

Hacia la Implementación de Patrones de Sostenibilidad Ambiental en la Producción y Consumo: Compras Públicas Sostenibles

Miguel Ángel Soto Palacios*

Resumen:

El gasto público de muchos Estados contribuye de manera significativa en el Producto Bruto Interno de los países, siendo normalmente los principales consumidores de las economías nacionales; razón por la que dicho poder de adquisición constituye una oportunidad para influir en el mercado, fomentando la producción y el consumo de bienes sostenibles y amigables con el ambiente. En ese sentido, el artículo aborda el mecanismo de las Compras Públicas Sostenibles como una herramienta para promover patrones de Consumo y Producción Sostenibles y, consecuentemente, lograr el desarrollo sostenible en el marco del concepto de una economía verde.

Palabras clave:

Sostenibilidad ambiental – Desarrollo sostenible – Contrataciones y adquisiciones del Estado – Contratación pública – Compras verdes – Compras públicas sostenibles – Economía verde – Producción y consumo sostenibles

Abstract:

Public spending of many states makes a significant contribution to the Gross Domestic Product of countries, which are the main consumers of the national economies. For this reason, the purchasing power is an opportunity to influence the market by promoting production and consumption of sustainable and friendly goods to the environment. In this sense, this article discusses the system of Sustainable Public Procurements as a way to promote Sustainable Consumption and Production patterns and, thus, reach sustainable development for a green economy.

Keywords:

Environmental sustainability – Sustainable development – State contracting and procurements – Public contracting – Green purchasing – Sustainable public purchasing – Green economy – Sustainable production and consumption

Sumario:

1. Sostenibilidad ambiental, economía verde y contratación pública. – 2. Iniciativas internacionales para la implementación del Principio Sostenibilidad Ambiental en las compras públicas. – 3. Estándares para acreditar una producción sostenible. – 4. A modo conclusión: avances y reformas necesarias para promover un consumo y producción sostenibles y garantizar la implementación de compras públicas sostenibles

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú con Segunda Especialidad en Derechos Ambiental y de los Recursos Naturales por la misma casa de estudios. Asociado del Área de Recursos Naturales en Rubio Leguía Normand. Ex asociado de la Asociación Civil Derecho & Sociedad.

1. Sostenibilidad ambiental, economía verde y contratación pública

La conciencia sobre los aspectos ambientales como parte del desarrollo económico ha ido incorporándose gradualmente –principalmente en las últimas dos décadas– en la arena pública y política.

Siendo así, en el contexto internacional se han ido sentando las nuevas bases de convivencia que proveen de gobernabilidad al sistema político, surgiendo un nuevo paradigma de desarrollo que coloca al ser humano en el centro del proceso de desarrollo, en donde el crecimiento económico se considera como un medio y no como un fin; de modo que se proteja las oportunidades de vida de las generaciones actuales y futuras y, por ende, se respete la integridad de los sistemas naturales que permiten la existencia de vida en el planeta¹.

Dicho paradigma de desarrollo se incluyó en los debates de los años noventa; debiéndose la formulación actual del concepto de desarrollo sostenible al informe elaborado en 1987 por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, en el que se lo define como aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las propias. Esta visión destaca la necesidad de lograr un crecimiento económico sólido y permanente, favoreciendo sus vínculos positivos con el ambiente (mayor eficiencia en el uso de recursos, desarrollo tecnológico, demanda de mejor calidad ambiental) como condición para la sustentabilidad².

El desarrollo sostenible es entendido, entonces, como un concepto de desarrollo que procura integrar y asociar las dimensiones económica y social con la dimensión ecológica, que surge como resultado de la conciencia de los crecientes problemas ambientales y de los límites impuestos por la naturaleza a la explotación y crecimiento económico descontrolado.

Sobre el particular, el Banco Mundial también aborda el concepto de desarrollo sostenible; señalando que la satisfacción de las necesidades del futuro depende del equilibrio que se logre entre los objetivos sociales, económicos y ambientales en la toma de decisiones.

En ese sentido, uno de los aspectos a través de los cuales se ha considerado que puede alcanzarse el desarrollo sostenible, es el de consumo y

producción; en la medida que se busca producir y utilizar los productos y servicios de una forma menos nociva para el ambiente.

La cuestión del Consumo y Producción Sostenibles se abordó en detalle en el capítulo 4 de la Agenda 21 durante la Cumbre de Río celebrada en 1992. Así, el Consumo y la Producción Sostenibles han sido consideradas como la forma en que puede producirse una cantidad suficiente de bienes y servicios, reduciendo la presión sobre el ambiente y los ecosistemas.

Diez años después, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002, todos los países estuvieron de acuerdo en que «la erradicación de la pobreza y la modificación de las modalidades insostenibles de producción y consumo, así como la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social, son objetivos generales y requisitos esenciales del desarrollo sostenible».

Al respecto, en el capítulo III del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo se exhortó a los Estados Miembros a que alienten y promuevan la elaboración de un conjunto de Programas de 10 años de duración en apoyo de las iniciativas nacionales y regionales para acelerar el cambio hacia modalidades de Consumo y Producción Sostenibles con objeto de promover el desarrollo económico y social dentro de los límites de la capacidad de sustentación de los ecosistemas.

El referido Plan de Aplicación promovió prácticas de compras públicas que estimulen el desarrollo y difusión de bienes y servicios ecológicamente responsables, así como la integración de los tres componentes del desarrollo sostenible –desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente–, como pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente.

Como consecuencia de lo anterior, en Río+20 se reafirmó que promover patrones de Consumo y Producción Sostenibles es uno de los tres objetivos generales y requisitos indispensables para alcanzar el desarrollo sostenible; razón por la que los Estados se comprometieron a acelerar el cambio hacia patrones de Consumo y Producción sostenibles, adoptando para ello el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles.

Con relación al mencionado Marco Decenal, debemos precisar que éste constituye un marco de acción global para promover la cooperación

1 GUIMARÃES, Roberto P. *La Sostenibilidad del Desarrollo entre Río-92 y Johannesburgo 2002: Éramos felices y no sabíamos*. Ambiente & Sociedad - Año IV - No 9 - 2o Semestre de 2001.

2 ROJAS OROZCO, Cornelio. *El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública*. México, 2013. p.14

internacional a fin de acelerar la transición hacia un Consumo y Producción Sostenibles; apoyando la creación y fortalecimiento de capacidades así como facilitando el acceso a asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo.

Cabe recalcar que dentro del Marco Decenal se han priorizado determinados programas iniciales, dentro de los cuales hay uno referido a SPP.

Asimismo, debe señalarse que la Conferencia realizada en Río el 2012 tuvo como ejes centrales analizar y establecer las bases de una economía verde, cuyos objetivos sean la sustentabilidad y la erradicación de la pobreza y, de otra parte, la creación de un marco institucional para el desarrollo sustentable, sentando las bases para una gobernanza ambiental.

Sobre el particular, es preciso mencionar que si bien no se cuenta con una definición de economía verde, puede entenderse por ella como un sistema de actividades económicas relacionadas con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios que resulta en mejoras del bienestar humano en el largo plazo; sin, al mismo tiempo, exponer las generaciones futuras a riesgos ambientales y escasez ecológicas significativas³.

Como consecuencia de lo anterior, una economía verde es caracterizada por un substancial aumento de las inversiones en sectores verdes, apoyadas por reformas políticas que sean instrumentales para esto. Estas inversiones, tanto públicas como privadas, ofrecen un mecanismo para la reingeniería de los negocios, de la infraestructura, de las instituciones y la adopción de procesos de producción y consumo sostenibles⁴.

En virtud de ello, la economía verde es aquella que mejora el bienestar del ser humano y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas. En su forma más básica, una economía verde es aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente⁵.

Por ello, uno de los instrumentos para alcanzar el desarrollo sostenible en el marco del concepto de una economía verde, es la promoción de patrones de Consumo y Producción Sostenibles a través de las SPP.

Al respecto, es claro que el gasto de los gobiernos contribuye de manera significativa en el Producto Bruto Interno (PBI) de los países. Así, el gobierno es normalmente el principal consumidor de la economía nacional; como en el caso de los países latinoamericanos, donde el gasto público de los países representa un aproximado del 24% del PBI⁶.

En el caso peruano, los recursos financieros que el Estado peruano destina para cumplir sus funciones bordean el 26% del PBI; de esta manera, el sector público se convierte en el mayor y principal comprador del país. Cabe precisar que en el Perú, existen más de 2,750 entidades públicas que contratan servicios, adquieren bienes y ejecutan obras para cumplir con los objetivos de su plan operativo institucional, y efectúan aproximadamente 175 mil transacciones⁷.

Por lo señalado precedentemente, el poder de adquisición que posee un Estado constituye una oportunidad para influir en el mercado, fomentando la producción y el consumo de bienes sostenibles y amigables con el ambiente. En ese sentido, las SPP proporcionan un mecanismo único para promover productos y servicios con una calidad determinada en términos ambientales, a la par generan incentivos en los proveedores para que desarrollen su producción y/o prestación en esa línea.

Las SPP son definidas como un proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos utilizando sus recursos de manera óptima a lo largo de toda su vida útil; de modo que se generen beneficios no solo para la organización sino también para la sociedad y la economía, minimizando al mismo tiempo los daños al ambiente⁸.

En ese sentido, las SPP ayudan a los gobiernos a cumplir con objetivos ambientales, tales como

3 XVII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Abril, 2010. *Elementos de carácter general que pueden ser utilizados por los Ministros y Jefes de Delegación para el Intercambio sobre Economía Verde*. p.2.

4 *Ibidem*.

5 XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Enero-febrero de 2012. *Economía Verde en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza. Una perspectiva desde América Latina y el Caribe*, p.4.

6 CLEMENTS, C, FAIRCLOTH y M. VERHOEVEN *Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política*. Revista de la CEPAL 93, 1997.

7 GARCÍA PAZ, Jorge. *Las compras verdes, una práctica sustentable y ecológica: posibilidad de su aplicación en el Perú*. Revista Contabilidad y Negocios No. 7. Lima, PUCP: 2009. p.40.

8 Fuente: Procuring the Future, informe del grupo de trabajo británico sobre compras sostenibles, junio de 2006. Definición aprobada por el grupo de trabajo de Marrakech sobre las compras públicas sostenibles. En la nota al pie de la definición se dice que las compras sostenibles deben tener en cuenta las consecuencias medioambientales, sociales y económicas de: el diseño; el uso de materiales no renovables; los métodos de fabricación y producción; la logística; la prestación de servicios; el uso; el manejo; el mantenimiento; la reutilización; las opciones de reciclaje; la eliminación; y las capacidades de los proveedores para afrontar estas consecuencias a lo largo de toda la cadena de suministro

la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la mejora en la eficiencia energética y el consumo de agua. Por su parte, los beneficios sociales de SPP incluyen la reducción de la pobreza, el aumento de la equidad y el respeto a las normas fundamentales del trabajo. Asimismo, desde una perspectiva económica, las SPP pueden generar ingresos, reducir costes y fomentar la transferencia de competencias y tecnología⁹.

Por ello, las SPP son aplicadas como un instrumento político que respalda políticas nacionales, regionales e internacionales y programas como la erradicación de la pobreza, la creación de riqueza, la estimulación de las economías locales y del empleo, las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y la innovación y el desarrollo de tecnologías ambientales.

Como consecuencia de lo anterior, y en tanto que constituye una herramienta que tiene por finalidad alcanzar el desarrollo sostenible, las SPP incluyen:

- Factores económicos: que incluyen el costo de los productos y servicios a lo largo de toda su vida así como el costo para la sociedad en su conjunto para garantizar calidad-precio al largo plazo (Costo Total de Vida – WLC por sus siglas en inglés – *Whole Life Costing*);
- Factores ambientales: para reducir el impacto ambiental de los bienes, obras y servicios así como para reducir al mínimo el uso de recursos a través de la oferta suministro (compras verdes), y;
- Factores sociales: que incluyen el reconocimiento de la igualdad y la diversidad, observando las normas fundamentales del trabajo, garantizando condiciones de trabajo justas, aumentando el empleo, las habilidades y el desarrollo de las comunidades locales (compras socialmente responsables).

Siendo así, la implementación de SPP incluye variables que van más allá del criterio ambiental; sin embargo, para efectos del presente artículo, desarrollaremos el aspecto de sostenibilidad ambiental, que caracteriza a las denominadas Compras Verdes, mediante la cual se incorporan criterios o especificaciones técnico-ambientales en las compras públicas.

Las Compras Verdes son definidas por la Comisión Europea como «un proceso mediante el cual

los poderes públicos tratan de adquirir bienes, servicios y obras con un impacto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida en comparación con otros bienes, servicios y trabajos que se adquirirán con la misma función principal».

De ese modo, la implementación de Compras Verdes públicas se basa en la incorporación de requerimientos ambientales en los contratos de suministro, obras y servicios, tales como la eficiencia energética, el uso de productos reutilizables, el empleo de energías renovables, la minimización de emisiones, y la adecuada gestión de residuos sólidos.

Lo anterior implica un cambio de paradigma en la contratación pública, toda vez que –en general– las normas que la regulan se basan en los siguientes principios rectores: (i) alcanzar la mejor relación calidad-precio (*best value for money*¹⁰), y; (ii) garantizar la competencia para asegurar la igualdad de condiciones para los proveedor esa través de la implementación de procedimientos que aseguren la no discriminación, igualdad de trato, transparencia, y proporcionalidad.

Sobre el particular, es preciso mencionar que el «*value for money*» es un concepto que tiene por objeto evaluar si una organización ha obtenido o no el máximo beneficio de los bienes y servicios que adquiere o provee, con los recursos disponibles para hacerlo. De ahí que no sólo se refiera a los costos de los bienes y servicios, sino que además tome en cuenta otros factores, como la calidad, uso de recursos, oportunidad y conveniencia, que en su conjunto constituyen un mejor valor.

Por tanto, y tomando en consideración que el referido concepto no sólo se basa en el precio de compra sino en la máxima eficiencia y efectividad de la compra, la implementación de Compras Verdes tendrá por finalidad alcanzar la máxima eficiencia (*value for money*) a través de la generación de beneficios no sólo a la entidad que adquiere los bienes, servicios u obras, sino también a la sociedad que verá reducido el impacto sobre el ambiente.

2. Iniciativas internacionales para la implementación del principio de sostenibilidad ambiental en las compras públicas

Los Estados son consumidores muy influyentes en el mercado nacional, por lo que sus decisiones

9 PNUMA. *Implementando Compras Públicas Sostenibles. Introducción al Enfoque del PNUMA*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 2012.

10 Value for money (VFM) es un concepto para evaluar si una organización ha obtenido o no el máximo beneficio de los bienes y servicios que adquiere o provee, con los recursos disponibles para hacerlo. No sólo se refiere a los costos de los bienes y servicios, sino que toma en cuenta otros factores, como la calidad, uso de recursos, oportunidad y conveniencia, que en su conjunto constituyen un mejor valor. Este concepto se basa no sólo en el precio de compra, sino que en la máxima eficiencia y efectividad de la compra.

de compra pueden afectar directamente las decisiones de las empresas sobre la calidad de los productos y servicios que ofrecen, así como las decisiones tomadas por otros consumidores.

En ese sentido, la contratación pública puede constituirse en un poderoso motor de la sostenibilidad ambiental, a través de incentivos para la inversión, la innovación y la ampliación de las empresas sostenibles, bienes, servicios e infraestructura en los sectores público y privado. A continuación, presentamos una serie de experiencias que tienen por finalidad su implementación.

2.1 Programa de las naciones unidas para el medio ambiente - PNUMA

Como consecuencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en junio de 1972, se creó el PNUMA, con la finalidad de fomentar y apoyar la cooperación en el tema ambiental, propiciando la calidad de vida del presente sin comprometer la de las generaciones futuras.

Desde su creación, el PNUMA ha trabajado en asociación con diversos grupos, entre los que figuran otras entidades de las Naciones Unidas, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, empresas, el sector industrial, los medios de comunicación y la sociedad civil.

Siendo así, el PNUMA juega un rol determinante en la implementación de programas que coadyuvan a la elaboración de políticas sobre sostenibilidad ambiental en los países miembros de las Naciones Unidas y, en los últimos años, incentivando la generación progresiva de una economía verde y de Consumo y Producción Sostenibles.

2.1.1 Grupos de trabajo de Marrakech

Los Grupos de Trabajo de Marrakech («GTMK») constituyeron iniciativas voluntarias dirigidas por los gobiernos que, con la colaboración de organizaciones internacionales, llevaron a cabo una serie de iniciativas, a escala nacional o regional, destinadas a promover el cambio de patrones de consumo y producción hacia una mayor sostenibilidad. El denominado Proceso de Marrakech sobre Consumo y Producción Sostenibles estuvo dirigido por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales («DAES») de las Naciones Unidas y el PNUMA.

La creación de los GTMK respondió al llamado del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo¹¹ (2002), en el cual se precisó que los gobiernos y las organizaciones internacionales competentes, el sector privado y todos los grupos principales debían desempeñar un papel activo con miras a modificar las modalidades insostenibles de consumo y producción, a través de programas de 10 años de duración en apoyo de iniciativas nacionales y regionales.

En ese sentido, uno de los 7¹² GTMK estuvo enfocado exclusivamente al diseño de herramientas y desarrollo de capacidades en el tema de SPP; el cual fue creado en una Reunión de Expertos en Consumo y Producción Sostenibles celebrada en Costa Rica en el año 2005.

El GTMK sobre SPP estuvo dirigido por la Oficina Federal para el Medio Ambiente de Suiza y entre sus miembros se contaron los gobiernos de Argentina, China, República Checa, Ghana, México, Filipinas, Reino Unido y Estados Unidos, además del Estado de São Paulo (Brasil). El referido grupo de trabajo también incluyó a organizaciones como la Comisión Europea, el PNUMA, el DAES, la Organización Internacional del Trabajo y el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible.

Como parte del desarrollo de sus actividades, el GTMK sobre SPP desarrolló una metodología para la aplicación de compras públicas sustentables en los países desarrollados y en desarrollo, conocido como el Enfoque sobre SPP (*MTF on SPP - Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement*).

El Enfoque sobre SPP tiene como objetivo crear un marco legal y político que viabilice la implementación de acciones de SPP y que, a su vez, informe al mercado de los objetivos y las áreas prioritarias, lo cual permita una adaptación progresiva¹³. En virtud de ello, el referido enfoque considera una serie de etapas o fases que los Estados tendrían que seguir con la finalidad de diseñar e implementar una política y plan sobre SPP, los cuales son¹⁴:

a) Evaluación de Estado

Una Evaluación de Estado (*Status Assessment*) permite que las organizaciones evalúen los actuales niveles de SPP, con la finalidad de identificar los pasos que debieran seguirse para lograr una mejora continua.

11 Véase: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/pdf/WSSD_PlanImpl.pdf

12 Los Grupos de Trabajo de Marrakech fueron: (i) Cooperación con África; (ii) Productos Sustentables; (iii) Formas de Vida Sustentables; (iv) Compras Públicas Sustentables; (v) Turismo Sustentable; (vi) Edificios y Construcción Sustentable, y; (vii) Educación para el Consumo Sustentable (coordinada por Italia).

13 PNUMA. *Implementando Compras Públicas Sostenibles: Introducción al Enfoque del PNUMA*. PNUMA, 2012. p.12.

14 PNUMA. *Implementando Compras Públicas Sostenibles: Introducción al Enfoque del PNUMA*. PNUMA, 2012. p.15.

En ese sentido, los objetivos de la Evaluación de Estado consisten en capacitar a los profesionales gestores de contrataciones y adquisiciones del Estado a fin de que:

- Identifiquen lo que sucede a escala nacional y organizativa en relación con las SPP.
- Comprendan los pasos necesarios para mejorar las SPP.
- Accedan a fuentes de ayuda y orientación para mejorar las SPP
- Comparen su enfoque de las SPP con otros.
- Aumenten la sensibilización acerca del compromiso internacional con las SPP.
- Comprueben los avances del país más adelante.

Es preciso mencionar que el PNUMA considera recomendable que el primer paso del Enfoque sobre SPP sea una Evaluación de Estado completa toda vez que ello permitirá adquirir una perspectiva inicial del estado de la cuestión en el país y, posteriormente, cubrir aquellos vacíos o falta de información que se haya podido identificar.

Para tales efectos, resulta determinante especificar si la Evaluación de Estado va a abarcar solo a la organización encargada de la implementación, todas las administraciones centrales o todos los niveles de gobierno interesadas en las compras. Asimismo, es importante dejar claro si la evaluación es para todo el país o para la organización concreta que se evalúa.

b) Estudio Legal

El objeto de un Estudio Legal es considerar el marco jurídico y normativo del país al momento de diseñar e implementar las SPP; lo cual permitirá: (i) comprender las posibilidades legales de implementar las SPP; (ii) identificar las políticas existentes y, de ser el caso; (iii) proponer cambios en la regulación o procedimientos.

c) Ejercicio de Priorización

El Enfoque sobre SPP incluye un sólido Ejercicio de Priorización que tiene por objeto decidir qué productos y servicios deberían formar parte de una posterior política y plan de acción de SPP.

El referido ejercicio deberá llevarse a cabo de acuerdo con la siguiente metodología:

- Identificar las prioridades políticas en materia de desarrollo sostenible.
- Identificar las áreas de gasto.
- Analizar la disponibilidad del mercado, en base a la identificación de bienes y servicios que

podrían cumplir con requisitos de políticas de SPP.

- Identificar aquellos bienes y servicios respecto de los cuales podría ejercerse alguna influencia sobre el mercado.
- Identificar las categorías de productos que podrían volverse más sostenibles.
- Identificar las categorías de productos en los que existe la capacidad de implementar SPP rápidamente.
- Identificar las categorías de productos estratégicos para el país.

d) Estudio de Mercado

El Estudio de Mercado tiene por finalidad evaluar las capacidades productivas existentes para generar productos y servicios sostenibles en el país y, de ese modo, analizar la capacidad de respuesta del mercado.

e) Política y Plan de Acción de SPP

El desarrollo de una Política y Plan de Acción es determinante para efectos de la implementación de SPP, toda vez que establece las directrices que debieran seguirse para su aplicación.

f) Capacitación

Una vez generada la Política y el correspondiente Plan de Acción, su implementación requerirá capacitar acerca del Enfoque sobre SPP, lo cual permitirá que el personal responsable de las compras y el que tiene influencias en ellas comprendan los principios en que se basa el enfoque y garantiza que tengan claros los beneficios de las SPP y las consecuencias si no se realizan.

g) Implementación de las SPP

Por último, y en base a los resultados logrados en las fases anteriores, se incluirán criterios de sostenibilidad en todas las etapas del proceso de las compras públicas, desde la selección de proveedores a la especificación, la evaluación de las ofertas y la gestión de los contratos.

Por otro lado, es preciso mencionar que en el Décimo Octavo (2009-2010) y Décimo Noveno Período de Sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible¹⁵ (2011), los representantes del Proceso de Marrakech presentaron un Marco Decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles para el período 2012-2022, el cual fue finalmente adoptado en la Cumbre de Río+20¹⁶.

15 Véase: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.17/2011/20&Lang=S.

16 Véase: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-5_spanish.pdf

El referido Marco Decenal tiene por objeto establecer los lineamientos básicos para la implementación de programas y actividades que fortalezcan, entre otras, la integración del Consumo y Producción Sostenibles en la adopción de decisiones en todos los planos, teniendo en cuenta su carácter intersectorial, por ejemplo a través de la planificación estratégica y la formulación de políticas.

Finalmente, cabe indicar que uno de los ámbitos identificados en dicho Marco Decenal ha sido el de SPP, para lo cual se ha considerado pertinente aprovechar los aspectos valiosos de experiencias como el Proceso de Marrakech, dentro de los cuales el Enfoque sobre SPP constituye una herramienta fundamental.

2.1.2 Construcción de Capacidades para las Compras Públicas Sostenibles en los Países en Desarrollo

En el año 2008, como parte de los avances del GTMK sobre SPP, el gobierno Suizo y el PNUMA diseñaron un proyecto para promover el enfoque de las SPP en 14 países a nivel mundial. El proyecto, se denominó «Construcción de capacidades para las compras públicas sostenibles en los países en desarrollo», siendo implementado por el PNUMA y desarrollado como un programa piloto en Chile, Colombia, Costa Rica, Líbano, Mauricio, Túnez y Uruguay.

En el caso de países de la Región Latinoamericana, todos ya cumplieron con los pasos que la metodología del Enfoque sobre SPP requiere o están en proceso de culminarlos; lo cual ha generado un buen entendimiento sobre el marco legal, la preparación del mercado a ofrecer bienes y servicios sostenibles, y el desarrollo de una política específica para SPP, incluyendo su plan de acción.

De las conclusiones del proyecto se obtuvieron resultados que permiten consolidar las acciones aprendidas con el objeto de aplicarlas en otros países en desarrollo, lo cual se plasmará en una segunda fase del proyecto, que estimulará la oferta y demanda de bienes y servicios sostenibles a través del mecanismo del eco-etiquetado.

Sin embargo, los resultados obtenidos no han sido los originalmente proyectados, toda vez que un factor clave en la implementación de SPP, y que no ha sido asumido del todo, es la decisión política de los Estados y el financiamiento correspondiente¹⁷.

Finalmente, debemos indicar que durante la Cumbre de Río+20, más de 30 gobiernos e

instituciones, incluyendo Brasil, Suiza, Dinamarca y el PNUMA, anunciaron una nueva Iniciativa Internacional de Compras Públicas Sostenibles, con el fin de elevar el nivel del gasto público dirigido a bienes y servicios que maximicen beneficios sociales y ambientales.

2.2 Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas

La Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas («UNOPS») brinda servicios de apoyo en la gestión de compras sustentables, llevando a cabo una serie de iniciativas a escala mundial destinadas a promover la obtención de bienes y servicios con una calidad adecuada.

UNOPS apoya a sus asociados en el desarrollo de prácticas sostenibles en el ámbito de las adquisiciones consiguiendo que aspectos ambientales, económicos y sociales a largo plazo se integren en los documentos contractuales y en los pliegos de condiciones. Asimismo, informa a sus asociados del impacto ambiental de los distintos productos, aplicando distintos modelos de evaluación para permitir la consideración del costo del ciclo de vida de los productos y el costo total de la titularidad.

Los principales aportes de UNOPS para incluir la sostenibilidad en las actividades de adquisiciones, es el desarrollo de herramientas como directrices para la adquisición sostenible de productos, la preparación de términos de referencia, la elaboración de guías para etiquetas ambientales y organización de cursos sobre adquisiciones sostenibles.

En ese sentido, UNOPS desarrolla herramientas de formación para adquisiciones sostenibles, realizando evaluaciones, desarrollando la capacidad en adquisiciones sostenibles y elaborando materiales de orientación. Por ejemplo, UNOPS ayudó a elaborar el documento denominado *Buying For a Better World* (Comprar para un mundo mejor), el cual constituye una guía sobre adquisiciones sostenibles para las Naciones Unidas, publicada en asociación con el PNUMA, la Organización Internacional del Trabajo y el Centro Internacional de Formación de la OIT.

Buying For a Better World es una guía que tiene como objetivo orientar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en cómo implementar compras sostenibles en sus instituciones. Asimismo, provee de argumentos concretos y válidos para el compromiso con compras sostenibles, además de presentar recomendaciones para la implementación de

17 Extraído de la conferencia telefónica sostenida con Maria Soledad Camarasa, *Procurement Advisor* en UNOPS, el día 04 de octubre de 2013.

planes de acciones y una orientación sobre la integración de los principios de desarrollo sostenible en los ciclos de compra.

El rol de UNOPS en las adquisiciones públicas es, principalmente, la ejecución de procesos de licitación, elaborar estrategias de adquisiciones a través del enfoque de la cadena sustentable de suministro, fortalecer la capacidad institucional para contratar y realizar capacitaciones en adquisiciones (certificación CIPS –UNOPS y certificación organizacional en adquisiciones CIPS – UNOPS).

UNOPS trabaja en colaboración con el Instituto Colegiado de Compras y Suministros («CIPS»), líder internacional dentro del ámbito de la supervisión y comprobación de las prácticas de adquisiciones y en la cadena de suministro, con el objetivo de ayudar a los países en desarrollo a diseñar y gestionar sus propias cadenas de suministro de una forma más eficaz y eficiente. El CIPS ofrece capacitaciones adaptadas a equipos de adquisiciones y suministros así como a programas de certificación individual de reconocimiento internacional.

Las certificaciones CIPS–UNOPS estimulan la capacidad en materia de adquisiciones de los países en desarrollo proporcionando asesoramiento sobre estrategias y políticas de adquisiciones, desarrollo e implementación de sistemas de adquisición en línea, especificaciones técnicas y prácticas de adquisiciones sostenibles, procesos de contratación y licitaciones, formación adaptada y programas de cualificación para equipos de adquisiciones públicas y suministros.

Resulta importante señalar que en junio de 2010, el UNOPS y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE celebraron un Memorándum de Entendimiento, cuya vigencia fue de dos años, el cual tuvo como propósito establecer un marco de cooperación para facilitar la colaboración entre ellos, así como para brindarse mutuamente asistencia, información y capacitación, con el objeto de realizar acciones que permitan desarrollar un sistema de contratación pública eficiente, transparente, promotor del desarrollo y libre de corrupción.

Al respecto, una de las esferas de actividad del referido acuerdo fue la de incorporar en los procedimientos de contratación, criterios de compras sustentables.

En virtud de ello, UNOPS ha apoyado en la gestión de compras sustentables a diferentes instituciones en Perú, a través del desarrollo de procesos de selección en los siguientes casos: (i) compra de equipamiento informático con criterios ambientales y de equipos de iluminación de hospitales con criterios de eficiencia energética

para el Seguro Social de Salud (ESSALUD); (ii) compra de patrulleros a gas para el Gobierno Regional de Tacna; (iii) compra de incineradores pirolíticos para Hospitales a cargo de los Gobiernos Regionales de Ica y Junín; (iv) compra de ambulancias amigables con el ambiente y reducción de CO₂ para el Ministerio de Salud, y; (v) construcción de relleno para residuos sólidos para la Municipalidad de Piura.

2.3. Organización de los Estados Americanos

La Organización de los Estados Americanos («OEA») viene comprometiéndose con el desarrollo y la implementación de las compras públicas sostenibles en sus países miembros.

El Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA, con el fin de contribuir a que la eficiencia de la gestión pública, ha implementado programas como «El Mecanismo de Cooperación Interamericana para la Gestión Pública Efectiva», el cual tiene como objetivo crear un espacio de diálogo y aprendizaje entre los países miembros a través de un Foro Interamericano en el que los países compartan e intercambien perspectivas y opiniones sobre las reformas institucionales del sector público, con el objetivo de mejorar la eficacia de la gestión pública para el desarrollo.

En dicho Foro, los países miembros comparten el conocimiento relevante y las lecciones aprendidas de la implementación de reformas en otros países con el fin de desarrollar capacidades en la definición de estrategias e implementación de programas y proyectos para modernizar las compras gubernamentales.

Asimismo, la OEA brinda herramientas de gestión que ofrecen experiencias sobre temas claves de la administración pública. Por ejemplo, la Guía de Estrategias y Mecanismos para la Gestión Pública Efectiva («GEMGPE»), que tiene como propósito construir un acervo de experiencias eficaces en gestión pública con los aportes de las autoridades interesadas en estos temas, y de conocedores de las realidades de cada país. Estas experiencias proporcionan información útil para determinar qué prácticas pueden ser de utilidad, cómo operan y qué resultados han generado.

La GEMGPE reúne información sobre los marcos formales, leyes y mecanismos sobre la gestión pública referente a diferentes países de la región como Perú, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Uruguay, entre otros, la cual es publicada en la página web oficial de la OEA.

Por otro lado, la OEA apoya activamente y financia a la Red Interamericana de Compras

Gubernamentales («RICG»), que tiene como objetivo fortalecer las capacidades de cada país para aumentar la eficiencia y la transparencia en las compras gubernamentales. El objetivo de uno de los Programas de la RICG es identificar e implementar buenas prácticas de incorporación de compras sostenibles en los sistemas de compras públicas y de cooperación institucional público privada, a fines de mejorar la eficiencia y transparencia de los procesos de contratación.

La RICG está integrada por las instituciones gubernamentales de los países miembros de la OEA que, en el ámbito nacional, tienen la máxima responsabilidad relacionada con la regulación, la gestión y la modernización de las compras públicas. El año 2013 se llevó a cabo la IX Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales en las Américas en la ciudad de Uruguay, donde se difundieron los últimos avances y presentación de experiencias exitosas en la modernización de las compras públicas.

3. Estándares para acreditar una producción sostenible

Actualmente, existe en el mercado una multitud de etiquetas ambientales, marcas ecológicas, certificaciones internacionales, entre otras, que evidencian que desde hace ya varios años—a nivel global— el consumo responsable y sostenible se ha convertido en un instrumento adicional de los sistemas de gestión tanto de las entidades del Estado como de las empresas en general, las cuales buscan fomentar principios de transparencia e información ambiental adecuados, incorporando las variables sostenibilidad ambiental y bienestar humano en la toma de decisiones para la adquisición y suministro de bienes, servicios u obras

En buena cuenta, una certificación ambiental es un procedimiento voluntario por el cual un tercero (*third party*), declara y asegura de manera escrita que un bien, proceso, servicio u obra cumple con las exigencias ambientales previstas para cada campo de acción. Es así como las certificaciones ambientales surgen como una estrategia de comunicación corporativa dirigida a garantizar a los consumidores que la información declarada es verídica y real, cobrando cada día mayor valor en los mercados y constituyéndose en una estrategia de marketing empresarial.

Por su parte, las etiquetas ecológicas o eco etiquetas son definidas como un mecanismo de valoración y calificación ambiental al que

voluntariamente se someten las empresas, y que de forma oficial, certifica que un producto es considerado como más eficiente ambientalmente que el resto¹⁸.

Por otro lado, una norma técnica es un documento aprobado por un organismo reconocido, nacional o internacional, que establece especificaciones técnicas basadas en los resultados de la experiencia y del desarrollo tecnológico que se deben cumplir en determinados productos, procesos y/o servicios.

Asimismo, los sellos o marcas ambientales son distintivos que certifican productos de diferentes categorías para que puedan diferenciarse como un bien o servicio sostenible. Asimismo, permiten realizar elecciones seguras bajo el marco de parámetros aceptables. Existe un amplio abanico de sellos ambientales, relativos al producto o empresa, voluntarios u obligatorios, autocertificados o certificados por una tercera parte, multicriterio o centrados en un único aspecto ambiental. Buscan sensibilizar a los consumidores y favorecer la selección preferente de los productos de menor impacto ambiental.

Por su parte, a un programa se accede para lograr la acreditación ambiental, ya sea una etiqueta ecológica, certificación ambiental o una marca o sello ambiental, asimismo el programa contiene la descripción de las características o pasos que se deben cumplir para lograr la acreditación. Cabe precisar que los términos «Sistema» y «Programa» se utilizan indistintamente, se entienden como sinónimos.

Así, las certificaciones ambientales y las etiquetas ecológicas pueden ser consideradas un referente de gestión ambiental empresarial, marca de garantía para los consumidores, herramienta de equidad social y económica para las comunidades inmersas en ecosistemas vulnerables y, un elemento de competitividad en los mercados a nivel internacional, así como una estrategia que contribuye al cumplimiento de objetivos de política ambiental a través de la economía de mercado.

Sobre el particular, debemos señalar que la Organización Internacional de Normalización (ISO) ha clasificado las etiquetas ecológicas en los tres tipos siguientes:

- Tipo I (ISO 14024)

Este grupo de etiquetas posiblemente sea el más útil para los funcionarios encargados de

18 ASOCIACIÓN ESPAÑOLA PARA LA CALIDAD – CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA LA CALIDAD. *Etiquetas ecológicas: más que una herramienta de marketing*. Dirección electrónica: http://www.aec.es/c/document_library/get_file?uuid=f5c52708-5b3e-4b94-80d1-97d9a1c416cb&groupId=10128. p. 1.

adquisiciones. Las etiquetas o declaraciones de este grupo cumplen criterios establecidos por terceras partes, lo cual asegura la transparencia y fiabilidad, y se basan en el impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida.

Se trata de etiquetas adjudicadas, dado que requieren que el producto cumpla criterios establecidos independientemente. La mayoría de los sistemas de etiquetado ecológico nacionales y multinacionales pertenecen a esta categoría.

- Tipo II (ISO 14021)

Se trata de autodeclaraciones ambientales informativas. Son las declaraciones de los propios fabricantes, a veces denominadas «compromisos ecológicos». Pueden ser útiles, pero eso dependerá en gran medida del tipo de declaración que haga el fabricante o minorista. Las declaraciones no se verifican independientemente ni utilizan criterios de referencia predeterminados y aceptados; este tipo de etiqueta ecológica puede considerarse el menos informativo de los tres.

- Tipo III (ISO 14025)

Estas etiquetas no incluyen un juicio sobre la calidad ambiental del producto, sino que simplemente informan al consumidor de sus efectos sobre el medio ambiente. Contienen información cuantificada sobre los productos basada en los efectos a lo largo del ciclo de vida (Declaraciones Ambientales de Producto). Las declaraciones del tipo III facilitan la comparación entre productos, por ejemplo, para fines de contratación pública, pues constan de información cuantificada sobre aspectos como la eficiencia energética, las emisiones en la atmósfera, las emisiones en el agua, etc. Así pues, dan al comprador la oportunidad de comparar las puntuaciones de productos diferentes y comprar el que tiene la mejor puntuación, pero no imparte orientación alguna sobre qué se considera un buen desempeño.

Sin perjuicio de lo señalado en los párrafos precedentes, resulta importante hacer énfasis en el carácter voluntario de las certificaciones ambientales, pues si bien contar con las mismas constituye un referente importante, dentro de la política de Compras Verdes no podría exigirse como requisito necesario contar con una certificación en particular, toda vez que dicha exigencia podría considerarse discriminatoria y perjudicial para el ejercicio de la libre competencia o como un obstáculo al comercio.

No obstante lo anterior, las condiciones o requisitos para alcanzar dichas certificaciones sí podrían tomarse en consideración y exigirse en los procesos de selección correspondientes. Para ello, deberán también aceptarse otras pruebas apropiadas para acreditar el cumplimiento de dichas condiciones, como los informes de ensayos de un organismo reconocido o el expediente técnico de un fabricante.

En ese sentido, las exigencias o criterios de sostenibilidad ambiental correspondientes a una determinada certificación o eco-etiqueta pueden ser utilizadas: (i) para elaborar especificaciones técnicas que incorporen consideraciones ambientales, y/o; (ii) como parámetro de referencia para analizar las ofertas en la etapa de evaluación.

4. A modo de conclusión: avances y reformas necesarias para promover un consumo y producción sostenibles y garantizar la implementación de compras públicas sostenibles

El marco regulatorio nacional está constituido por una serie de normas de rango legal así como reglamentario que contienen algún aspecto vinculado con el Principio de Sostenibilidad Ambiental; asimismo, ello ha sido complementado con decisiones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, las cuales delimitan el ámbito de aplicación del concepto de desarrollo sostenible.

Sobre el particular, normas con rango legal como la Ley General del Ambiente y la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental así como normas reglamentarias como las que regulan la ecoeficiencia en el Sector Público¹⁹, han establecido medidas y conferido facultades que tienen por objeto implementar instrumentos que garanticen la sostenibilidad ambiental, ya sea a través de la generación de incentivos para aquellos proveedores del Estado que tengan un buen desempeño ambiental así como estableciendo objetivos específicos con relación al uso eficiente de los recursos de energía, papel, agua y recursos logísticos.

No obstante lo anterior, es preciso mencionar que las referidas normas muchas veces han respondido a necesidades concretas en un momento determinado y no a un programa específico de acción sobre sostenibilidad, motivo por el cual la coherencia entre las mismas no es la más adecuada de cara a implementar el principio de sostenibilidad en ámbitos específicos, como las compras públicas.

¹⁹ Decreto Supremo No. 034-2008-EM que dictó medidas para el ahorro de energía en el Sector Público; Decreto Supremo No. 009-2009-MINAM, que aprobó medidas de ecoeficiencia para el Sector Público; Resoluciones Ministeriales No. 021-2011-MINAM y 083-2011-MINAM que establecieron porcentajes de material reciclado en plásticos, papeles y cartones a ser usados por las entidades del Sector Público.

Ahora bien, lo señalado precedentemente ha tratado de ser corregido con la aprobación de una Política Nacional del Ambiente en el año 2009, la cual tiene por dos de sus objetivos específicos: (i) asegurar una calidad ambiental adecuada a través de una producción limpia y ecoeficiente, y; (ii) lograr el desarrollo ecoeficiente y competitivo de los sectores público y privado, promoviendo las potencialidades y oportunidades económicas y ambientales nacionales e internacionales.

En virtud de ello, la Política Nacional del Ambiente tiene como propósito servir de directriz general para alcanzar el desarrollo sostenible del país, a través de la priorización de ejes, los cuales debieran ser implementados por las entidades del Estado respecto a sus competencias, con el Ministerio del Ambiente como ente rector.

Adicionalmente, y con el objeto de implementar la Política Nacional de Ambiente, se aprobó un Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021, en donde se considera como una meta priorizada al 2021, la Gobernanza Ambiental, que contempla la implementación de la ecoeficiencia en el sector público y promoverla en el sector privado.

Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, y a diferencia de otros países en donde se pretende su implementación, las SPP o en todo caso las Compras Verdes como tales no han sido contempladas como parte de los instrumentos de gestión antes mencionados. Sin embargo, es claro que ello puede ser reconducido a través del concepto de «ecoeficiencia», cuya promoción e implementación sí se encuentra considerada como un objetivo específico en el eje de Gestión de la Calidad Ambiental de la Política Nacional del Ambiente.

Sobre el particular, puede advertirse que la ecoeficiencia viene siendo promovida por el Ministerio del Ambiente, a través de medidas que establecen el uso obligatorio de productos reciclados y biodegradables por parte de todas las instituciones públicas.

En ese sentido, en los años 2009 y 2012 se aprobaron Guías de ecoeficiencia para el Sector Público, que incluyen un Listado de Proveedores que ofrecen bienes y/o servicios ecoeficientes.

Ahora bien, es preciso mencionar que aún cuando resulta loable la tarea del Ministerio del Ambiente en la promoción de la ecoeficiencia a través de los instrumentos antes mencionados, éstos no contienen necesariamente toda la información

que resultaría necesaria para que las Entidades Públicas implementen las medidas de ecoeficiencia, principalmente en lo referido a los criterios ambientales que debieran tomarse en cuenta al momento de contratar y/o adquirir bienes y servicios.

El hecho que no se desarrolle el cómo se viabilizaría la adquisición de «bienes o servicios ecoeficientes» constituye un reto para el Ministerio del Ambiente. Sobre el particular, vale recalcar que sobre este aspecto resulta valioso el instrumento del Plan Anual de Contrataciones de cada entidad.

Adicionalmente en el año 2012, se conformó el sub-comité de normalización de Ecoeficiencia ante el INDECOPI, con el objetivo de desarrollar Normas Técnicas específicas que complementen lo establecido en la normativa legal, tales como la Norma Técnica Peruana ISO 14044²⁰: análisis de ciclo de vida, y la Norma Técnica Peruana ISO 14045²¹: evaluación de la ecoeficiencia del sistema del producto.

Al respecto, la Norma Técnica Peruana ISO 14044 establece los principios y el marco de referencia para el análisis del ciclo de vida (ACV) incluyendo: a) la definición del objetivo y el alcance del ACV, b) la fase de análisis del inventario del ciclo de vida (ICV), y; c) la fase de evaluación del impacto. Por su parte, la Norma Técnica Peruana ISO 14045 describe los principios, requisitos y directrices para la evaluación de la ecoeficiencia del sistema del producto, incluyendo: a) la definición de los objetivos y del alcance de la evaluación de la ecoeficiencia; b) la evaluación ambiental; c) la evaluación del valor del sistema del producto; d) la cuantificación de la ecoeficiencia; e) la interpretación (incluyendo el aseguramiento de la calidad); f) la comunicación de los resultados; g) la revisión crítica de la evaluación de la ecoeficiencia.

En cuanto a la implementación del Principio de Sostenibilidad Ambiental en las compras públicas, las normas antes mencionadas constituyen una referente importante para los productores de bienes, pues cabría la posibilidad de que certifiquen su cumplimiento, y ello ser tomado en cuenta al momento de la adquisición por parte del Estado, pudiéndose conceder un puntaje adicional, que como he visto resulta factible en atención a la Ley General del Ambiente y la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Por otro lado, en el contexto internacional, el Perú ha asumido una serie de compromisos – vinculantes y no vinculantes– con el objeto de implementar el desarrollo sostenible, en

20 Aprobada mediante Resolución Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias No. 36-2013/CNB-INDECOPI, publicada el 23 de junio de 2013 en el Diario Oficial El Peruano.

21 Aprobada mediante Resolución Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias No. 58-2013/CNB-INDECOPI, publicada el 8 de setiembre de 2013 en el Diario Oficial El Peruano.

específico a través de la promoción de programas de Producción y Consumo Sostenibles.

Sobre el particular, vale mencionar que el 24 y 25 de junio del presente año se llevó a cabo en Lima la VII Reunión Regional de América Latina y el Caribe sobre Consumo y Producción Sostenibles; donde los participantes –incluyendo el Estado Peruano– ratificaron su compromiso de implementar el Marco Decenal de Programas de Consumo y Producción Sostenible, así como su interés de participar en los cinco programas del Marco Decenal: información al consumidor; estilos de vida sostenibles y educación; SPP; construcción y edificación sostenibles, y; turismo sostenible.

Lo anterior determina una posición inicial favorable –frente a la Comunidad Internacional– con miras a la implementación del principio de sostenibilidad ambiental en las compras públicas, la cual debiera traducirse en una voluntad política en el ordenamiento interno, que se plasme en un plan de acción que responda a una metodología de implementación.

La gestión pública ambiental se compone de una Política Ambiental, de instituciones y de instrumentos de gestión. Siendo así, la Política Nacional del Ambiente constituye un conjunto de directrices o reglas de carácter general orientadas a que –a través de acciones– se alcance algún objetivo de política ambiental, siendo uno de ellos lograr el desarrollo ecoeficiente y competitivo de los sectores público y privado, promoviendo las potencialidades y oportunidades.

Con relación a lo anterior, los efectos de una Política Ambiental «no siempre son inmediatos y directos sino que necesitarán en muchos casos de un instrumento de política que convierte la simple declaración en acción de gobierno, es decir, en política pública ambiental»²².

El referido instrumento de política sería un programa que –a través de acciones específicas– procure alcanzar la ecoeficiencia por medio de la implementación de criterios de sostenibilidad ambiental en la contratación pública; contemplando para ello etapas, plazos y metas concretas.

Ahora bien, es evidente que el éxito de un instrumento o programa de acción «depende de la interacción compleja de un conjunto de factores: la naturaleza de los problemas ambientales abordados, los actores involucrados y sus visiones sobre la relación entre la sociedad y el ambiente,

las condiciones socioeconómicas y políticas, las restricciones y el contexto legal, las capacidades de gestión, las necesidades de coordinación y consenso para incorporarlas distintas sensibilidades de los actores, así como la integración y vinculación con otros instrumentos»²³.

Sobre el particular, es preciso recalcar que el Enfoque sobre SPP del PNUMA (*MTF on SPP - Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement*) contempla como una de las etapas para la implementación de SPP, la elaboración de una Política y un posterior Plan de Acción.

Al respecto, el PNUMA considera que «la necesidad de una nueva política de SPP depende de la existencia previa de una política o una estrategia de gran alcance que apoye claramente la implementación de las SPP en el país. Si el país ya ha desarrollado una política que aborde las compras públicas sostenibles y que pueda ser considerada válida y útil, no es necesario crear una nueva política. Sin embargo, en los países que no cuenten con experiencia previa, es muy recomendable desarrollar una política de SPP para obtener el apoyo político»²⁴.

Asimismo, en un estudio que realizó la Organización de los Estados Americanos sobre la implementación de SPP en América Latina²⁵, se identificó que muchas de las autoridades públicas consultadas consideraban necesario que –como primera etapa– se defina una Política de SPP y se establezca un liderazgo claro; es decir, que se determine formalmente en cada país una entidad con capacidad técnica y política para que las acciones puedan ser ejecutadas y tengan prioridad dentro de la agenda gubernamental del país. Así, la implementación de dicha política podría ser menos permeable a los cambios de gobierno y a los cambios de personal directivo a cargo de ministerios o departamentos involucrados.

Por tanto, en nuestro contexto, si bien contamos con una Política Nacional del Ambiente que contempla un objetivo de ecoeficiencia, no se cuenta ni con una declaración política ni un plan de acción que garanticen la implementación del principio de sostenibilidad ambiental en las compras públicas. Consideramos que ello –a cargo del Ministerio del Ambiente en tanto Autoridad Ambiental Nacional y en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas– resulta de una importancia trascendente pues garantiza una implementación sostenida en el tiempo y una debida inclusión en la agenda política del país. ■

22 LANEGRA, Iván. *El Ausente Estado Ambiental*. Lima, 2008. p. 28.

23 *Ib.* p. 35

24 PNUMA. *Implementando Compras Públicas Sostenibles. Introducción al Enfoque del PNUMA*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 2012.

25 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Las Compras Públicas Sostenibles en América Latina*. Washington: Noviembre, 2011. p.6