquisición pública sostenible a nivel nacional, regional e internacional, los países pueden seguir aprovechando las actividades desarrolladas a través del Proceso de Marrakech, que se puso en marcha en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 y dio lugar a un programa decenal de acción mundial para fomentar la cooperación internacional con miras a acelerar el cambio hacia pautas de consumo y producción sostenibles en los países desarrollados y en desarrollo. Los principales objetivos del

---

<sup>3</sup> Constituye uno de los ejes de la estrategia anual de crecimiento sostenible 2021 de la Comisión Europea, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0575%3AFIN>.

<sup>4</sup> Véase el informe de la reunión virtual de expertos sobre las adquisiciones públicas sostenibles convocada por el grupo de trabajo del Comité de Expertos en Administración Pública el 24 de noviembre de 2020.

Proceso de Marrakech eran apoyar políticas e iniciativas regionales y nacionales que acelerasen el paso a patrones de consumo y producción sostenibles, proporcionar asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo y ofrecer una plataforma para el intercambio de información y conocimientos. Esos objetivos concuerdan con las iniciativas actuales de promoción de las adquisiciones públicas sostenibles, por ejemplo, en el contexto propio del país, así como con las actividades de sensibilización y creación de comunidades de práctica.

9. También debe considerarse la vinculación con las estrategias de inversión pública. Para ello, podría ser útil que las adquisiciones públicas sostenibles se encuadrasen en los marcos de políticas pertinentes, siempre que se disponga de la información y los análisis de mercado suficientes para entender el entorno en que se llevan a cabo las adquisiciones, y se tengan presentes consideraciones de economía política como las relaciones de poder existentes, los intereses contrapuestos y las posibilidades de corrupción.

10. El plan de recuperación económica de la Comisión Europea tras la pandemia de COVID-19 ilustra esa vinculación. Cuando la Comisión adoptó su estrategia anual de crecimiento sostenible para 2021, estableció la contratación pública como una esfera estratégica, ya que se estima que representa el 14 % del PIB a nivel de la Unión Europea. En la estrategia se identificaron seis esferas prioritarias para impulsar y forjar alianzas que permitiesen mejorar las prácticas de contratación pública: en primer lugar, el fomento de la contratación pública estratégica, centrándose en los aspectos ecológicos, sociales y ligados a la innovación; en segundo lugar, la profesionalización del personal de adquisiciones públicas; en tercer lugar, la ampliación del acceso a mercados de contratación pública a través de las pequeñas y medianas empresas y del instrumento de contratación pública internacional de la Unión Europea; en cuarto lugar, la mejora de la transparencia, la integridad y los datos; en quinto lugar, el impulso a la transformación digital de la contratación pública; y en sexto lugar, la cooperación para producir conjuntamente.

11. Otro ejemplo de las adquisiciones públicas sostenibles como objetivo estratégico en materia de políticas lo ofrece la República de Corea, que pretende aumentar la proporción de las adquisiciones públicas ecológicas hasta el 70 % del volumen total de adquisición pública para 2030 y ampliar la proporción de bienes de consumo etiquetados como productos ecológicos hasta el 73 % para 2030<sup>5</sup>. En el marco de esta iniciativa, en 2021 la República de Corea emprenderá su cuarto plan de acción para promover la compra de productos ecológicos, con el ánimo de que todos los aspectos de la vida de la población atiendan a criterios de respeto ambiental.

12. Desde que comenzó la iniciativa de adquisiciones públicas ecológicas, el Gobierno de la República de Corea ha observado un cambio en la distribución de los bienes y servicios atendiendo a la clasificación de los productos en el marco de la iniciativa, y los materiales de edificación y construcción representan ahora la mayor parte. Los gobiernos locales son piezas clave, dado que suponían casi el 50 % de las adquisiciones públicas ecológicas en 2017. Una encuesta reciente confirmó que el principal obstáculo para las adquisiciones públicas ecológicas en la República de Corea es la falta de variedad de los productos. Otro inconveniente es el precio. Los proveedores de productos ecológicos tienen dificultades para competir en el mercado abierto con los productores de bienes tradicionales, que no necesariamente cumplen los mismos criterios medioambientales.

---

<sup>5</sup> Véase [https://publicadministration.un.org/Portals/1/Presentation%206\\_Joon%20Ahn.pdf](https://publicadministration.un.org/Portals/1/Presentation%206_Joon%20Ahn.pdf).

### Obstáculos que encuentran las adquisiciones públicas sostenibles

13. El autor de un reciente estudio sobre la consecución de la meta 12.7 ha detectado varios obstáculos a las adquisiciones públicas sostenibles, relacionados con el marco legislativo y normativo, las cuestiones institucionales, la implicación, las capacidades y las herramientas, y la disponibilidad de oferta de mercado<sup>6</sup>. El análisis reconoce que el costo es un factor que influye en lo que respecta a las adquisiciones públicas sostenibles, ya que los productos sostenibles suelen ser más caros que las alternativas no sostenibles. No es ninguna sorpresa que este factor tenga más peso en los países de ingresos bajos y medianos. Además, solo el 1 % de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se destina al cumplimiento de las metas del Objetivo 12.

14. Según un examen realizado en 2017 por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) sobre el progreso en la consecución de la meta 12.7, hasta ese año las adquisiciones públicas sostenibles se habían efectuado principalmente en los países industrializados, donde tienden a ser de carácter voluntario y a basarse en contratos con el sector privado. Sin embargo, las adquisiciones públicas sostenibles también van en aumento en Asia, donde la práctica tiende a ser obligatoria y estar asociada a planes de etiquetado ecológico para la manufactura y distribución de productos. En China, por ejemplo, existe una lista de productos aprobados para la adquisición pública directamente vinculados al programa nacional de etiquetado ecológico. Los programas de etiquetado de este tipo pueden facilitar la evaluación de las ofertas en las licitaciones públicas y reducir la confusión que podría producir el uso de diferentes criterios<sup>7</sup>. Se pueden encontrar ejemplos de iniciativas más recientes en una presentación realizada por el PNUMA en septiembre de 2020<sup>8</sup>.

15. Los países menos desarrollados se enfrentan a un reto importante para abastecerse de productos que cumplan los requisitos de la producción sostenible y no pueden acometer las reformas del mercado necesarias. Muchos países se ven obligados a rebajar sus aspiraciones por esa razón. Sin embargo, esto no significa necesariamente que los países en desarrollo estén incapacitados para tomar medidas en materia de adquisiciones públicas sostenibles. Una de las vías encontradas a tal efecto ha sido que los países prioricen grupos de productos disponibles localmente ya sea para el consumo interno o para la exportación, a fin de que se convierta en un líder reconocido en métodos de producción sostenible de un determinado sector.

16. Presentar las adquisiciones públicas sostenibles prácticamente como una panacea para los objetivos económicos, medioambientales y sociales es un planteamiento excesivamente simplista. En primer lugar, hay que determinar los obstáculos que se dan en ese contexto determinado y entender mejor de qué depende la eficacia de las adquisiciones públicas sostenibles y cómo seleccionar a las partes interesadas. Este aspecto reviste especial importancia para los países de ingresos bajos y medianos. La dificultad estriba en encontrar el equilibrio adecuado entre estilos de gobernanza diferentes.

### Medición y control

17. Se espera que el progreso en la meta 12.7 se supervise a escala mundial a través de un indicador sintético que mida el grado de aplicación de las políticas y planes de

<sup>6</sup> Carsten Hansen, “Waking the trillion dollar giant: sustainable public procurement and the 2030 SDG Agenda – taking stock of SPP implementation challenges and opportunities in pursuit of SDG target 12.7”, agosto de 2020.

<sup>7</sup> PNUMA, *Panorama mundial sobre contrataciones públicas sostenibles 2017* (2017).

<sup>8</sup> Véase

[https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/5.%20UNEP%20SPPactivities\\_GPP%20AG-Sept2020.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/5.%20UNEP%20SPPactivities_GPP%20AG-Sept2020.pdf).

acción en materia de adquisiciones públicas sostenibles. A principios de 2020, la Comisión de Estadística convino en reclasificar en el nivel II el indicador 12.7.1, acordado por la Asamblea General en su resolución 71/313. De ese modo, se allanaba el camino a la celebración de la primera campaña mundial de recogida de datos, iniciativa a la que se anima a todos los países a sumarse y que está bajo la responsabilidad del PNUMA<sup>9</sup>.

18. El indicador 12.7.1 es un parámetro esencial para marcar el progreso en la aplicación de las políticas y los planes de acción de contratación pública sostenible, con miras a garantizar que se siga avanzando. Aunque la primera campaña de recogida de datos en la que se utilizó la metodología acordada no se puso en marcha hasta 2020, la impresión es que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico están adoptando más la adquisición pública sostenible que los países de ingresos bajos y medianos.

19. Los países también pueden tener sus propios sistemas de medición y seguimiento que, en algunos casos, van más allá del indicador 12.7.1. La República de Corea, por ejemplo, cuenta con sistemas electrónicos en el ámbito nacional para supervisar los resultados de las entidades públicas en materia de adquisición pública ecológica. Esos sistemas han permitido al Gobierno hacer un seguimiento del volumen total de gasto en productos ecológicos y descubrir que se había quintuplicado entre 2005, primer año de la iniciativa, y 2019. Otra de sus medidas en pro de las adquisiciones públicas ecológicas es la recogida periódica de datos de seguimiento al respecto a nivel de las ciudades. Cada año se publican directrices actualizadas en una plataforma de información asociada sobre productos ecológicos y se ofrece capacitación en línea y en persona, y actividades de intercambio de las mejores prácticas. Los incentivos a las empresas ayudan a los gobiernos locales a seguir mejorando sus planes de adquisición pública ecológica.

20. Las auditorías son otra forma de supervisar los progresos y evaluar la calidad de los programas de adquisiciones públicas sostenibles. La entidad fiscalizadora superior de Costa Rica, por ejemplo, está coordinando un proyecto de auditoría cooperativa de compras públicas sostenible utilizando análisis de datos en 14 países. De acuerdo con ese proyecto, que actualmente está en fase de planificación y se lleva a cabo en el marco de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, se considera que la contratación pública sostenible es una herramienta importante para alcanzar los Objetivos y que hay que redoblar los esfuerzos para que toda la contratación pública sea sostenible, teniendo en cuenta las dimensiones social, medioambiental y económica del consumo y la producción y centrándose en la relación calidad-precio de los productos y servicios a lo largo de su ciclo de vida. Este es un enfoque diferente a los tradicionales, en los que el criterio decisivo suele ser el precio más bajo de los bienes y servicios y no se tienen en cuenta objetivos secundarios en materia de políticas. Así pues, los planteamientos centrados en la eficacia y la eficiencia redundan en favor de una economía circular, en la que los desechos se reducen al mínimo, el uso de los recursos naturales se aprovecha al máximo y se presta mayor atención a los factores sociales y medioambientales, e incluso a los efectos de la innovación.

21. Estas auditorías no están exentas de problemas. Aunque las entidades fiscalizadoras superiores estén interesadas en auditar la aplicación de la adquisición pública sostenible, en algunos casos tal vez no estén muy familiarizadas con el marco conceptual. Algunas entidades fiscalizadoras superiores participantes pueden, en los estadios iniciales, optar por centrar sus auditorías en aspectos más limitados relacionados con el cumplimiento o en cuestiones de fraude y corrupción en las

<sup>9</sup> Véase <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-12-07-01.pdf>.

prácticas de contratación. Además, en la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe, la legislación no está armonizada con el enfoque de adquisición pública sostenible. Esta cuestión preocupa especialmente a las entidades fiscalizadoras superiores, que suelen remitirse a la legislación en los criterios de auditoría. Por estas razones, las auditorías de las adquisiciones públicas sostenibles pueden requerir suma atención, tanto en el proceso de auditoría como en el control de calidad interno, hasta el mismo momento en que se emite el informe. Además, la técnica de análisis de datos utilizada en las auditorías efectuadas por la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y el Caribe depende de la calidad de la información disponible, así como de la capacidad analítica. Tal vez se den problemas similares en otras regiones.

### **III. Incorporación de requisitos de sostenibilidad a las normas y métodos de adquisición pública**

22. En el mundo, existen distintos enfoques institucionales y en materia de gobernanza de las adquisiciones públicas sostenibles, cada cual con sus propias ventajas e inconvenientes. Algunos regímenes son voluntarios y otros, obligatorios, y varía el grado de detalle en cuanto a las especificaciones de los grupos de productos. Como sucede con todos los aspectos de la gobernanza relativa a los Objetivos, deberían plantearse varios modelos, ya que no existe una solución que sirva para todos. Dicho esto, la experiencia demuestra que el avance es mayor cuando se crea un marco de obligado cumplimiento que se puede combinar con enfoques voluntarios. Por ejemplo, recurrir a las adquisiciones públicas sostenibles podría ser voluntario pero, al mismo tiempo, podría ser obligatorio que se aplicasen criterios de sostenibilidad a determinados grupos de productos.

23. El progreso en la adopción de las adquisiciones públicas sostenibles se puede frenar si, en los procesos de adquisición pública, los factores de sostenibilidad se tratan más como un añadido que como una característica esencial de las directrices de contratación. La revisión de las normas básicas en la materia, incluida la propia definición de la adquisición pública para adecuarla al concepto de sostenibilidad, podría acelerar las medidas y representaría un enorme avance en el plano normativo.

24. Al examinar los sistemas de adquisición pública, los profesionales de este campo suelen utilizar la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública como herramienta de diagnóstico. La Metodología evalúa esos sistemas atendiendo a cuatro criterios, a saber: aspectos jurídicos, institucionales, relativos al mercado y relativos a la rendición de cuentas. Incorporar a este tipo de herramienta el efecto general de la contratación desde el punto de vista social y ambiental podría ser una manera práctica de promover las adquisiciones públicas sostenibles a corto plazo. También podría ser útil que se vinculara debidamente el índice sintético antes descrito con la Metodología.

25. Del mismo modo, los gobiernos pueden utilizar el método de evaluación basado en la oferta económicamente más ventajosa para adjudicar contratos individuales atendiendo a otros aspectos de la oferta de licitación distintos del precio. Este método figura en las normas de contratación de la Unión Europea y puede ampliarse para incluir criterios sociales y medioambientales, entre otros factores. En cambio, en muchos países en desarrollo, los funcionarios encargados de las adquisiciones públicas no saben cómo preparar pliegos de licitación que incorporen criterios de sostenibilidad. Podría ser conveniente que algunos países revisaran sus normas y métodos de licitación para facilitar las adquisiciones públicas sostenibles. El aprendizaje entre países y a nivel regional también podría acelerar de manera importante el progreso en este sentido y se debería fomentar.

### **Armonización de los métodos de adquisición y los estilos de gobernanza**

26. La adecuación de los estilos de gobernanza nacionales y subnacionales a los mecanismos de adquisición pública sostenible es fundamental para involucrar a todas las partes interesadas en la puesta en marcha de este tipo de adquisiciones y puede variar entre países y regiones. En Europa es habitual un estilo de gobernanza en red, en el que los gobiernos promueven la colaboración entre empresas, instituciones públicas, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil y la favorecen como prioridad política.

27. Independientemente del enfoque que se utilice, el marco de gobernanza de las adquisiciones públicas sostenibles debe ser ambicioso, dinámico y adaptable. A modo de ejemplo, los Países Bajos tienen previsto alcanzar un 50 % de economía circular para 2030, porcentaje que aumentará al 100 % para 2050, y se espera que los avances en la adopción de la adquisición pública sostenible aceleren la consecución de esos objetivos. En la primera fase de la introducción de las adquisiciones públicas sostenibles en los Países Bajos, se hizo hincapié en un estilo de gobernanza voluntario y en red. La puesta en marcha de redes y la experimentación de nuevos enfoques resultaron clave para animar a los profesionales de la contratación pública y demostraron, al mismo tiempo, que este tipo de adquisiciones era viable y no tenía por qué resultar más caro que los enfoques tradicionales. En la segunda fase hubo que acelerar la adopción de determinados mecanismos para generar mayor volumen de adquisiciones sostenibles. La implantación de las adquisiciones públicas sostenibles era uno de los objetivos clave de una estrategia de contratación integrada que aprobó el Consejo de Ministros y también se han incorporado objetivos al respecto en el Acuerdo Nacional sobre el Clima.

### **Enfoques normativos**

28. En la actualidad no se entiende adecuadamente cómo funciona en la práctica la imposición de normativas ni cómo pueden los enfoques normativos contribuir a la gestión de las cadenas de suministro. Las normas no siempre se entienden bien en todo el sector público, ni siquiera cuando la legislación vigente está armonizada con las normas internacionales. Por consiguiente, es posible que una administración no tenga capacidad para ejecutar la legislación en materia de contratación pública sostenible y que haya que revisar los marcos jurídicos en tales casos.

29. Un ejemplo destacado del enfoque normativo es el programa de etiquetado ecológico de la República de Corea, que se puso en marcha en 1992. En 2005 se promulgó una ley para imponer la adquisición de productos respetuosos con el medio ambiente. En el marco del programa de etiquetado ecológico, el efecto medioambiental de los productos se mide por el grado en que contribuyen a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Actualmente hay muchas instituciones públicas que compran productos ecológicos y diversas partes involucradas en el mecanismo de aplicación, entre otras, varios ministerios. En mayo de 2019, había unos 15.000 productos que disponían de una etiqueta ecológica conforme con la norma nacional, en 165 categorías de productos suministrados por unas 4.000 empresas.

## **IV. Ampliación de las opciones de adquisición pública mediante los mecanismos del mercado**

30. También es importante examinar cómo se producen los bienes y servicios y, en particular, promover el uso de materiales de origen sostenible y la eficiencia de los recursos en los métodos de producción. Esta etapa es anterior a la adquisición pública,

que constituye el último estadio en materia de sostenibilidad. Una de las claves es plantearse el diseño ecológico de los productos y los servicios. También se pueden redoblar los esfuerzos para animar a los proveedores a cumplir la parte que les corresponde mediante iniciativas como la promoción del etiquetado ecológico. Resulta crucial que, al tiempo que se fomenta el diálogo en el mercado, se considere la posibilidad de hacer obligatoria la información sobre el contenido reciclado, el diseño para el reciclaje y la vida útil de los productos. Los incentivos fiscales, como las exenciones fiscales y el impuesto sobre el valor añadido que se aplica a bienes y servicios, también han demostrado ser adecuados para ampliar las opciones en materia de adquisición.

31. En el sector público, los gestores de adquisiciones están obligados a cumplir la normativa en materia de adquisición pública sostenible, si es que existe, y a tomar en consideración a los proveedores que son capaces de presentar ofertas sostenibles, lo que puede, por sí mismo, redundar en la ampliación de los mercados y la mejora de la oferta de productos y servicios sostenibles. En algunos países, la construcción de infraestructura pública es una esfera de actividad en el que se ha adoptado la adquisición pública ecológica para mejorar el desempeño ambiental.

32. Un aspecto en el que hay que incidir, cuando se amplía el contacto entre el sector público y privado, es la necesidad de hacer inspecciones y vigilar el cumplimiento; de lo contrario, la puesta en práctica de procesos de adquisición sostenible puede resultar problemática. Este ha sido el caso de la industria del cacao. Ghana y Côte d'Ivoire, por ejemplo, introdujeron en 2020 y 2021 un cargo en concepto de renta de subsistencia sobre todas las ventas de cacao, con el fin de aumentar los ingresos de los agricultores de este producto, que ganan poco más de un dólar al día como promedio. Los dos países, en conjunto, producen aproximadamente dos tercios del suministro mundial de cacao y, por tanto, podrían tener una influencia considerable en la sostenibilidad del mercado de este producto. Sin embargo, sin un mecanismo adecuado de inspección e imposición de la política sobre el cargo en concepto de renta de subsistencia, los intermediarios de productos básicos se pueden ver tentados a burlar o eludir el pago de las primas que sustentan los medios de vida agrícolas. Aunque la industria del cacao no tenga un peso enorme en las decisiones de contratación pública, este caso se puede aplicar fácilmente a la gestión de la cadena de suministro en general.

## **V. Refuerzo de la capacidad de gestión de la adquisición pública sostenible**

### **Fomento del aprendizaje mutuo, el intercambio de conocimientos y la colaboración**

33. Para lograr una economía circular a escala mundial, todos los países deben revisar sus métodos de adquisiciones y compartir sus experiencias, tanto a nivel nacional como internacional, con miras a aumentar la repercusión de esos métodos. El aprendizaje entre países también puede dar un fuerte impulso a la adquisición pública sostenible y, por lo tanto, debe alentarse. Si se lleva a cabo a escala internacional, este aprendizaje acelera el progreso hacia la consecución de los objetivos nacionales e internacionales.

34. La Comisión Europea ha estado a la vanguardia de la adopción de las adquisiciones públicas sostenibles y sus iniciativas podrían aprovecharse para forjar alianzas entre el Norte y el Sur global. Los conocimientos especializados y la experiencia de los países desarrollados también podrían compartirse con los países en desarrollo que intentan avanzar en este ámbito. La Comisión Europea ha ofrecido

orientaciones jurídicas sobre cómo incorporar los requisitos ecológicos a los procesos de adquisición pública. También se han desarrollado herramientas para impartir actividades de capacitación al respecto y se ha creado un servicio de asistencia que permite a los profesionales de las adquisiciones públicas hacer consultas sobre la incorporación de requisitos ecológicos en este tipo de procesos.

35. En marzo de 2020, como seguimiento del Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea adoptó un nuevo plan de acción para impulsar la economía circular que contiene una sección dedicada a la contratación pública. En esa sección figura la definición de criterios mínimos obligatorios de contratación pública ecológica a través de la legislación sectorial. La Comisión también seguirá prestando apoyo a través de sus orientaciones y sus herramientas voluntarias.

36. Además de reformar la normativa, también hay que medir mejor el grado de adopción de la adquisición pública sostenible, centrarse en la eficacia de las decisiones de compra y despertar el interés por este tipo de adquisiciones entre los funcionarios superiores. La falta de sensibilización y aceptación entre los altos directivos y los líderes políticos respecto a las adquisiciones públicas sostenibles puede ser un obstáculo importante. Tampoco hay una buena comprensión entre el personal directivo superior ni se dispone de los suficientes datos, en parte por la dificultad para recopilarlos. Se está dedicando una cantidad importante de tiempo a reunir información, pero la metodología utilizada en esas actividades no es lo suficientemente rigurosa en la actualidad.

37. El Centro Especializado en Contratación Pública de los Países Bajos es la institución dedicada a promover la adquisición pública sostenible en este país. Con la intención de compartir sus experiencias y aprender de los demás, los Países Bajos colaboran activamente con Gobiernos de Asia y América del Norte y también mantiene contactos con iniciativas llevadas a cabo en este ámbito en América Latina y África. El Centro ha comprobado que existe un considerable interés por el tema del uso de las adquisiciones como instrumento para promover la sostenibilidad. Algunos países también están interesados en la cuestión de cómo establecer sus propios acuerdos ecológicos, a medida que se centran en una economía y unas prácticas de adquisición más sostenibles.

### **Desarrollo profesional**

38. Desde la perspectiva de la capacidad, la adquisición pública no está reconocida como actividad profesional en muchas partes del mundo. En Europa se está intentando que se reconozca como profesión incluyéndola como asignatura en los planes de estudio de los centros educativos y creando titulaciones y programas de formación profesional sobre adquisiciones.

39. La capacidad para gestionar los procesos de contratación pública sostenible, especialmente la administración diaria de los contratos, es un reto importante en muchos países que requiere el desarrollo de competencias y recursos y un cambio de actitudes. Hay que fomentar la coherencia entre las dimensiones medioambiental, social y económica del consumo y la producción, prestando especial atención a los aspectos sociales, que a menudo no se tienen en cuenta.

40. La verificación de los productos es un gran problema. Las autoridades no suelen disponer de los recursos ni de las competencias necesarias para evaluar por completo las características de los productos y confirmar que realmente son sostenibles. El cuadro de competencias necesarias podría perfeccionarse mediante una capacitación bien definida, como parte de los programas académicos, por ejemplo, con el fin de garantizar que el personal de adquisiciones sea plenamente consciente de los métodos y sistemas de adquisición pública sostenible que tiene a su disposición.

**Cuestiones relativas a la gestión del cambio**

41. Además de las medidas encaminadas a promover la adquisición pública como profesión, un factor que no se suele tener en cuenta es la gestión del comportamiento y del cambio en ese contexto. Si el cambio no se gestiona debidamente en las entidades, es menos probable que se recurra a las adquisiciones públicas sostenibles, o tardarán más tiempo en implantarse.

42. Un obstáculo importante es aprender a trabajar desde la perspectiva individual. En lo que respecta a las adquisiciones públicas y al personal encargado de efectuarlas, la transición es difícil y este factor tiende a subestimarse. Hay herramientas que pueden servir de ayuda. Los bancos de datos pueden proporcionar orientación y *coaching* por medios como expertos externos, principios rectores y reglamentos. Se han creado numerosas herramientas de este tipo, pero siguen siendo insuficientes. Hay que potenciar el intercambio de las experiencias positivas y el aprendizaje entre colegas a ese respecto.

43. En algunos casos, hay que sentar unas bases más adecuadas para que la contratación pública sea eficaz. En ciertos países de África, por ejemplo, al implantar la adquisición pública sostenible no se puede dar por sentado que existan las estructuras de adquisición básicas ni que ya esté en marcha un sistema de adquisiciones. Las medidas para hacer más sostenibles las adquisiciones dependen de que exista un nivel básico de sistemas y prácticas de adquisición fundamentales y de buena calidad. Habrá aspectos de los mecanismos de adquisición que no funcionen y que se tendrán que resolver cuando se considere la sostenibilidad de cara al futuro.

44. La adquisición pública sostenible puede plantear especiales problemas en los Estados frágiles y afectados por conflictos, donde el debilitamiento de las instituciones tal vez entorpezca el control de la corrupción y el acceso a la justicia y a una administración eficaz. Algunas sugerencias previas sobre las principales vías a las que se puede recurrir en esos contextos son mejorar los mecanismos de rendición de cuentas aumentando la conciencia pública y los conocimientos financieros básicos; promover la participación de los ciudadanos en asuntos presupuestarios; reforzar el papel de los organismos de supervisión, en particular en materia de adquisiciones públicas; y hacer hincapié en la seguridad humana, ateniéndose a tres principios fundamentales: que la gente viva sin miseria, que la gente viva en dignidad y que la gente viva sin temor.

**Cuestiones relativas a la gestión de contratos**

45. Dadas las limitaciones presupuestarias a las que se enfrentan, los responsables públicos no siempre son capaces de definir con exactitud lo que requiere la adquisición pública sostenible. Por consiguiente, puede ser que las empresas no produzcan o no creen los bienes y servicios necesarios. Esta situación puede dar lugar a que los contratistas particulares asuman compromisos excesivos. Las empresas tampoco disponen siempre de especialización en este ámbito y, en algunos casos, no pueden cumplir sus promesas en materia ambiental, social o de innovación. Por este motivo, al plantearse la adquisición pública sostenible hay que tener en cuenta el aspecto de la gestión de los contratos.

46. La gestión inadecuada de los contratos es evidente en el sector público de los países en desarrollo, en el que todos los ministerios, departamentos y organismos oficiales tienen una capacidad limitada para garantizar que se respete la calidad, el plazo de entrega y el coste acordado para los bienes a lo largo de toda la duración del contrato. La corrupción también es un factor importante en la gestión de contratos. En lo que respecta a la sostenibilidad, esos aspectos esenciales contribuyen en la

actualidad a agravar el problema y habrá que afrontarlos, aunque cabe señalar que las dificultades que se plantean varían de un país a otro.

47. El análisis del ciclo de vida útil es un elemento importante de la gestión contractual, aunque calcular el costo en función de esos ciclos puede ser bastante complicado. Hay que dedicar el tiempo suficiente a la planificación para garantizar la rentabilidad. Al mismo tiempo, el costo no puede ser la única consideración, hay que tener en cuenta los criterios de equidad y comportamiento ético, especialmente en el sector público. En el sector privado, en cambio, resulta fundamental la eliminación de los retrasos, ya que ello afecta a la entrega de bienes y servicios y a la finalización de los proyectos dentro de los plazos y presupuestos estipulados.

48. Un ámbito en el que el sector privado parece funcionar mejor que el público es el de la gestión de contratos. En 2020, por ejemplo, quedó patente que es más probable que surjan problemas en la gestión contractual cuando se recurre a medidas de emergencia, por ejemplo, en la adquisición de equipos de protección personal y otros equipos médicos para responder a la pandemia de COVID-19.

49. También merece atención el papel de la contratación electrónica, que podría dar un impulso importante a las adquisiciones públicas sostenibles, aunque todavía no se ha tratado ni utilizado mucho en este contexto. El fomento de la colaboración y el uso de herramientas digitales contribuirían a promover las prácticas de adquisición pública sostenibles.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

50. Durante la reunión preparatoria del grupo de expertos se estudiaron los obstáculos y las oportunidades en materia de contratación pública sostenible. En lo que respecta a los obstáculos, no se suelen tomar plenamente en cuenta las deficiencias, por ejemplo, en los aspectos sociales. La falta de conocimiento y aceptación de las adquisiciones públicas sostenibles entre los directivos superiores y los líderes políticos en los países de ingresos bajos y medianos constituye un reto. Solo el 1 % de la asistencia oficial para el desarrollo se destina a la implementación del Objetivo 12, aun cuando el gasto público representa una parte considerable del PIB. De cara al futuro, será importante que se cree un marco de obligado cumplimiento y se estudien los productos y servicios propios de cada sector, así como los objetivos y procesos de adquisición pública.

51. Otro obstáculo es que, en ocasiones, las promesas de las empresas sobre las características sostenibles de sus productos resultan excesivas y, sin embargo, los gobiernos no siempre son capaces de verificar que los resultados se ajustan a los requisitos. La gestión inadecuada de los contratos por parte de los responsables públicos genera problemas, por ejemplo, para calcular los costos en función del ciclo de vida útil. Hay que mejorar las operaciones de planificación, adquisiciones y gestión de contratos. También se han planteado dificultades para obtener productos sostenibles, dadas las limitadas opciones de abastecimiento.

52. El aspecto de las adquisiciones relacionado con la conducta y la gestión del cambio tiene importancia para la adquisición pública sostenible. También hay que fomentar la capacitación en la materia. El personal de adquisiciones no siempre es plenamente consciente de lo que debe hacer para llevar a cabo eficazmente procesos de adquisición sostenible. Se pueden utilizar incentivos fiscales. La falta de datos y el etiquetado de los productos también son temas problemáticos.

53. Los métodos de adquisición pública deberían incorporar requisitos de sostenibilidad por regla general, y no relegar la adquisición pública sostenible a una categoría especializada. Fijarse objetivos normativos ambiciosos puede ser útil. Para

seguir fomentando la implantación de la adquisición pública sostenible, se necesitan marcos de obligado cumplimiento, adecuados a cada sector y vinculados a prioridades en materia de políticas. Habrá que redoblar los esfuerzos para animar a los líderes políticos y los directivos superiores a involucrarse en el proceso.

54. Las adquisiciones públicas sostenibles son un recurso muy prometedor como instrumento esencial en materia de políticas para alcanzar los Objetivos. La intensificación del aprendizaje entre pares, el fomento de la colaboración y el uso de herramientas digitales contribuyen a promover las prácticas de adquisición pública sostenible. También deben emprenderse iniciativas a nivel nacional, regional e internacional para acelerar el progreso en la consecución de las metas a este respecto. La adecuación entre los estilos de gobernanza nacionales y subnacionales y los mecanismos de adquisición pública sostenible es fundamental para involucrar a todas las partes interesadas en su puesta en marcha.

55. En la actualidad no se entiende adecuadamente cómo funciona en la práctica la imposición de normativas ni cómo pueden los enfoques normativos contribuir a la gestión de las cadenas de suministro. En estos casos puede que haya que revisar los marcos jurídicos, entre otras cosas, mejorando los incentivos fiscales, como las exenciones fiscales y la aplicación de impuestos sobre el valor añadido a los bienes y servicios. También se pueden redoblar los esfuerzos para animar a los proveedores a cumplir la parte que les corresponde mediante iniciativas como la promoción del etiquetado ecológico.

56. Además de reformar la normativa, hay que medir mejor el grado de adopción de la contratación pública sostenible, centrarse en la eficacia de las decisiones de compra y despertar el interés por este tipo de adquisiciones entre los funcionarios superiores. La falta de sensibilización y aceptación entre los altos directivos y los líderes políticos respecto a la adquisiciones públicas sostenibles puede ser un obstáculo importante.

57. Los factores de sostenibilidad deben integrarse en los procesos de contratación, en lugar de considerar la adquisición pública sostenible como una alternativa a los enfoques tradicionales, que a menudo utilizan el menor coste posible como principal criterio en las decisiones sobre adquisiciones, sin tener en cuenta objetivos secundarios en materia de políticas.

58. La capacidad para gestionar los procesos de adquisición pública sostenible, especialmente la administración diaria de los contratos, es un reto importante en muchos países que requiere el desarrollo de competencias y recursos y un cambio de actitudes. A menudo no se tienen en cuenta los aspectos sociales. También hay que fomentar la coherencia entre las dimensiones medioambiental, social y económica del consumo y la producción.

59. El cuadro de competencias necesarias podría perfeccionarse mediante una capacitación bien definida, por ejemplo, en el marco de programas académicos, con el fin de garantizar que el personal de adquisiciones sea plenamente consciente de los métodos y sistemas de adquisición pública sostenible que tienen a su disposición. También habría que esforzarse por promover las adquisiciones públicas como actividad profesional, y tal vez sea interesante seguir debatiendo cómo aprovechar las tecnologías digitales y la transformación digital para promover las adquisiciones públicas sostenibles.