

Trabajo Final Diploma “Gestión Financiera en Instituciones Públicas”

Tema: Compras Públicas Sostenibles.

**Análisis de su aplicación en el Estado
uruguayo.**

Autoras:

Lucía Elmallian

Verónica Gómez

Ana Paula Gorozurreta

Docente Coordinadora:

Cra. Laura Cayón

Diciembre 2019

AGRADECIMIENTOS

A la docente coordinadora, Cra. Laura Cayón, por su tiempo, disponibilidad y dedicación.

A todos los encuestados por el tiempo dedicado y su aporte a nuestro trabajo.

A Leila, Anaclara, Emilia, Juan Manuel, Federico y Nicolás, por el apoyo y soporte.

1. ÍNDICE

1.	ÍNDICE	3
2.	GLOSARIO	4
3.	RESUMEN EJECUTIVO	5
4.	INTRODUCCIÓN	6
	a. Justificación de la elección del tema	6
	b. Objetivo y alcance del trabajo	8
	c. Metodología de la Investigación	9
5.	MARCO TEÓRICO	10
	a. ¿Qué son las Compras Públicas Sustentables?.....	10
	b. Dimensiones de las CPS: ámbito social, económico y ambiental.	10
	c. La legislación aprobada a la fecha en nuestro país, considerando su ámbito de aplicación.....	11
	d. Camino hacia la Política Nacional de Compras Públicas Sostenibles en Uruguay.	13
6.	METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	16
	a. Definición de los Pilares de las CPS	16
	b. Recopilación de la información mediante encuestas y relevamiento de información	17
	c. Procesamiento de la Información	18
7.	RESULTADOS OBTENIDOS	19
8.	CONCLUSIONES FINALES	37
9.	POSIBLES LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN	39
10.	ANEXOS	40
11.	BIBLIOGRAFÍA	57

2. GLOSARIO

ACCE	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CPS	Compras Públicas Sustentables
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
IISD	International Institute for Sustainable Development
MAPS	Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria
MYPEs	Micro y Pequeñas Empresas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sustentables
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPP	Oficina de Planeamiento Presupuesto
PIB	Producto Interno Bruto
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TOCAF	Texto ordenado de Contabilidad y Administración Financiera

3. RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo de investigación tiene por objeto relevar y analizar la situación actual de las Compras Públicas Sostenibles (CPS) en el Estado Uruguayo.

Para cumplir con lo anteriormente mencionado tomamos como referencia la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS), definiendo cuatro pilares sobre los cuales se basó el análisis: I) Conocimiento del marco regulatorio de las CPS en Uruguay, II) Capacitación de actores involucrados en CPS, III) Aplicación de políticas de CPS IV) Monitoreo y medición de resultados por aplicación de políticas de CPS.

Se realizó una revisión bibliográfica vinculada a la temática, incluyendo la normativa aprobada a nivel nacional e internacional sobre la materia, la cual ha sido objeto de ratificación por parte de nuestro país. Es importante señalar, que el Estado Uruguayo se encuentra comprometido y participa en diversos grupos internacionales en la materia y cuenta con el diseño de la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible, con perspectivas hacia el Uruguay del 2050.

Para la obtención de la información se utilizó una encuesta, la cual fue enviada a los responsables de las áreas de adquisiciones de distintos Organismos del Estado, con preguntas asociadas a cada uno de los pilares definidos. También se recibió información y se mantuvieron reuniones con la responsable del área de CPS de ACCE, quienes nos aportaron información relevante en cuanto al grado de desarrollo del tema objeto de esta investigación.

Como resultado de los datos recabados, se evidenció que en general, todos los organismos consultados, en alguna medida, tienen aunque sea de forma aislada, avances en materia de CPS, con énfasis en diferentes dimensiones según el Organismo y su profesionalización de la función de compras.

Es dable esperar, que a partir de que se aprueben instrumentos que permitan a los Organismos normalizar la aplicación y contar con los elementos y los requerimientos necesarios para su implementación, se logrará obtener mayor impacto en el desarrollo de políticas de CPS.

4. INTRODUCCIÓN

a. Justificación de la elección del tema

Como consecuencia de malas prácticas en materia de producción y consumo llevadas adelante durante décadas, en la actualidad el planeta enfrenta una gran crisis ambiental, social y económica. El cambio climático, la escasez de agua y alimentos, la contaminación del medio ambiente, la pérdida de biodiversidad y la dificultad de acceso de grupos vulnerables, son algunas de las razones por las cuales los países deben lograr que su desarrollo económico se impulse bajo la consigna de la sostenibilidad.

Es por ello que se necesita, de forma inmediata un cambio de todos, a efectos de modificar la forma en que producimos y consumimos, y lograr incorporar el concepto de sostenibilidad en las más diversas actividades que se desarrollan a diario.

Como impulso para lograr el cambio necesario, los países de todo el mundo han realizado acuerdos internacionales, al que nuestro país no ha sido ajeno.

En el marco de esta política, se han aprobado diversas disposiciones normativas (leyes, decretos, reglamentaciones), donde se han impulsado tecnologías de producción y criterios de consumo responsable, que priorizan la protección no solo al medio ambiente, sino también a grupos vulnerables de la sociedad. Es en este marco, es que se han definido las Compras Públicas Sostenibles (CPS), aplicando una metodología más regulada y ordenada, dado que a la fecha existían algunas disposiciones relacionadas a este tema que fueron aprobadas en forma aislada.

Por tanto, el rol del Estado en la promoción de la sustentabilidad a través de políticas públicas y de las CPS, tiene un impacto directo e importante, ya sea por el volumen que representan las compras públicas en el PIB de los distintos países, pero también en forma indirecta, porque promueve la creación, crecimiento y mejora de la eficiencia en la producción de bienes y servicios sustentables, asignándoles el rol de herramienta de desarrollo sostenible.

Los gobiernos de todo el mundo gastan alrededor de USD 9,5 billones anuales en contratos públicos, lo cual en promedio representa entre el 12% y 20% del producto interno bruto (PIB) de un país. Concretamente en Uruguay, se estima que las compras públicas son alrededor del 16 o 18 % del PBI, de acuerdo a datos del Banco Central del Uruguay.

Este volumen de compras genera un impacto en el ambiente, en la sociedad y en la economía. La responsabilidad de utilizar los fondos públicos de manera eficiente y responsable es el objetivo al que deberíamos apuntar. Comprar en forma eficiente, no necesariamente significa comprar al menor precio, sino apuntar a criterios de sostenibilidad que pretenden estimular la protección ambiental, el progreso social y la innovación. Este objetivo puede alcanzarse mediante el consumo responsable, haciendo que los bienes y servicios que adquirimos generen valor por dinero y beneficios tanto para la organización que lo adquiere como para el resto de la sociedad.

El Estado puede utilizar su poder de compra para influir en los mercados, más aún en una economía como la nuestra, con un mercado interno de dimensiones reducidas, donde el Estado puede llegar a ser el principal, o en algunos casos hasta el único cliente. Con sus acciones, pueden promover la transformación del mercado hacia una producción sostenible y un consumo eficiente.

A nivel internacional, la Organización de Naciones Unidas a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, impulsan el desarrollo de las CPS, enunciando específicamente en el ODS 12.7 que indica: “Asegurar prácticas de compras públicas que sean sostenibles y alineadas con las políticas y prioridades nacionales”.

En esta línea, el Estado Uruguayo se encuentra comprometido y participa en diversos grupos internacionales en la materia y se encuentra trabajando en la construcción de una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible, con perspectivas hacia el Uruguay del 2050. En este aspecto, el objetivo es reflexionar sobre el Uruguay del futuro, generar una visión consensuada del país que se quiere y definir las líneas estratégicas para lograrlo.

En este marco, la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE) define lineamientos y coopera con las diferentes Administraciones Públicas, para incorporar estos conceptos, definiendo una nueva forma de comprar. Se pretende usar el poder de compra del Estado, como una herramienta de desarrollo sostenible, promoviendo la producción de bienes y servicios sostenibles y un consumo más eficiente y sustentable en el sector público.

En esa dirección, se han establecido los siguientes objetivos específicos:

- Diseñar e Implementar una Política Nacional de Compras Públicas Sostenibles (CPS) y fortalecer el marco legal existente, para incorporar plenamente los criterios de sostenibilidad en la contratación pública.

- Desarrollar un conjunto de herramientas, guías y documentos, basados en criterios sostenibles y en el enfoque de ciclo de vida de productos y servicios, para ser implementados en el Sistema de Contratación Pública de Uruguay.
- Fortalecer la capacidad de los compradores públicos y proveedores nacionales, para una óptima incorporación de los criterios de sostenibilidad en sus actividades.
- Diseñar e implementar un sistema de monitoreo, con el fin de controlar el cumplimiento de los estándares de sostenibilidad en la contratación.

La ACCE ha planteado cuatro ejes estratégicos que se retroalimentan e integran para su contribución a un desarrollo sostenible, ellos son: transparencia, eficiencia y eficacia en las compras públicas, cadena de suministro, sustentabilidad e institucionalidad.

b. Objetivo y alcance del trabajo

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo relevar y analizar la situación actual de las Compras Públicas Sostenibles (CPS) en el Estado Uruguayo.

Para ello, se recabó información del estado del arte del proceso de compras, en distintos sectores de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Se obtuvo información respecto al grado de conocimiento del proceso de CPS de los diferentes actores que participan de las compras públicas, de los procedimientos implementados para impulsar las CPS, su aplicación y los resultados obtenidos a la fecha.

Los datos obtenidos otorgan una visión de amplio espectro de la situación actual, cuyo análisis tiene el fin de aportar nuevos lineamientos de investigación en la materia, contribuir a la difusión de la política pública, generar impulsos de aplicación en los organismos participantes, entre otros.

En cuanto a las limitaciones de la investigación, no formarán parte de este análisis, la situación y compromiso actual de los proveedores de bienes y servicios, quienes son actores fundamentales a la hora de ofrecer sus productos y servicios, dado que deben procurar dar cumplimiento con los requerimientos relativos a compras públicas sustentables.

De acuerdo a datos del Observatorio de Compras Públicas de Uruguay, al mes de noviembre de 2019, existen 37.331 proveedores activos en el Registro Único de Proveedores del Estado, de los cuales un 95 % son nacionales. Este número demuestra la magnitud de posibles

oferentes asociados a las compras públicas. Se estima que el análisis de estos actores, podría ser objeto de estudio en futuras líneas de investigaciones sobre este tema.

c. Metodología de la Investigación

A los efectos de este trabajo, se toma como guía, la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS).

Esta metodología es una herramienta que permite analizar aspectos claves de los sistemas de contratación, para que los países puedan determinar sus fortalezas y debilidades, y con la información obtenida, poder fomentar el desarrollo de nuevas iniciativas que potencien y mejoren sus capacidades y permitan atender sus debilidades.

La última versión de MAPS proporciona un marco de evaluación mediante el establecimiento de criterios, los cuales apuntan a que se realice un cambio hacia la implementación de sistemas de contrataciones modernos, eficientes, sostenibles e inclusivos. El mismo se encuentra alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), concretamente relacionado con el Objetivo 12, el cual fomenta las prácticas sostenibles de acuerdo con las políticas y prioridades nacionales, y con el Objetivo 16 que aboga por instituciones efectivas y responsables.

El trabajo se apoya en la estructura de esta metodología, porque posee varios puntos de contacto con los objetivos que se pretenden lograr, sobre todo en lo que refiere al sistema de indicadores que se apoya en los siguientes pilares: I) el marco legal y de políticas existente que regula la contratación en el país; II) el marco institucional y la capacidad de gestión; III) el funcionamiento del sistema y la competitividad del mercado nacional, y IV) la rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación. Cada pilar tiene definido indicadores y sub-indicadores a ser evaluados. Se considera como un interesante punto de partida, con las adecuaciones y aportes de valor necesarios para aplicarlo en una evaluación a nivel de organismos del Uruguay.

Para este trabajo, la obtención de información se realiza a partir de una encuesta a referentes de los sectores abocados a compras y contrataciones de distintos organismos del Estado. Para la elaboración de las preguntas que se realizaron en la encuesta, se tomó como referencia un cuestionario realizado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a nivel mundial, cuyo objetivo era analizar el estado de avance de las prácticas y políticas de CPS, así como también detectar las barreras y oportunidades en el periodo analizado (2015-2016). El “Informe Global de Compras Públicas Sostenibles” fue publicado en el 2017 y contó con la participación de 41

Gobiernos Nacionales y más de 200 partes interesadas. También se tuvo en cuenta el informe “Implementando Compras Públicas Sostenibles” del PNUMA publicado en 2012.

Adicionalmente, se entrevistó a la Ec. Natalia Ferreira, Gerente de Regulación de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), para conocer el camino recorrido desde el Estado en materia de CPS y cuáles son las acciones a seguir.

5. MARCO TEÓRICO

a. ¿Qué son las Compras Públicas Sustentables?

Las CPS son un proceso por medio del cual, las organizaciones públicas satisfacen sus necesidades de bienes, servicios y trabajos de manera de obtener el mejor valor por dinero, considerando el ciclo de vida de los productos, en términos de generar beneficios, no solamente para la organización, sino también para la sociedad y la economía, reduciendo significativamente los impactos negativos en el medio ambiente.

Este concepto introduce al proceso de contratación, consideraciones de tipo económicas, sociales y ambientales.

b. Dimensiones de las CPS: ámbito social, económico y ambiental.

Las consideraciones económicas se encuentran estrechamente vinculadas al concepto de “valor por dinero”, es decir, analizar la compra de bienes y servicios teniendo en cuenta otros aspectos además del precio. Implica dejar a un lado la teoría economicista de comprar más barato e incorporar otros aspectos, como es analizar el ciclo de vida del producto, evaluar los costos directos e indirectos que el producto puede traer asociado en la organización, evaluar calidad, durabilidad, destino posterior a su uso, eficiencia energética, entre otros. Implica asimismo que en el gasto público se evalúen los efectos no sólo de corto plazo, sino también con una conciencia del mediano y largo plazo, satisfaciendo las necesidades de hoy, sin comprometer las del futuro.

La dimensión social pone su foco en que los productos y servicios que adquiera el Estado fomenten condiciones de trabajo decente, oportunidades de empleo, comercio justo y ético, con ponderaciones favorables a empresas con responsabilidad social, inclusión, que empleen a grupos vulnerables, entre otros.

Respecto a la dimensión ambiental, el énfasis deberá estar en productos y servicios con mejor desempeño ambiental, evaluando tanto la calidad como la durabilidad de los mismos.

Los aspectos indicados pueden lograrse integrando requisitos de sostenibilidad en las especificaciones de las compras, en la selección de proveedores, en el seguimiento del contrato y en una posterior evaluación y análisis de logros cumplidos y barreras existentes. El siguiente esquema refleja en forma simplificada lo anteriormente expuesto.



Fuente: Red Interamericana de Compras Públicas

En pos de lograr un sistema de contratación moderno, eficiente, sostenible e inclusivo, los organismos públicos deberían implementar las CPS.

c. La legislación aprobada a la fecha en nuestro país, considerando su ámbito de aplicación.

Si bien en nuestro país desde hace varios años, se viene aprobando diversas normas y criterios de compras públicas que cumplen con los requisitos de sostenibilidad, las mismas no eran identificadas bajo esa denominación.

Entre ellas se encuentran los regímenes de preferencia, que son mecanismos que fomentan la participación de un sector o un tipo de empresa en las contrataciones públicas. Las mismas otorgan márgenes de preferencia (porcentaje de reducción del precio de la oferta al momento de la comparación) y reservas de mercado (se reserva una cantidad o un monto máximo a adjudicar a determinados proveedores). Los vigentes actualmente son:

- Preferencia a bienes, servicios y obra pública nacional en comparación con aquellos no nacionales. (Artículo 41 de la Ley N° 18.362, del 6 de octubre del 2008).

- Programa de Contratación Pública para el Desarrollo. (Artículo 43 de la Ley N° 18.362 del 6 de octubre de 2018 y Arts. 59 y 60 del TOCAF). Los subprogramas aprobados y reglamentados a la fecha por el Poder Ejecutivo son:

- Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, bajo la coordinación del Ministerio de Industria, Energía y Minería, a través de la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas. (Decreto reglamentario 371/2010)

- Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de la Industria Farmacéutica (Decreto Reglamentario 194/2014)

- Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo Científico-Tecnológico y la Innovación, que estará bajo la coordinación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

- Agricultura familiar y pesca artesanal (Ley 19.292 aprobada en Diciembre de 2014 y Decreto reglamentario 86/2015)

Siguiendo con el relevamiento de la normativa existente, podemos mencionar que el pliego único de bases y condiciones generales para contratos de obras públicas (Decreto 257/2015) se establece que el contratista se obliga a cumplir con la Ley N° 17.897 de 14 de septiembre de 2005 y su decreto reglamentario (Decreto N° 226/006 de 14 de julio de 2006), debiendo contratar para la ejecución de las obras, un mínimo equivalente al 5% (cinco por ciento) del personal afectado a tareas de oficial, medio oficial, peones o similares, entre personas liberadas registradas en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

En el mismo sentido se encuentran los requisitos de cumplimiento de las obligaciones laborales (laudos mínimos, condiciones adecuadas de trabajo, trabajo inclusivo, entre otros), que se establece en las contrataciones públicas. Si bien provienen del Derecho Laboral, son de aplicación para el Estado, las leyes: la N° 18.099 y 18.251, que establecen la responsabilidad solidaria o subsidiaria del contratante (el Estado) frente a las obligaciones laborales de empresas contratadas en régimen de tercerización.

Más recientemente y en el aspecto ambiental, se puede mencionar la prohibición del uso de lámparas fluorescentes y otros productos que contienen mercurio (Decreto 461/2019), así como la Ley de eficiencia energética N° 18.597, que requiere que los agentes de compras consideren los costos de ciclo de vida - precio de compra, el costo de operación, la gestión de los residuos de las operaciones y eliminación al final de su vida útil.

d. Camino hacia la Política Nacional de Compras Públicas Sostenibles en Uruguay.

Del relevamiento e información proporcionada desde el Área de Regulación de CPS, surge que el inicio de las Compras Sostenibles se da en el año 2015, con un proyecto de ONU sobre medio ambiente, gestionado por el entonces PNUMA, quien impulsó un llamado a interesados que desearan obtener financiación, con el objetivo de iniciar un proceso de incorporación de criterios de sostenibilidad en las compras públicas.

Uruguay es ganador de ese proyecto y recibe U\$S 250.000 aproximadamente para su implementación. Dicho proyecto incluía tres partes, las que fueron desarrolladas durante los años 2016 y 2017 y constituyeron el camino hacia el diseño de una política en materia de gestión pública sostenible.

Las partes del proyecto consistieron en:

1. Identificar y fortalecer los criterios existentes bajo el concepto de sostenibilidad y adoptar medidas para su fortalecimiento. En esta etapa se relevaron los antecedentes y normas existentes en la materia, a efectos de proseguir con el camino iniciado y analizar las debilidades y fortalezas sobre las cuales trazar las nuevas líneas de acción.

2. Identificar nuevos sectores y productos priorizados donde aplicar nuevos criterios de sostenibilidad. En esta etapa se realizaron acciones para identificar los sectores más relevantes, y significativos para luego ser incorporados como productos priorizados. Es interesante señalar que de acuerdo a lo manifestado en otros países, sólo se llegaron a identificar dos o tres productos y en Uruguay se lograron identificar siete productos como priorizados (impresoras, equipos informáticos, papel de fotocopiado e impresión, mobiliario, automóviles, servicios de limpieza y equipos de aire acondicionado).

Luego de tener la lista de productos priorizados e identificar los criterios de sostenibilidad, se realizó un relevamiento de los estándares internacionales y de las buenas prácticas para esos productos, las que serían luego la base para generar una propuesta, que previo a su regulación, debe ser sometida a consulta de los reguladores temáticos en cada materia (organismos especializados en su regulación).

En este sentido fue señalado que el país cuenta con una institucionalidad muy diversa. Por un lado se encuentra el organismo rector en materia de contratación pública ACCE y por otro lado los reguladores de las diferentes dimensiones, a quienes se les debe consultar opinión, previo a incorporar los criterios y/o regulaciones sobre las compras públicas. A modo de ejemplo el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y la Dirección Nacional de Medio Ambiente

(DINAMA) pueden establecer criterios transversales que no pueden aplicarse en las compras públicas, sin un análisis previo.

3. Avanzar hacia una política de compras sostenibles, además de incorporar las CPS en los objetivos estratégicos. Esta etapa comprende el cierre del proceso, en donde se propuso caminar hacia la incorporación de una línea de acción y definir los caminos a seguir en materia de CPS, es decir crear una institucionalidad apropiada para la regulación en la materia. ACCE por sí sola no los puede aplicar y los organismos reguladores tampoco, es por ello que se aprueba el Decreto Reglamentario N° 402/2018 (reglamentación del art. 23 de la ley 18.834 y arts. 81 y 82 de la ley 18.362, relativas a la Política Nacional de CPS).

De acuerdo a lo establecido en la norma (Decreto Reglamentario 402/2018) y a lo previsto en la Ley 15903, art 451, esta política comprende la adquisición de bienes, la contratación de servicios y de obras por parte de: los Poderes del Estado, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados y en general todas las Administraciones Públicas Estatales. En caso de los Entes Industriales o Comerciales del Estado, las disposiciones serán de aplicación en tanto sus leyes orgánicas no prevean expresamente regímenes especiales.

Como fuera señalado por la Agencia, se requiere de un trabajo interinstitucional para proceder a su aplicación, razón por la cual el marco jurídico mencionado, crea el Consejo Asesor en CPS. Dicho Consejo está coordinado por ACCE e integrado por todos los organismos que desarrollan algunas de las partes de las dimensiones de la sostenibilidad, desde lo social, económico y ambiental, como OPP, MEF, MIEM, DINAMA, Secretaria de Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC), MGAP y MIDES.

Este Consejo sesiona mensualmente y tuvo como primer propósito recoger los trabajos hechos a través de este proyecto. El mismo posee facultades para realizar consultas a otros organismos públicos o privados en la etapa de diseño de los criterios, a los efectos de obtener la información necesaria en cada materia.

Transitadas las etapas antes señaladas, en la actualidad la Agencia cuenta con:

1. para cada uno de los productos priorizados, la identificación de los distintos tipos de criterios, económicos, sociales, o ambientales. Asimismo ha determinado el cronograma de aplicación en el corto, mediano y largo plazo, conforme a los resultados que surgen del ranking de impactos y dificultades en la implementación por parte de los proveedores nacionales.

2. definida la condición que se debe cumplir con cada criterio (eficiencia energética, políticas laborales, temas de empaque, entre otros), se prevé el mecanismo de verificación de la condición que debe cumplir el funcionario público en el procedimiento para la convocatoria a oferentes (catálogo, declaración jurada, certificado).
3. establecida la condición de aplicabilidad de cada criterio, se define cuáles serán los criterios de aplicación obligatoria y cuáles de aplicación voluntaria (el comprador público lo requiere y el oferente lo tiene que aplicar).
4. otro aspecto que se está regulando, es en la etapa del proceso de la contratación pública, si éste deber ser considerado como requisito de admisibilidad o como una valoración de las ofertas (puntaje diferencial).

El camino recorrido a la fecha ha llevado a que recientemente, con fecha de 28 de noviembre de 2019, se haya aprobado la primera Norma Técnica en materia de sostenibilidad, referida a la compra de aires acondicionados. La norma fue trabajada en el marco de la política de Compras Públicas Sostenibles, por ACCE en coordinación con la Dirección Nacional de Energía y con el asesoramiento del Consejo Asesor de Compras Sostenibles.

Los próximos pasos a seguir por la Agencia, serán proporcionar guías de ayuda para la aplicación de la Norma Técnica, elaboración de manuales descriptivos y cursos de capacitación para su aplicación, los que están planificados para cumplirse a inicios del año 2020.

Asimismo, la Agencia en esta materia, se encuentran trabajando a nivel del país, en varios proyectos relacionados, como por ejemplo **“Transforma Uruguay”**. La Ley de creación del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (2016) se promulgó con la finalidad de promover el desarrollo económico productivo e innovador, con sustentabilidad, equidad social y equilibrio ambiental y territorial, incluyendo entre otros, el impulso de la transformación productiva vía la expansión de actividades innovadoras con mayor valor agregado y contenido tecnológico nacional.

En el marco de Transforma Uruguay se aprobó el Plan de Acción en Economía Circular, donde se propone un cambio sistémico radical que apunta al eco diseño, la simbiosis industrial, la economía de la funcionalidad, el re-uso, reparación, re-manufactura y valorización. Este enfoque promueve la innovación, la resiliencia a largo plazo y el desarrollo de nuevos modelos de negocio.

Asimismo, concomitante en dicho marco normativo, se aprobó la Compra Pública Innovadora, la cual hace referencia a la adquisición de una solución que no existe en el mercado local y por ende, implica la incorporación de procesos de innovación. Tiene por objetivo, mejorar la

eficiencia del sector público y la calidad de sus servicios, a través de la incorporación de bienes y servicios innovadores, estimular el desarrollo científico - tecnológico y de innovación a nivel nacional.

Como desafío para el año 2020, quedan pendientes la regulación del componente de género, teniendo en cuenta la ley de equidad de género en compras públicas, que prevé su incorporación mediante un tratamiento diferencial y los procesos de CPS para MYPEs y para proveedores en régimen de agricultura y pesca familiar.

6. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

a. Definición de los Pilares de las CPS

Para formular el presente trabajo de investigación, se utilizó el enfoque de análisis de variables cualitativas, el cual consistió en realizar un cuestionario a los responsables de las áreas de compras y contrataciones de diferentes Organismos Públicos.

Se intentó abarcar la mayor cantidad de Organismos del Estado, incluyendo Administración Central, Servicios Descentralizados y Empresas Públicas.

Basándonos en la Metodología MAPS, se definieron los siguientes pilares:

i. Conocimiento del marco regulatorio de las CPS en Uruguay.

En este pilar, el objetivo es analizar el nivel de conocimiento del marco legal y disposiciones reglamentarias vigentes en materia de Compras Públicas Sostenibles (CPS), aprobados tanto a nivel nacional, como a nivel Internacional.

Asimismo se pretende evaluar a nivel de cada Inciso, la existencia de normativa o reglamentos internos, en donde se defina la política institucional a aplicar, que incluya pautas de acción y/o mecanismos de control interno en materia de CPS.

ii. Capacitación de actores involucrados en CPS.

En este pilar, el objetivo es analizar la existencia de capacitaciones sobre las Compras Públicas Sostenibles (CPS) a nivel general de toda la Organización. Asimismo poder determinar más

específicamente el nivel de capacitación y formación recibida por parte de los referentes de las Áreas de Compras, necesaria para la aplicación de las CPS.

Interesa asimismo obtener información sobre el grado de participación, interés y pro actividad manifestada por los funcionarios, a efectos de poder abordar y ahondar en capacitación sobre la temática, con el objetivo de estar mejor preparados para la aplicación en los procesos de planificación y ejecución de las compras, y en particular de las CPS.

iii. Aplicación de políticas de CPS.

El objetivo de este pilar, es analizar el grado de efectividad y eficiencia de la aplicación de las CPS en los procesos de adquisiciones de la Organización, en aquellas dimensiones sobre las que se ha contado con mayor capacidad o facilidades para su desarrollo y aplicación.

Asimismo, se pretende contar con información que pueda indicar los niveles/porcentajes de aplicación de las CPS dentro de los procesos de compras de la Organización y sobre las barreras existentes, que han provocado dificultades para la factibilidad y/o viabilidad de implementación de CPS.

iv. Monitoreo y medición de resultados por aplicación de políticas de CPS.

El objetivo de este pilar es poder analizar el grado de madurez de las Organizaciones para impulsar e implementar un proceso de seguimiento y monitoreo de las CPS. Se pretende verificar el grado de aplicación de las CPS a nivel de cada Organización. Asimismo se propone realizar un monitoreo sobre el grado de cumplimiento de cada dimensión (social, económica y ambiental), mencionadas anteriormente.

b. Recopilación de la información mediante encuestas y relevamiento de información
El cuestionario se elaboró a fin de obtener información relativa a cada uno de los pilares definidos.

La forma de cálculo es la siguiente:

– Cada pilar se corresponde con un indicador y éstos a su vez se descomponen en varios sub-indicadores.

– Cada sub-indicador tiene asociada una ponderación y un rango de puntuación en el intervalo de 0 a 3.

_ Dependiendo de las respuestas recibidas para cada sub-indicador, se calcula el promedio simple de los puntajes obtenidos.

_ A partir de los promedios simples de puntaje de cada sub-indicador, se multiplica cada uno de éstos por su ponderación y se llegará a la calificación final del respectivo indicador asociado a un pilar.

A partir de los resultados y con los insumos obtenidos podremos arribar a conclusiones respecto al estado de situación de las CPS en Uruguay, en qué aspectos, el país se encuentra avanzado en cuanto al cumplimiento de los objetivos definidos y en cuáles surgen debilidades de los procesos y sobre los que debe hacerse hincapié.

c. Procesamiento de la Información

La encuesta fue elaborada mediante formularios de Google, los que nos permitió que las respuestas fueran devueltas en forma estandarizada y automática.

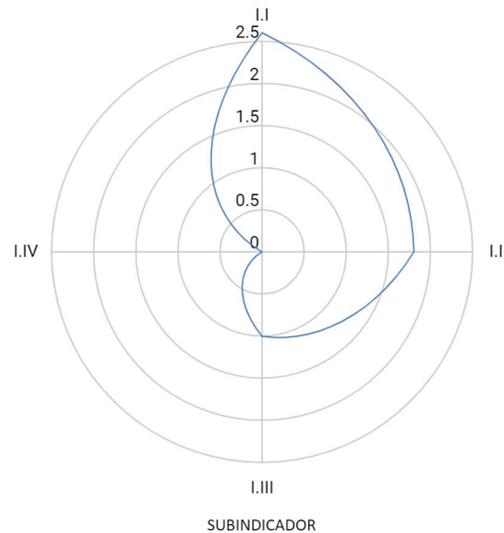
Se envió a funcionarios encargados o que actúan como referentes de las áreas de compras, mediante un enlace electrónico, a más de treinta incisos y/o unidades ejecutoras. Se recibieron quince respuestas.

7. RESULTADOS OBTENIDOS

INDICADOR I - Marco regulatorio de las CPS en Uruguay

Resultado: 1.05

MARCO REGULATORIO



Sub-indicador I.I: Conocimiento General de las CPS.

Resultado obtenido: 2.60

Con este sub-indicador se pretendió medir si el encuestado está en conocimiento del concepto de CPS y de la existencia de normativa al respecto. El mismo muestra que ya sea total o parcialmente, es alto el conocimiento de la normativa en CPS.

Sub-indicador I.II: Profundidad del conocimiento en las CPS.

Resultado: 1.80

La medición se realizó en base al conocimiento de los diferentes agentes y/o los principales lineamientos que están formalizados en materia de CPS. En este caso, la encuesta arrojó un valor por encima del promedio.

Sub-indicador I.III: Impacto del Marco Regulatorio.

Resultado: 1.00

Avanzando con respecto a la difusión del marco regulatorio, se midió si el mismo determinó modificaciones en la forma de contratar en las instituciones. Al respecto, se obtuvieron

resultados moderados, y se destaca que el 46% de los encuestados declaró no haber realizado ningún cambio al respecto.

Sub-indicador I.IV: Adaptación del Marco Regulatorio en la realidad de la Institución.

Resultado: 0.004

Como parte de la implementación de CPS, resulta importante medir si los organismos cuentan con procedimientos escritos y difundidos en materia de adquisiciones y en caso afirmativo, si estos contemplan alguna/s dimensión/es de CPS

Al medir si al interior de cada institución se concretaron documentos que incorporen algún aspecto de las CPS, el valor resultante fue muy bajo.

Este resultado, que combina dos factores, está fuertemente deprimido por la inexistencia de manuales, procedimientos o cualquier otro tipo de documentación escrita que ordene y estandarice los procedimientos de adquisiciones.

Conclusiones:

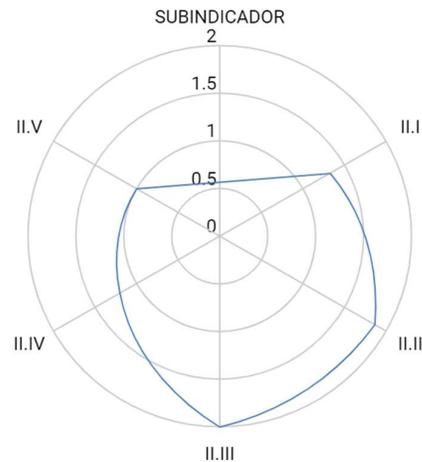
Si bien entre los encuestados se constató un alto conocimiento de la existencia de la normativa, es notorio que en general no se han llevado a cabo acciones que incorporen CPS en la contratación pública de forma sistemática.

Se observa por lo tanto, que la existencia del marco regulatorio robusto puede ser necesaria, pero no suficiente, para una efectiva aplicación de políticas de este tipo.

INDICADOR II – Capacitación en CPS: se compone de cinco sub-indicadores que se detallan a continuación:

Resultado: 1.68

CAPACITACIÓN EN CPS



Sub-indicador II.I: Experiencias de capacitación en CPS.

Resultado obtenido: 1.33

Uno de los elementos fundamentales para lograr una adecuada y efectiva implementación de CPS, es que los funcionarios de las áreas de compras y contrataciones de los diferentes Organismos cuenten con una capacitación adecuada. Este sub-indicador mide la profundidad y frecuencia en capacitaciones relacionadas a CPS de los funcionarios.

De la información recabada se observa que la mayoría de los organismos tuvieron alguna instancia puntal de capacitación en CPS, pero no profundizaron al respecto.

Cabe destacar que si bien existen cursos de capacitación a nivel internacional, hasta el momento ACCE solo ha efectuado instancias puntuales de capacitación al respecto, lo que coincide con la tendencia en las respuestas recibidas.

Sub-indicador II.II: Interés en capacitación en CPS.

Resultado obtenido: 1.87

Este es uno de los puntos fuertes del pilar, ya que de la encuesta deriva un interés relativamente alto por parte de los funcionarios de capacitarse en CPS.

En este sentido se podría entender que existe cierta afinidad con la temática, lo que podría repercutir dentro de los distintos organismos en el impulso de iniciativas de este tipo.

Sub-indicador II.III: Alcance de la capacitación en CPS.

Resultado obtenido: 2.00

Se analizó cuál de los diferentes actores (encargados de área compras, funcionarios del área, integrantes de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, y otros a propuesta del encuestado) que forman parte del proceso de compra, participaron en instancias de capacitación de CPS.

De este sub-indicador, se desprende que de haber recibido capacitación, los destinatarios fueron en general los funcionarios de compras, seguidos de integrantes de la/s Comisión/es Asesora/s, quedando por fuera, otros actores claves como son por ejemplo, los ordenadores de gasto, quienes solicitan los bienes y servicios, servicios jurídicos, control de gestión, etc.

Sub-indicador II.IV Fuentes de capacitación en CPS

Resultado obtenido: 1.20

Este sub-indicador mide la variedad de instituciones capacitadoras entre aquellos organismos que recibieron algún tipo de capacitación.

Como resultado, el 70% de las respuestas refieren a que recibieron capacitación sobre CPS de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales. Esto resulta coherente con el hecho de que, como se mencionó anteriormente, uno de los cometidos de ACCE según el artículo 7 del decreto 402/2018 es “Difundir, capacitar y sensibilizar en el uso de criterios alcanzados por la política de Compras Públicas Sostenibles”.

Sub-indicador II.V Capacidad para la aplicación práctica del conocimiento de CPS.

Resultado obtenido: 1

Este sub-indicador mide, la percepción de los encargados de las áreas de compra respecto a las capacidades de los funcionarios que participan del proceso de compras, para impulsar procesos de CPS.

Del resultado obtenido, no se puede afirmar que las instituciones cuenten con la cantidad de funcionarios capacitados que sería deseable para impulsar un proceso de CPS.

Conclusiones:

Los funcionarios que completaron el cuestionario, identificaron que su personal tenía un interés moderado a alto en temas relacionados con CPS. Esta situación puede constituir una clara oportunidad en las instituciones para iniciar los procesos de capacitación respecto a este tema.

Si bien la tendencia es que se capaciten personas que participan directamente en la operativa de compras, se considera que podría ser importante para las instituciones, que se extienda a otros actores fundamentales del proceso a efectos de que puedan entender e incorporar las buenas prácticas.

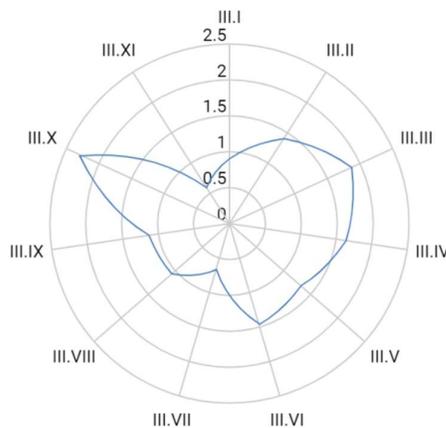
Dentro de los organismos que recibieron capacitación, se aprecia que éstas son mayormente de carácter puntual, lo que es probable que limite el impacto que tiene al interior de la institución.

De la encuesta surge como relevante el rol de ACCE como nexo entre las instituciones y el conocimiento de las políticas.

INDICADOR III – Aplicabilidad de CPS.

Resultado 1.36

APLICABILIDAD



Sub-indicador III.I Cobertura de las dimensiones social, económica y ambiental en la aplicación de CPS.

Resultado: 0.93

Este sub-indicador, intenta medir desde una perspectiva general, la existencia de aplicación CPS en cualquiera de sus dimensiones.

El resultado obtenido es bajo, en la medida que gran parte de las respuestas se dividieron entre la opción de que no aplican CPS o que aplican sólo alguna de las dimensiones.

Sub-indicador III.II Acciones puntuales de aplicación de CPS.

Resultado: 1.40

Mediante este indicador se pretende superar la posibilidad de que el/la encuestada, no asocie algunas de las prácticas que actualmente se realizan en su organismo con el concepto de CPS, y por lo tanto no entienda su aplicación como tal.

Al mismo tiempo, se intenta conocer en qué medida se realizan estas acciones.

Al explicitar algunas acciones concretas que refieren a la aplicación de CPS, el resultado obtenido es sensiblemente superior. Si este resultado se analiza junto al sub-indicador anterior, se podría entender que si bien en la actualidad se están llevando a cabo acciones que son consideradas como compras sostenibles, no siempre son identificadas como tal por los compradores públicos.

Sub-indicador III.III Evolución de CPS en la organización.

Resultado: 1.87

La intención de este sub-indicador es mostrar si en los últimos 5 años se han realizado avances en materia de CPS en cada organismo.

Los resultados indican que gran parte los encuestados consideran que se ha mantenido el nivel de importancia. Es un aspecto interesante del análisis, en virtud de que si bien se cuenta con la reglamentación de la política de CPS, parece no haber modificaciones aún a la interna de los organismos en este sentido, lo cual es razonable al estar ACCE recién elaborando las normas técnicas para su aplicación.

Sub-indicador III.IV Grado de aplicación de las CPS en las distintas etapas del proceso de Adquisiciones.

Resultado: 1.64

En varias de las etapas del proceso de compras pueden incorporarse criterios de sustentabilidad. Se pretende relevar, en base a la experiencia del comprador, en cuál etapa consideran más efectiva su incorporación.

Los encuestados respondieron considerando las distintas etapas, con un predominio de respuestas en lo que respecta a la efectividad de incorporar criterios de CPS en las especificaciones técnicas, seguido de la incorporación en las cláusulas del pliego de bases y condiciones particulares y el momento del proceso de selección y evaluación de ofertas.

Sub-indicador III.V Grado de aplicación de los mecanismos de excepción en las contrataciones.

Resultado: 1.33

Como se mencionó anteriormente, existen diferentes tipos de normas que de forma directa o indirecta, están enmarcadas en los conceptos de CPS.

Se pueden diferenciar dos grandes grupos, como son los regímenes de preferencia y las excepciones del artículo 33 del TOCAF, que en los sub-indicadores III.V y III.VI son tenidos en consideración para medir la utilización efectiva de estos instrumentos.

El resultado muestra el promedio de mecanismos aplicados (sin considerar la cantidad de veces que se aplicó el mismo mecanismo de excepción). Si bien no es un valor alto, el hecho de que sea mayor a uno implica que en promedio, se aplicó al menos un mecanismo de CPS.

Sub-indicador III.VI Grado de aplicación de los regímenes de CPS.

Resultado: 1.47

A diferencia del sub-indicador anterior, en este caso los instrumentos cuya aplicación se pretende medir son los de regímenes de preferencia asociados a CPS.

El resultado es apenas superior que el sub-indicador anterior, pero mantiene la idea de que al menos, en promedio, se aplicó un régimen de preferencia.

Sub-indicador III.VII Ponderación de la Sustentabilidad en las Adquisiciones.

Resultado: 0.67

El sub-indicador mide la importancia relativa que se otorga a factores de sostenibilidad respecto a otros factores de evaluación.

Se obtuvo un resultado muy bajo, destacándose que la gran mayoría de las respuestas indican que no ponderan o que la ponderación no tiene un peso relevante.

La ponderación de criterios de sustentabilidad requiere de información de referencia, parámetros de desempeño ambiental, económico y social, que a su vez cumplan con la condición de ser objetivos y verificables, lo cual podría ser considerado como un obstáculo para los compradores, considerando que en estas primeras etapas de aplicación de CPS, no se cuenta con marcos de referencia aprobados a nivel nacional.

Sub-indicador III.VIII Grado de aplicación de aspectos de CPS en la evaluación de ofertas.

Resultado: 1.07

En este indicador a diferencia del anterior que era de carácter general, busca a partir de un grupo de factores particulares, conocer su utilización efectiva al momento de evaluar ofertas.

En algunos casos estos factores forman parte de normas con aplicación obligatoria, como son las leyes de tercerizaciones, lo que podría explicar que el resultado sea más alto que el sub-indicador anterior.

Sub-indicador III.IX Consideración de productos priorizados en los procesos de Adquisiciones.

Resultado: 1.13

El objetivo del sub-indicador es conocer si en los organismos se han considerado las consecuencias medioambientales de un listado de productos, entre los que se encontraban los priorizados por ACCE para la aplicación de CPS.

En las respuestas recibidas se destaca la consideración de las consecuencias medioambientales en las adquisiciones de aire acondicionado y lámparas de consumo eficiente.

Es importante destacar que las respuestas fueron recibidas previo a la aprobación de la Norma técnica N° 2/2019 - Implementación de criterios de eficiencia energética en la adquisición de equipos de aire acondicionado. Se puede interpretar que los encargados de compras de los organismos encuestados se encontraban alineados con los criterios de eficiencia energética, en forma previa a que la normativa se formalizase.

Sub-indicador III.X Disponibilidad de Productos en el Mercado con criterios CPS.

Resultado: 2.29

Para el mismo listado de artículos del sub-indicador anterior, interesaba conocer la percepción de los compradores respecto a su disponibilidad en el mercado local y/o internacional.

Esta percepción es interesante por un lado, porque los compradores de organismos que intentan comprar CPS ya se expusieron a las condiciones del mercado, y por otro, los que aún no lo hicieron, pueden condicionar el impulso a CPS en función de su percepción de la oferta.

El resultado obtenido es el más alto dentro de la medición del indicador aplicabilidad, lo que indicaría que en general los compradores reconocen la disponibilidad de los productos tanto en mercados locales como internacionales.

Es un punto interesante de análisis, el hecho de que el resultado del sub-indicador anterior, considerando los mismos productos, fuera bastante más bajo. Se podría interpretar que si bien las áreas de compras de los organismos reconocen la disponibilidad de los productos con criterios sostenibles en el mercado local o internacional, en gran parte de los casos aún no han internalizado en sus procesos de adquisiciones, las consecuencias medioambientales de adquirir productos que cumplen con esas condiciones.

Sub-indicador III.XI Implementación de CPS en la Organización.

Resultado: 0.60

El objetivo de este sub-indicador es aproximarse al porcentaje de compras que consideran criterios de sostenibilidad en el global de compras y contrataciones de la institución.

El resultado es muy bajo debido a que ninguna de las respuestas obtenidas considera que superen en un 25%, las compras que incorporaron en sus bases de contratación, criterios de CPS.

Conclusiones:

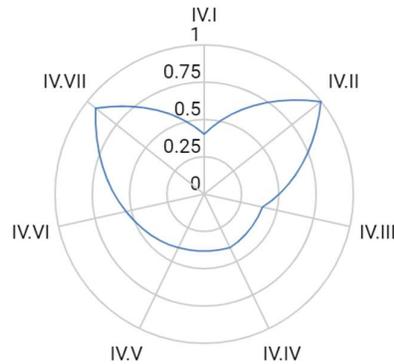
Este pilar de CPS muestra a partir del análisis de los sub-indicadores, que existen algunos avances en materia de implementación de CPS, así como condiciones institucionales y de mercado para que seguir avanzando en ese camino.

Los valores más bajos se registran en aquellos sub-indicadores que refieren a la efectiva implementación de CPS en el organismo, mientras que los más altos son los que refieren a condiciones existentes para la aplicación.

INDICADOR IV – Monitoreo en CPS.

Resultado: 0.55

MONITOREO



Sub-indicador IV.I Seguimiento de proveedores.

Resultado: 0.40

El objetivo de este sub-indicador es medir el grado de seguimiento que se realiza a los proveedores, en las dimensiones de CPS.

El valor resultante indica que este tipo de seguimiento es casi inexistente en cualquiera de las tres dimensiones de análisis.

Sub-indicadores IV.II a IV.V

El monitoreo de las prácticas afines con CPS para que sea eficaz, es recomendable se ejecute en varias etapas del proceso, por lo que resulta de interés, centrar el análisis del monitoreo en dos momentos: previo a la contratación y luego de la misma. Asimismo se desagrega el análisis en las dos dimensiones con mayor grado de implementación en Uruguay como son la social y la ambiental.

Sub-indicador IV.II Evaluación de impacto ambiental previo a la ejecución de procesos de adquisiciones.

Resultado: 1.00

Sub-indicador IV.III Evaluación de impacto social previo a la ejecución de procesos de adquisiciones.

Resultado: 0.40

Sub-indicador IV.IV Evaluación del impacto ambiental posterior a la ejecución de procesos de adquisiciones.

Resultado: 0.40

Sub-indicador IV.V Evaluación del impacto social posterior a la ejecución de procesos de adquisiciones.

Resultado: 0.40

Del mapeo de estos cuatro indicadores, se observa que el nivel de evaluación de impacto ambiental y social tanto ex-ante como ex-post es bajo, notándose levemente destacada la evaluación ex-ante del impacto ambiental.

Sub-indicador IV.VI Consideración de CPS en la evaluación de Proveedores.

Resultado: 0.53

Se intenta medir cuáles son los estándares de medición en materia de CPS al momento de evaluar proveedores, dando mayor puntaje a aquellas instituciones que se alinean con normas o requisitos establecidos internacionalmente para los bienes o servicios que se contratan.

En la mayoría de los casos, se registró inexistencia de este factor en la evaluación de proveedores.

Sub-indicador IV.VII Consideración de CPS en las Políticas del Organismo.

Resultado: 0.93

Este sub-indicador releva si se incluye aspectos de CPS en las metas u objetivos del organismo.

El resultado del indicador es bajo, teniendo en cuenta que la gran mayoría contestó que no incluían CPS o que incluían algún aspecto.

Conclusiones:

De la respuestas recibidas puede concluirse que es prácticamente inexistente el monitoreo en materia de sostenibilidad, en cualquiera de las etapas del proceso de contrataciones.

Es de esperar que se requiera un mayor grado de madurez y avance en la aplicabilidad, para posteriormente poder verificar los resultados obtenidos.

IMPULSORES Y BARRERAS

Más allá de la aproximación a la metodología MAPS y como forma de profundizar en el análisis de la implementación de CPS, se incluyeron en la encuesta, preguntas que permitieran identificar cuáles son o se perciben como los principales impulsores y barreras en este camino. Se entiende por impulsores aquellas condiciones internas o externas a la organización que propician la aplicación de prácticas de CPS o que las potencian.

En sentido contrario las barreras, son aquellas condiciones existentes que frenan u obstaculizan el desarrollo de CPS.

De un total de trece impulsores, los más considerados fueron:

- Oferta disponible suficiente de productos y servicios sustentables a un costo adecuado.
- Normativa de CPS.
- Disponibilidad de criterios y especificaciones de CPS.
- Inclusión de CPS en la capacitación y actividades de desarrollo y sensibilización del personal.
- Lineamientos estratégicos de la organización respecto a CPS.

En cuanto a las barreras, de un total de quince factores, los cinco más reiterados fueron los siguientes:

- Carencia de experiencia en implementación de CPS.
- Falta de capacitación del personal de adquisiciones en CPS.
- Ausencia de Lineamientos estratégicos de la organización respecto a CPS.
- Falta de información sobre las prácticas de sostenibilidad y las operaciones de los proveedores.
- Percepción de que los productos y/o servicios sostenibles son más caros.

Se puede observar que existe cierta relación simétrica entre los conceptos que fueron identificados más frecuentemente como impulsores para la implementación y la carencia de los mismos que fueron identificados como barreras.

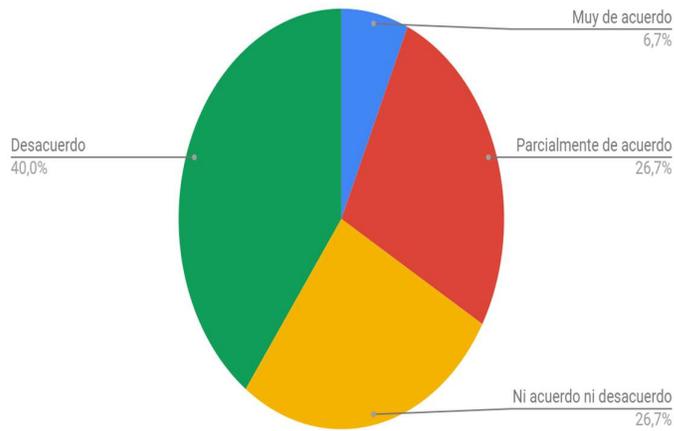
La ausencia de lineamientos estratégicos claros al interior de las instituciones, la insuficiente capacitación y práctica en la materia, repercutirían en la dificultad para poner en práctica CPS.

CONDICIONES ACTUALES

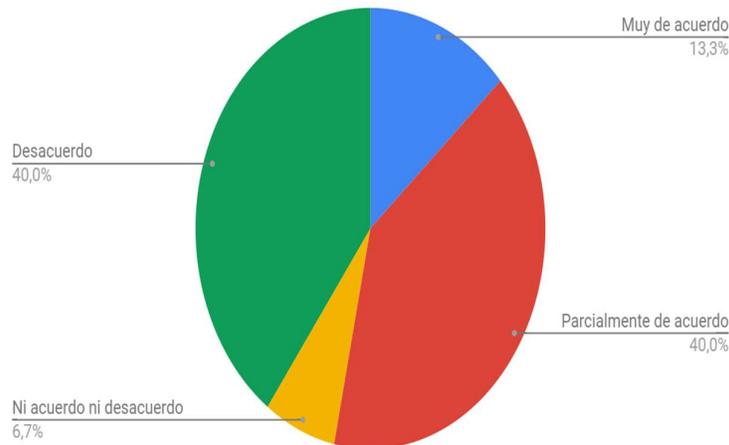
Una forma de relevar la situación actual fue solicitando al encuestado que indique el grado de acuerdo con algunas afirmaciones respecto en referencia a su organización.

Los resultados se muestran a continuación:

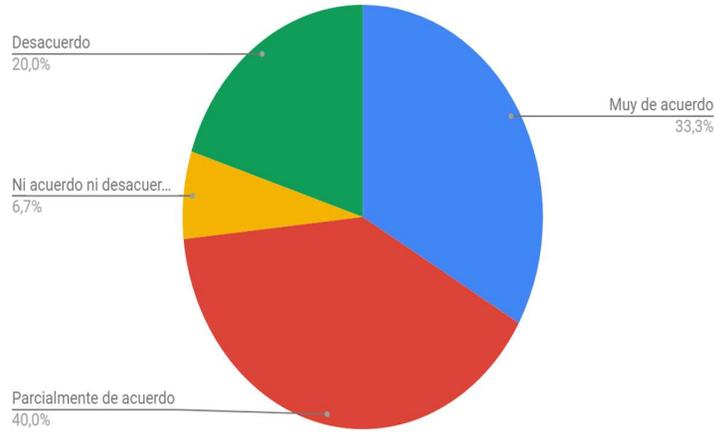
1. Cuando se planifica el presupuesto, lo que importa es el razonamiento económico; los aspectos sociales y medioambientales son secundarios.



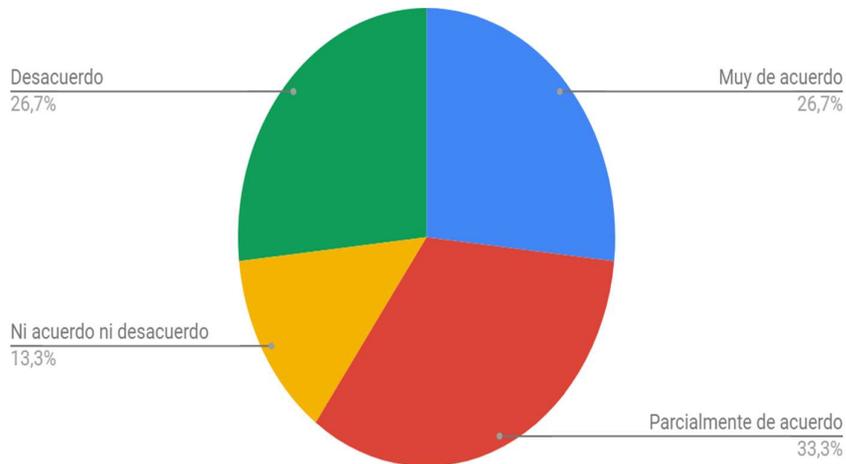
2. Los marcos normativos vigentes limitan la capacidad de mi organización para adoptar sistemas de CPS.



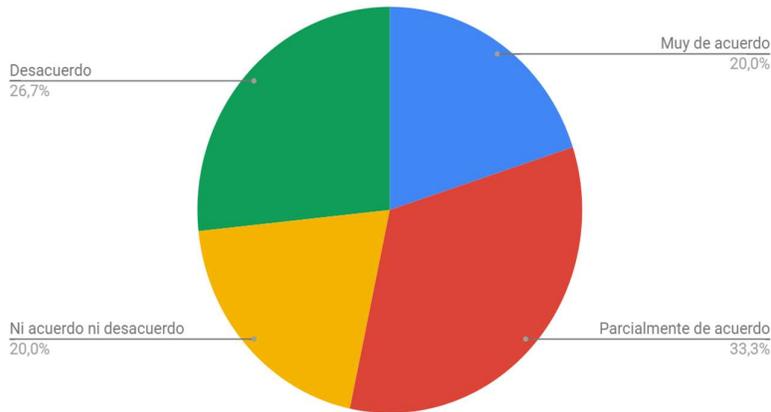
3. En el mercado no existen suficientes proveedores que sean capaces de brindar servicios y productos sostenibles. Si agrego criterios de sostenibilidad, limitó de manera excesiva la cantidad de oferentes.



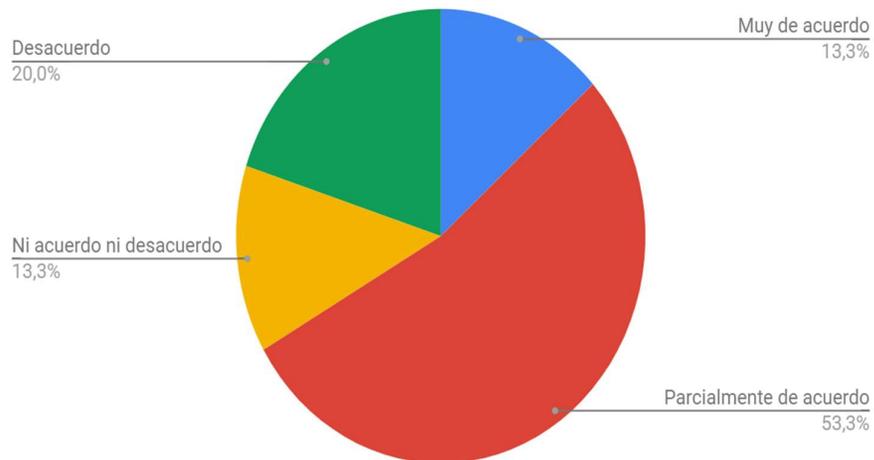
4. Las áreas vinculadas a adquisiciones no reciben requerimientos con aplicación de criterios CPS, por lo que no pueden incorporar criterios de sostenibilidad en las especificaciones técnicas del objeto a adquirir.



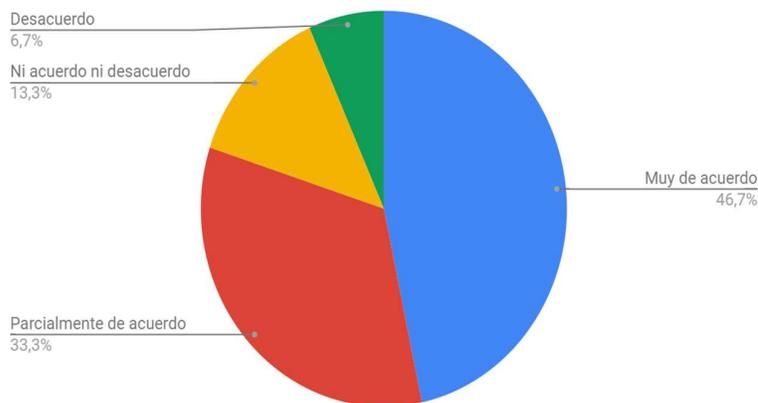
5. En términos generales, se adjudican contratos a proveedores considerados como grandes empresas y con experiencia de muchos años, en comparación con adjudicaciones de contratos a micro, pequeñas y medianas empresas con poca o ninguna experiencia.



6. En el mercado uruguayo están dadas las condiciones para brindar al Estado productos y servicios sostenibles, pero las prioridades de la Organización no están claras al respecto.



7. En general, el costo de adquirir bienes y servicios sostenibles es considerablemente más elevado que los insumos que no tienen en cuenta estos criterios.



ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES ACTUALES Y DIFICULTADES PARA SU IMPLEMENTACIÓN.

A través de las afirmaciones planteadas a los encuestados, se pretendió conocer la percepción acerca de elementos críticos para la implementación de CPS y que en general son ajenas a los compradores como ser: la situación de mercado (nivel de oferta, precios, atonicidad), los pedidos de compras por diferentes solicitantes, la normativa y las directivas de los jefes.

Realizada la evaluación sobre otros aspectos más generales y las condiciones existentes en cada organización para el impulso y aplicación de la política, así como las dificultades identificadas, surgen los siguientes resultados:

- A pesar de que tradicionalmente la confección del presupuesto incorpora y prioriza los aspectos económicos, este no fue el resultado observado. El 40% de los encuestados están en desacuerdo de que al momento de elaborar los presupuestos, los aspectos económicos primen sobre los medioambientales y sociales. Por tanto, es de esperar que estos últimos sean tomados en cuenta al momento de formular los presupuestos, incorporando el concepto de Valor por Dinero, como lo establece el decreto reglamentario, que implica tener en cuenta no solo el precio del producto, sino otros costos en los que incurre el Estado al momento de su adquisición. Además, en la instancia de aprobación de presupuesto y posteriores rendiciones

de cuenta, se constata que se incluyen artículos relacionados con aspectos no económicos y que incorporaron algunos de los avances en materia de CPS de los últimos años.

- En Uruguay, la contratación pública se encuentra fuertemente regulada, si bien esto podría considerarse por parte de los compradores públicos como una limitante para la adopción de CPS, los resultados obtenidos señalan que el 53% considera que los marcos regulatorios vigentes limitan la capacidad de las organizaciones para adoptar sistemas de CPS, estando un 40% (parcialmente de acuerdo) y un 13% (muy de acuerdo). Esta percepción por parte de los compradores es un elemento a considerar en pos de una correcta aplicación y cumplimiento, tanto de la normativa general de contrataciones públicas como la específica a CPS.

- Del resultado de la evaluación general acerca de las condiciones del mercado para poder dar respuesta a la demanda de los compradores, surge que un porcentaje elevado (73%), consideran que no hay oferta de mercado suficiente y que agregar cláusulas de sostenibilidad en el proceso de selección, limitarían aún más las cantidades ofrecidas. Sin embargo, esto resulta incompatible con las respuestas recibidas cuando se consultó sobre la existencia de oferta disponible en el mercado local o internacional de una lista de objetos, entre los que se encontraban los priorizados por ACCE. En este caso sí fue identificado como fuerte, la presencia de bienes y servicios sostenibles en el mercado, señalando que las dificultades para la implementación venían del lado de las organizaciones y la falta de criterios para su aplicación.

Si bien no es objeto de este trabajo, la investigación de la oferta disponible, se puede mencionar en este análisis que el Estado como gran comprador, al introducir requisitos de sostenibilidad en sus compras, puede generar el impulso o incentivo para que las empresas se muevan en esa dirección. Es decir, lo que en principio puede ser considerado una barrera, puede convertirse en un impulsor, si los organismos realizaran acciones tendientes a alentar a proveedores a ofrecer bienes y servicios sustentables.

- El 60% de los encuestados refieren a que no pueden incorporar criterios de sostenibilidad en los procesos de compras, por no contar con los requerimientos para la aplicación de CPS. Si bien algunos Organismos han comenzado a aplicar ciertos aspectos de la normativa, éstos resultados van de la mano de la situación actual en la que se encuentra el tema a nivel país. ACCE recientemente aprobó la primera norma técnica para uno de los productos priorizados, previendo la respectiva capacitación para el mes de marzo de 2020.

- Con relación a los criterios de adjudicación, el 53% señala que mayormente se adjudican contratos a proveedores considerados como grandes empresas y con experiencia de muchos años, en comparación con adjudicaciones de contratos a micro, pequeñas y medianas empresas, con poca o ninguna experiencia. Este resultado arroja elementos importantes a la hora de pensar y definir los ponderadores de los factores de evaluación de las ofertas, que deben ser determinados en forma previa a los procesos, de manera de poder generar igualdad de oportunidades y fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, tal como lo define la política de CPS.

- Consultados respecto a las condiciones del mercado uruguayo para brindar al Estado, productos y servicios sostenibles y las dificultades de las organizaciones para incluir dichas prioridades y condiciones en los procesos de adquisiciones, el resultado indica que más del 66% está de acuerdo o muy de acuerdo en que las limitaciones serían atribuibles al Estado. Otro aspecto que se encuentra en proceso de elaboración por parte de ACCE y que resulta fundamental para la aplicación en las Organizaciones.

- Se considera un resultado interesante que un 46.7 % de los encuestados estime que el costo de adquirir bienes y servicios sostenibles sea más elevado que los que no poseen esos criterios. Es usual que en la bibliografía sobre esta temática, se advierta que entre los compradores, existe la percepción de que el costo de productos y servicios sostenibles es más elevado respecto a otros productos que no cumplen con criterios de sostenibilidad. Mayoritariamente esta percepción se debe a que no se están incorporando en la evaluación comparativa los aspectos como el ciclo de vida de productos, impactos ambientales y sociales, valor por dinero entre otros, que resultan fundamentales para poder evaluarlos comparativamente.

8. CONCLUSIONES FINALES

El objetivo propuesto para el presente trabajo consistió en relevar y analizar la situación actual de las Compras Públicas Sostenibles (CPS) en el Estado Uruguayo.

En general, se observó que todos los organismos en alguna medida tenían, aunque sea en forma aislada, avances en materia de CPS, con énfasis en diferentes dimensiones según el organismo y su profesionalización de la función de compras.

Como fortaleza, se percibe una predisposición positiva hacia el avance en materia de CPS e interés en su profundización y aplicación a los procesos de compra.

Como debilidad, se destaca la ausencia de lineamientos y criterios transversales que apoyen a los diversos actores que intervienen en los procesos de adquisiciones y que puedan ser una guía para el cumplimiento de sus actividades.

A continuación se intentarán exponer las conclusiones más relevantes respecto a cada uno de los pilares que fueron parte de presente análisis.

Uruguay cuenta con un marco jurídico que promueve desde el Estado, el desarrollo sostenible, lo que habilita a llevar a cabo iniciativas que permitan desarrollar las tres dimensiones de CPS (social, económica y ambiental). La normativa en compras públicas, es de uso y conocimiento general y la incorporación creciente de elementos de sustentabilidad en esta normativa, ha sido una herramienta importante para la implementación de estas políticas. Sin embargo se percibe la necesidad de establecer normas técnicas concretas, que aseguren la efectiva inclusión de criterios sostenibles.

Asimismo, desde los organismos reguladores en la materia, se plantea la dificultad de definir el alcance de este tipo de normativa, ya que en caso de no ser de aplicación obligatoria, se genera la necesidad de crear incentivos que estimulen su aplicación.

A efectos de dar cumplimiento a la normativa, los compradores públicos deberían incorporar en el corto plazo las CPS dentro de las buenas prácticas de contratación.

En ese sentido, la capacitación de los actores involucrados, es un factor crítico. Se denota la necesidad de capacitación continua y sistematizada a todos los actores involucrados en el

proceso de compras públicas respecto a la normativa de CPS, pero también sobre los instrumentos y herramientas necesarias para implementarla.

Los desafíos que surgirán seguramente sean comunes a varios organismos, por lo que más allá del apoyo de ACCE, se puede presentar la oportunidad de que se realicen colaboraciones interinstitucionales, en el sentido de compartir experiencias positivas o negativas, conocimiento de la disponibilidad de bienes y servicios en el mercado, permitiendo avanzar en ese sentido, generando confianza y sinergias. Es de esperar que cuando algunos organismos comiencen a aplicar regularmente CPS y logren los objetivos que se planteen, otros lo tomen como incentivo para hacerlo.

En base al relevamiento de información y a los resultados de la encuesta, se considera que alguno de los elementos facilitadores para la implementación podrían ser: i) la elaboración de guías de implementación para compradores, ii) la redacción de cláusulas tipo para incluir en los pliegos particulares de condiciones según el tipo de ítem a adquirir, iii) la formación adecuada a compradores y iv) la necesidad de trabajar en forma interinstitucional, promoviendo un benchmarking con países que presenten un grado avance superior en esta temática.

Sin duda la aprobación reciente por parte de ACCE, de la primera norma técnica con criterios sostenibles, será un paso importante en ese sentido.

En una etapa posterior, cuando se logre cierta madurez en la aplicación de políticas de CPS, será importante contar con sistemas de monitoreo y control, de modo de poder conocer en qué medida se están logrando los objetivos planteados, ya sea en términos de desempeño institucional, como de impacto en la sociedad.

De acuerdo a la información proporcionada por ACCE en la entrevista, se prevé evaluar a través de indicadores: el grado de institucionalización (cuanto se usa la política); de desempeño (oportunidad de aplicación de la política y los resultados obtenidos en el proceso de selección) y evaluación de impacto de la política (conocer si la implementación de política pública logró desarrollar empresas sostenibles).

Resta seguir trabajando en mecanismos de aplicación de la política CPS, así como en instrumentos para evaluar el modelo de madurez en compras públicas, que constituyan buenas prácticas y abarquen a toda la cadena de suministros.

9. POSIBLES LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN

De lo expuesto en el presente trabajo, se evidencia la importancia creciente que adquiere este tema a nivel de las distintas Administraciones Públicas, lo que probablemente constituya materia para nuevos análisis.

Algunas posibles líneas de investigación futuras refieren a la oferta de bienes y servicios sustentables en el mercado local e internacional y posibles regímenes de promoción de importaciones.

Por otro lado, el diseño y desarrollo de mecanismos eficaces de implementación, podría constituir una interesante línea que impulse el avance en la aplicación de CPS, al igual que el diseño de las herramientas de monitoreo, como la definición de indicadores de desarrollo y desempeño.

Por lo anteriormente expuesto, para seguir investigando en la temática, consideramos fundamental, el desarrollo de sistemas de información que permitan un acceso a los datos de forma clara, fiable, oportuna y con costos razonables y que la información se centralice en forma coordinada a nivel de toda la Administración Pública.

10. ANEXOS

10.1 Encuesta sobre CPS

ENCUESTA SOBRE COMPRA PÚBLICA SOSTENIBLE (CPS)

Nombre: _____

Mail: _____ Teléfono de contacto: _____

Inciso/Unidad ejecutora: _____

Cargo/Función: _____

Capítulo I - Pilar I: Marco regulatorio de CPS en Uruguay

En este pilar el objetivo es analizar el nivel de conocimiento del marco legal y disposiciones reglamentarias vigentes en materia de Compras Públicas Sostenibles (CPS), aprobados tanto a nivel nacional como a nivel Internacional.

Asimismo se pretende evaluar a nivel de cada Inciso, la existencia de normativa o reglamentos internos, en donde se defina la política institucional a aplicar, que incluya pautas de acción y/o mecanismos de control interno en materia de CPS.

1. ¿Cuánto tiempo lleva desempeñándose en el sector de compras/adquisiciones?
 - a. más de 10 años
 - b. entre 5 y 10 años
 - c. entre 1 y 4 años
 - d. menos de un año

2. ¿Conoce políticas gubernamentales en **Compras Públicas Sostenibles (CPS)** que se hayan impulsado a través de leyes, decretos u otro tipo de regulación?
 - a. SI
 - b. NO

3. Dentro de la normativa impulsada por el Gobierno, está en conocimiento de la disposiciones que se señalan a continuación (marque aquellas opciones que conoce):
 - a. Los lineamientos estratégicos de las CPS definidos por el Poder Ejecutivo.
 - b. La existencia e integración del Comité Asesor en CPS.

- c. Los cometidos de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado en la implementación de políticas de CPS.
 - d. No conozco ninguno

- 4. En caso de que su respuesta a la pregunta 2. sea afirmativa, la regulación impulsada por el gobierno, ¿afectó en alguna medida los procesos o actividades en su organización?
 - a. Si, se realizaron cambios en ese sentido.
 - b. Se tienen en cuenta para situaciones puntuales pero no se realizaron cambios que afecten a toda la organización.
 - c. Existe el proyecto de cambio de los procesos en ese sentido.
 - d. No afectó en ningún aspecto.

- 5. Su Organización, ¿cuenta con un marco reglamentario propio, que defina y establezca las pautas y políticas a seguir en la materia del proceso de adquisiciones de bienes y servicios? (manuales, reglamentos, procedimientos, instructivos, etc.)
 - a. Si
 - b. No

- 6. En caso afirmativo, ¿se contemplaron alguna/s de las dimensiones de CPS? Se agradece detallar cuáles dimensiones se contemplaron:
 - i. **Social:** La dimensión social pone su foco en que los productos y servicios que adquiera el Estado fomenten condiciones de trabajo decente, oportunidades de empleo, comercio justo y ético, con ponderaciones favorables a empresas con responsabilidad social, inclusión, que empleen a grupos vulnerables, etc.

 - ii. **Económica:** Las consideraciones económicas se encuentran estrechamente vinculadas al concepto de “valor por dinero”, analizar la compra teniendo en cuenta otros aspectos además del precio, analizar el ciclo de vida del producto, evaluar los costos directos e indirectos que el producto puede traer asociado, evaluar calidad, durabilidad, destino posterior a su uso, eficiencia energética.

 - iii. **Ambiental:** La dimensión ambiental procura que las adquisiciones del Estado se realicen buscando un mejor desempeño ambiental de los productos, evaluando tanto la calidad como la durabilidad, los impactos medioambientales en la producción, disposición de residuos, uso de tecnologías medioambientales e innovadoras, impacto en la salud, entre otros.
 - a. Contempla las tres dimensiones (económica, social y ambiental)
 - b. Contempla dos dimensiones

- c. Contempla alguna de las dimensiones
- d. No contempla CPS.

Capítulo II- Pilar 2: CAPACITACIÓN DE LAS CPS

En este pilar el objetivo es analizar la existencia de capacitaciones sobre las Compras Públicas Sostenibles (CPS) a nivel general de toda la Organización. Asimismo poder determinar más específicamente el nivel de capacitación y formación recibida por parte de los referentes de las Áreas de Compras, necesaria para la aplicación de las CPS.

Interesa asimismo obtener información sobre el grado de participación, interés y pro actividad manifestada por los funcionarios, a efectos de poder abordar y ahondar sobre la temática, con el objetivo de estar mejor preparados para la aplicación en los procesos de planificación y ejecución de las compras, y en particular de las CPS.

7. Los funcionarios referentes en los procesos de compras de la Organización, ¿han recibido capacitaciones relacionadas a la forma de aplicar los criterios de CPS en los últimos dos años?
 - a. Si, se reciben capacitaciones periódicamente que incluyen actualizaciones cuando surgen novedades en el tema.
 - b. Se reciben capacitaciones de introducción al tema CPS.
 - c. Se recibió capacitación/charla puntual al respecto.
 - d. No se ha recibido capacitación al respecto.

8. Estime el nivel de interés entre los funcionarios encargados de las adquisiciones en su organización para participar en capacitación relativa a las compras públicas sostenibles.
 - a. Sustancial
 - b. Moderado
 - c. Escaso
 - d. Nulo

9. De haber recibido algún tipo de capacitación sobre CPS, detallar que actores del proceso de compras han participado de esas instancias (marque todos los que correspondan).
 - a. Funcionarios del área de compras
 - b. Funcionarios integrantes de la Comisión Asesora de Adjudicaciones
 - c. Encargado del área de Compras
 - d. Otros funcionarios, detallar: _____

10. De haber recibido capacitación, ¿de cuál institución/es la recibió? (marque todos los que correspondan).
 - a. Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE)
 - b. Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), u otro organismo internacional

- c. Capacitadores internos del Organismo
- d. Capacitación Externa (Otros organismos públicos o instituciones privadas)

11. Conforme a la información con que usted cuenta, considera que:

- a. El 50% o más de los funcionarios que participan del proceso de compras cuentan con los conocimientos adecuados y suficientes para impulsar procesos de CPS.
- b. Entre el 25% y el 50% de los funcionarios que participan del proceso de compras cuentan con conocimientos adecuados y suficientes para impulsar procesos de CPS.
- c. Algunos funcionarios, pero menos del 25% de los funcionarios que participan del proceso de compras cuentan con conocimientos adecuados y suficientes para impulsar procesos de CPS.
- d. Ningún funcionario que participa del proceso de compras cuenta con conocimientos adecuados y suficientes para impulsar procesos de CPS.

Capítulo III - Pilar 3 - Aplicabilidad de política de CPS en Uruguay

En este pilar el objetivo es analizar el grado de efectividad y eficiencia de la aplicación de las CPS en los procesos de adquisiciones de la Organización, en aquellas dimensiones sobre las que se ha contado con mayor capacidad o facilidades para su desarrollo y aplicación.

Asimismo, se pretende contar con información que pueda indicar los niveles/porcentajes de aplicación de las CPS dentro de los procesos de compras de la Organización y sobre las barreras que han provocado dificultades para la factibilidad y/o viabilidad de implementación de CPS.

12. Teniendo en cuenta las definiciones de las dimensiones realizadas en la pregunta 6. ¿Qué aspectos de la sustentabilidad se contemplan en las compras de su organización:

i. social.

ii. económica.

iii. ambiental.

- a. Contempla las tres dimensiones (económica, social y ambiental)
- b. Contempla dos dimensiones
- c. Contempla alguna de las dimensiones
- d. No contempla CPS.

13. ¿Cuál de las siguientes acciones usted considera que aplican conceptos de CPS en su organización? Marque todas las que corresponda.

- a. compra de productos/servicios sustentables.
- b. compra/contratación de empresas que demuestren prácticas u operativas sustentables.
- c. esfuerzos por reducir el consumo (por ejemplo: comprando menos, aumentando la vida útil de los productos, reutilizando).
- d. Aplicación de regímenes de preferencia existentes en la normativa vigente (a bienes, servicios y obra pública que califica como nacional frente a no nacional, a micro,

pequeñas y medianas empresas, a empresas farmacéuticas, a empresas o instituciones que realicen innovaciones científicas y a organizaciones habilitadas por productores agropecuarios).

- e. Compromiso con los proveedores para alentar la producción de opciones de productos, servicios o procesos más sustentables.
- f. Tercerización en la producción de bienes o prestación de servicios cuando existe un proveedor con capacidad para hacerlo con menor impacto ambiental.
- g. Utilización de edificios e infraestructura construida con criterios sustentables.
- h. Selección de ofertas considerando el criterio de valor por dinero (es decir, analizar la compra de bienes y servicios teniendo en cuenta otros aspectos además del precio, incorporar conceptos como el análisis el ciclo de vida del producto, evaluación de los costos directos e indirectos que el producto puede traer asociado, garantías y seguros contra riesgos, entre otros).
- i. Preferencia incluida en los factores de evaluación de ofertas a empresas y proveedores locales, en comparación con otros proveedores.

14. En su opinión, en los últimos 5 años, ¿cómo evolucionó el rol de la compra sustentable en la organización donde se desempeña?

- a. Aumentó su importancia.
- b. Mantiene el mismo nivel de importancia.
- c. Es menos importante.
- d. No tengo conocimiento.

15. ¿En qué etapas del proceso de compras considera usted, que es más efectivo implementar criterios sobre CPS? (Elija todas las que estime pertinente).

- a. En el análisis de mercado para conocer los bienes o servicios que están planificados adquirir.
- b. En la definición de especificaciones técnicas del objeto de la compra.
- c. En la evaluación y comparación de las propuestas recibidas.
- d. En la inclusión de cláusulas en los contratos vinculadas a evaluación de desempeño del proveedor, para aquellas situaciones en que el mismo deba cumplir con criterios de CPS.
- e. En la auditoría de desempeño de los contratos con proveedores.
- f. Ninguna de las anteriores
- g. No aplica

16. En los últimos 3 años, ¿se realizaron contrataciones mediante los siguientes mecanismos de excepción?: (Marque todas las opciones que correspondan).

- a. Contratos con empresas de servicios energéticos que se desarrollen bajo el esquema de Contratos Remunerados por Desempeño, en los cuales la inversión sea financiada íntegra o parcialmente por la empresa de servicios energéticos (ESCO).

- b. Adquisición de bienes, contratación de servicios o ejecución de obras cuya producción o suministro esté a cargo de una cooperativa social o monotributista social MIDES.
- c. La contratación de servicios artísticos, cualquiera sea su modalidad, por parte del Inciso 11 "Ministerio de Educación y Cultura", con cooperativas de artistas y oficios conexos, hasta el monto establecido para la licitación abreviada.
- d. La adquisición de alimentos y víveres frescos por parte del Poder Ejecutivo y los organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República, cuya producción o suministro esté a cargo de cooperativas de productores y que se realice mediante convenios en los que participen las Intendencias Departamentales y con la finalidad de abastecer a sus dependencias.

17. En los últimos 3 años cuáles de los siguientes regímenes fueron aplicados en su institución: (Marque todas las que correspondan).

- a. bienes, servicios y obras públicas que califiquen como nacionales (Art. 58 TOCAF).
- b. convenios con países incorporados a organismos de comercio, comunidades o convenios aduaneros o de integración o producción a los que se adhiera el país. (Art. 58 TOCAF).
- c. empresas que ofrezcan soluciones para colocación de productos nacionales exportables. (Art. 62 TOCAF).
- d. micro y PYMES – a través del subprograma de contratación pública para el desarrollo (arts. 59 y 60 TOCAF y el decreto reglamentario 371/010).
- e. Régimen de Compra Pública Innovadora. Decreto No.191/019 Reglamentación del art. 43 de la ley 18.362
- f. industrias farmacéuticas con bienes de su producción y servicios prestados o ejecutados directamente por éstas, que califiquen como nacionales (arts. 59 y 60 TOCAF y el decreto reglamentario 194/014).
- g. organizaciones habilitadas integradas por al menos 5 productores agropecuarios, de los cuales el 70% deben ser productores familiares agropecuarios y/o pescadores artesanales. (Ley 19.292 y Decreto reglamentario 86/015)^o

18. En la definición de los factores de evaluación de las ofertas y sus ponderaciones incluidas en los pliegos particulares de condiciones, ¿qué ponderación se le asignan a los criterios de sustentabilidad en comparación con otros criterios de evaluación de propuestas (como por ejemplo el factor precio), en su organización?

- a. Pesa más la sustentabilidad.
- b. No tiene peso relevante.
- c. Tiene un peso equivalente a otros factores.
- d. No aplica.

19. ¿Cuáles de los factores indicados a continuación, son tenidos en cuenta al evaluar ofertas en su organización (ya sea por mejor puntuación o porque se consideran condiciones excluyentes para análisis de la oferta)? (Marque todos los que correspondan).

- a. Creación de empleo (por ejemplo: reclutamiento de personal desempleado, de grupos sociales vulnerables desde el punto de vista socio – económico).
- b. Impactos medioambientales.
- c. Impactos de productos y servicios en la salud.
- d. Educación (por ejemplo: aprendizaje, capacitación de jóvenes).
- e. Derechos humanos (por ejemplo: discriminación).
- f. Condiciones de empleo (por ejemplo: laudo, salud y seguridad social)
- g. Uso de tecnologías medioambientales e innovadoras.
- h. Alentar, cuando sea posible, determinado porcentaje de materiales locales, componentes y trabajo que contribuyan al producto terminado.
- i. Promoción de las PYME.

20. Para las compras y/o consumo de su Organismo ¿alguna vez se han considerado las consecuencias medioambientales de los siguientes productos o servicios? Favor marcar una opción para cada producto indicado.

Agregar al final los productos que considere no fueron mencionados como ejemplos en la lista

PRODUCTO/SERVICIO	Siempre	Frecuentemente	Ocasionalmente	Nunca
Papel de impresión o fotocopiadora que no es reciclado, que no proceda de plantaciones responsables o sostenibles ya sea de maderas o de fibras celulósicas alternativas.				
Servicios de limpieza integral de locales en cuanto a los productos que utilizan, no sean amigables con el medio ambiente, cuya composición contiene mayores químicos que contaminan el aguas y el medio ambiente, debiendo esto estar indicado en la información del etiquetado.				
Automóvil , han sido considerados el consumo y la emisión de gases, para la definición de un automóvil				

PRODUCTO/SERVICIO	Siempre	Frecuentemente	Ocasionalmente	Nunca
estándar vs híbridos, debido a que éstos últimos consumen menos combustible y emiten menos gases				
Mobiliario de madera, se ha considerado o controlado el origen de la madera y que la misma no provenga de zonas protegidas, y/o ponderado el mobiliario fabricado con materiales reciclados,				
Equipo de aire acondicionado que no cumple con estándares de eficiencia energética, generando mayor consumo.				
Impresoras y Computadoras, se ha considerado que no contengan mercurio, que cumplan con estándares de eficiencia energética y su destino posterior sea de fácil reciclaje.				
Consumo de lámparas de bajo consumo, que cumplan con los requisitos específicos para la eficacia energética, disminuyendo el consumo de energía.				
Textiles-Vestimenta se ha considerado productos con materia prima que cumpla con estándares internacionales en la composición				
Embalajes de productos. Para los casos en que sea posible solicitar las entregas sin embalajes plásticos o sus derivados, o solicitar al proveedor la disposición final del material de embalaje para su reutilización.				

21. De la siguiente lista de bienes y servicios, indique en su opinión, el nivel de disponibilidad con que se encuentran en el mercado productos con criterios de CPS. Agregar al final los productos que considere no fueron mencionados como ejemplos en la lista

PRODUCTO/SERVICIO	Disponible fácilmente	No disponible fácilmente	Disponible sólo en el mercado internacional	No disponible
Papel Reciclado				
Productos de limpieza amigables con el medio ambiente				
Automóvil híbridos o eléctricos				
Madera de origen comprobable o reciclada				
Equipo de aire acondicionado, eficientes				
Impresoras y Computadoras eficientes y fácil reciclaje				
Lámparas de consumo eficiente				
Textiles de origen certificado				
Embalaje de productos reciclables				

22. Indique el grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones:

	Muy de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	Desacuerdo
Cuando se planifica el presupuesto, lo que importa es el razonamiento económico; los aspectos sociales y medioambientales son secundarios.				
Los marcos normativos vigentes limitan la capacidad de mi organización para adoptar sistemas de CPS.				
En el mercado no existen suficientes proveedores que sean capaces de brindar servicios y productos sostenibles. Si agrego criterios de sostenibilidad, limitó de manera excesiva la cantidad de oferentes.				
Las áreas vinculadas a adquisiciones no reciben requerimientos con aplicación de criterios CPS, por lo que no pueden incorporar criterios de sostenibilidad en las especificaciones técnicas del objeto a adquirir.				
En términos generales, se adjudican contratos a proveedores considerados como grandes empresas y con experiencia de muchos años, en comparación con adjudicaciones de contratos a micro, pequeñas y medianas empresas con poca o ninguna experiencia.				
En el mercado uruguayo están dadas las condiciones para brindar al Estado productos y servicios sostenibles, pero las prioridades de la Organización no están claras al respecto.				
En general, el costo de adquirir bienes y servicios sostenibles es considerablemente más elevado que los insumos que no tienen en cuenta estos criterios.				

23. En su opinión, cuál de los siguientes factores son los principales impulsores de la implementación de CPS existentes en su organización? (Marque todas las que correspondan):

- a. Normativa de CPS.
- b. Lineamientos estratégicos de la organización respecto a CPS.
- c. Inclusión de CPS en la capacitación y actividades de desarrollo y sensibilización del personal.
- d. Aprendizaje de otras organizaciones estatales.
- e. Presión de grupos de interés/campañas de activistas.
- f. Oferta disponible suficiente de productos y servicios sustentables a un costo adecuado.
- g. Disponibilidad de criterios y especificaciones de CPS.
- h. Existencia de estándares y certificaciones de calidad confiables.
- i. Acceso a herramientas que midan el ciclo de vida de los productos.
- j. Medición de los beneficios económicos y financieros de la CPS (por ejemplo, reducción de costos)
- k. Medición de los beneficios ambientales y/o sociales generados por las CPS: (por ejemplo, reducción de emisión de gases o empleos creados)
- l. Reconocimiento externo de los programas de CPS (por ejemplo, premios)
- m. Otro (especificar)
- n. No aplica

24. En su opinión, cuál de los siguientes factores son las principales barreras de la implementación de CPS en su organización? (Marque todas las que correspondan):

- a. Ausencia de Normativa de CPS
- b. Ausencia de Lineamientos estratégicos de la organización respecto a CPS.
- c. Carencia de experiencia en implementación de CPS
- d. Falta de capacitación del personal de adquisiciones en CPS
- e. Prioridad de adquisiciones en competencia
- f. Percepción de que el proceso de adquisiciones es administrativo y no basado en políticas públicas definidas
- g. Percepción de que los productos y/o servicios sostenibles son más caros
- h. Falta de productos y/o servicios sostenibles en el mercado para adquirir
- i. Falta de información sobre las prácticas de sostenibilidad y las operaciones de los proveedores
- j. Falta presión externa por parte de los interesados /sin campañas activistas
- k. Falta de etiquetas ecológicas creíbles y estándares de sostenibilidad
- l. Falta de herramientas disponibles que midan los costos del ciclo de vida
- m. Falta de medición de los resultados económicos/comerciales de la implementación de las CPS (ejemplo ahorro)
- n. Falta de medición de los resultados ambientales y/o sociales de la implementación de las CPS (ejemplo Emisiones de Gas de Efecto Invernadero, Ahorro de agua, empleos creados, etc.)
- o. Ausencia de reconocimiento externo de los programas de CPS (por ejemplo premios)

p. No aplica

25. Conforme a la información de los procesos de compras de su organización, ¿qué porcentaje considera que incorporan en las bases de los procedimientos de adquisiciones, criterios de CPS?

- a. Más del 50%
- b. Entre el 25% y el 50%
- c. Menos del 25%
- d. 0%

Capítulo IV - Pilar IV- Monitoreo y medición de resultados por aplicación de políticas de CPS

El objetivo de este pilar es poder analizar el grado de madurez de las Organizaciones para impulsar e implementar un proceso de seguimiento y monitoreo de las CPS. Se pretende verificar el grado de aplicación de las CPS a nivel de cada Organización. Asimismo se propone realizar un monitoreo sobre el grado de cumplimiento de cada dimensión (social, económica y ambiental), mencionadas anteriormente.

26. ¿Su organización realiza algún seguimiento de los proveedores en las siguientes áreas?
- i. Social (condiciones de empleo - laudos, salud y seguridad social-, inclusión de grupos vulnerables o minoritarios en la plantilla de trabajo, creación de empleo, capacitación a empleados, etc.)
 - ii. Ambientales (impactos medioambientales en la producción, disposición de residuos, uso de tecnologías medioambientales e innovadoras, impacto en la salud).
 - iii. Económicas: uso de materiales locales en la medida que sea posible de origen nacional, promoción de transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades
- a. Realiza seguimiento en las tres áreas (económica, social y ambiental)
 - b. Realiza seguimiento en dos de las áreas
 - c. Realiza seguimiento en alguna de las áreas
 - d. No realiza seguimiento en ninguna de las áreas mencionadas.
27. ¿En qué medida su organización realiza un análisis “ex-ante” del impacto medioambiental y social de la adquisición y contratación de bienes y servicios?
- a. No se realiza ningún análisis ex ante del impacto
 - b. Solo se realiza un análisis del impacto medioambiental
 - c. Solo se realiza un análisis del impacto social
 - d. Se realiza un análisis integral

Si desea, mencione brevemente el mecanismo a través del cual se realiza este análisis:

28. ¿En qué medida su organización realiza un análisis “ex-post” del impacto medioambiental y social de la adquisición y contratación de bienes y servicios?
- a. No realiza evaluaciones "ex-post"
 - b. Se realizan evaluaciones del impacto medioambiental
 - c. Se realizan evaluaciones del impacto social
 - d. Se realiza un análisis integral

Si desea, mencione brevemente el mecanismo a través del cual se realiza este análisis:

29. En oportunidad de la evaluación a los proveedores, ¿qué aspectos específicos de sostenibilidad se consideran actualmente?
- Ninguno
 - La compatibilidad del proveedor (productos, prácticas y políticas) con la política de sostenibilidad de la organización.
 - La compatibilidad de las políticas de contratación del proveedor con los estándares y convenciones internacionales de sostenibilidad específicos para cada materia (ISO, OIT, etc.).
30. ¿En qué medida se incluyen aspectos de CPS en las metas y objetivos de su organización?
- Se incluye
 - Se incluyen algunos aspectos
 - No se incluyen
31. ¿Considera usted que en los próximos 5 años su organización cambiará el nivel de la actividad de la compra sostenible?
- Muy probablemente
 - Poco probable
 - Improbable

10.2 Nómima de organismos que participaron de la encuesta:

Nómina de Organismos que participaron de la encuesta	Inciso	Unidad ejecutora
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -Dirección General de Secretaría	13	1
Ministerio de Desarrollo Social - Dirección General de Secretaría	15	1
Presidencia de la República - Oficina de Planeamiento y Presupuesto	2	4
Universidad de la República - Oficinas Centrales y Escuelas Dependientes de Rectorado	26	1
Administración Nacional de Educación Pública - Consejo de Formación en Educación	25	5
Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland	60	
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	10	
Banco de Seguros del Estado	53	
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	27	
Instituto Nacional de Colonización	70	
Ministerio de Economía y Finanzas - Contaduría General de la Nación	5	2
Ministerio de Defensa Nacional - Comando General del Ejército	3	4
Banco Central del Uruguay	50	
Banco Hipotecario del Uruguay-	52	
Ministerio del Interior - Secretaría del Ministerio del Interior	4	1

10.3 Sistema de indicadores

INDICADORES	PILAR	Subindicador	PREGUNTA	Ponderación	
1	MARCO REGULATORIO Vigente y Normativa Interna de la Organización en CPS	1.1	Conocimiento General de las CPS	2	0.125
		1.2	Profundidad del conocimiento en las CPS	3	0.25
				4	0.25
		1.3	Impacto del Marco Regulatorio	5	0.25
1.4	Adaptación del Marco Regulatorio en la Realidad de la Institución	6	0.125		
2	CAPACITACION en CPS	2.1	Experiencias de capacitación en CPS	7	0.3
		2.2	Interés en capacitación en CPS	8	0.2
		2.3	Alcance de la capacitación en CPS	9	0.1
		2.4	Fuentes de capacitación en CPS	10	0.1
		2.5	Capacidad para la aplicación práctica del conocimiento de CPS	11	0.3
3	APLICACIÓN DE LAS CPS	3.1	Cobertura de las dimensiones social, económica y ambiental en la aplicación de CPS	12	0.09
		3.2	Acciones puntuales de aplicación de CPS	13	0.09
		3.3	Evolución de CPS en la organización	14	0.09
		3.4	Grado de aplicación de las CPS en las distintas etapas del proceso de Adquisiciones	15	0.09
		3.5	Grado de aplicación de los mecanismos de excepción en las contrataciones	16	0.09
		3.6	Grado de aplicación de regímenes de preferencia	17	0.09
		3.7	Ponderación de la Sustentabilidad en las adquisiciones	18	0.09
		3.8	Grado de aplicación de los mecanismos de CPS en la evaluación de ofertas	19	0.09
		3.9	Consideración de productos priorizados en	20	0.09

INDICADORES	PILAR	Subindicador	PREGUNTA	Ponderación
		los procesos de Adquisiciones		
		3.10 Disponibilidad de Productos en el Mercado con criterios CPS	21	0.09
		3.11 Implementación de CPS en la Organización	25	0.09
4	MONITOREO y Medición de los Resultados por aplicación de las Políticas de CPS	4.1 Seguimiento de proveedores	26	0.2
		4.2 Evaluación de impacto ambiental previo a la ejecución de procesos de adquisiciones	27	0.1
		4.3 Evaluación de impacto social previo a la ejecución de procesos de adquisiciones	27	0.1
		4.4 Evaluación del impacto ambiental posterior a la ejecución de procesos de adquisiciones	28	0.1
		4.5 Evaluación del impacto social posterior a la ejecución de procesos de adquisiciones	28	0.1
		4.6 Consideración de CPS en la evaluación de Proveedores	29	0.2
		4.7 Consideración de CPS en las Políticas de la Organización	30	0.2

11. BIBLIOGRAFÍA

- _ Decreto N° 402/2018. Diario Oficial, Montevideo, 11 de diciembre de 2018.

- _ ONU. (2015). “Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Disponible en: https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/agenda_2030_desarrollo_sostenible_cooperacion_espanola_12_ago_2015_es.pdf.

- _ OPP. (2019). “Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050”. Disponible en : <https://www.opp.gub.uy/es/noticias/opp-presento-la-estrategia-de-desarrollo-2050>.

- _ OCDE. (2018). “Metodología para la evaluación de los sistemas de contratación pública. (MAPS)” Disponible en: <http://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-metodologia-evaluacion-sistemas-contratacion-publica.pdf> .

- _ ACCE. (2019). “Autoevaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas de Uruguay Metodología OECD/DAC (MAPS)”. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado/politicas-y-gestion/autoevaluacion-del-sistema-nacional-compras-publicas-uruguay>.

- _ ONU. (2017). “Global review of sustainable public procurement”. Disponible en : https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/globalreview_web_final.pdf.

- _ Material Conferencia Compras Públicas Sostenibles. Noviembre 2018

- _ IISD. (2015). “Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe – Manual para agentes de Compras Públicas de la RICG”. Disponible en: <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf>

- _ PNUMA . (2012)“Implementando Compras Públicas Sostenibles. Introducción al enfoque del PNUMA”. Disponible en: <https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/50.pdf>