

---

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN

TRABAJO FINAL DIPLOMA:

GESTIÓN  
FINANCIERA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS

Tema:

**Compras Públicas Sostenibles en BPS:  
Aplicación y Oportunidades**

Autora:

Cra. María José Mesa Hermida

Docente coordinadora:

Cra. Isis Burguez

Montevideo  
URUGUAY  
2022

## Índice

Índice .....	1
Página de aprobación .....	2
Agradecimientos .....	3
Lista de abreviaturas y siglas .....	4
Resumen .....	5
Palabras claves .....	5
Introducción .....	6
Marco Teórico: .....	11
Desarrollo .....	20
Conclusiones .....	22
Sugerencias de mejoras a implementar: .....	26
Referencias Bibliográficas .....	28
Anexos: .....	29



El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Trabajo Final:

Título

*Compras Públicas Sostenibles en BPS: Aplicación y Oportunidades*

Autora

*Cra. María José Mesa*

Tutora

*Cra. Isis Burguez*

Posgrado

*Gestión Financiera de Instituciones Públicas*

Puntaje

.....

**Tribunal**

Profesor/a

..... (nombre y firma)

Profesor/a

..... (nombre y firma)

Profesor/a

..... (nombre y firma)

FECHA.....

## Agradecimientos

A la tutora, Cra. Isis Burguez, por su disposición, paciencia y por aceptar compartir este proceso de crecimiento y de intercambio de conocimientos conmigo.

A la Universidad de la República y sus docentes, por la infraestructura y contenidos que me ha brindado para el desarrollo del presente trabajo.

Al Cr. Pablo Martínez, Gte de Compras de BPS por su disposición y por permitirme conocer un poco más acerca de cómo el organismo lleva adelante esta función.

A todas las demás personas que no fueron citadas, pero que de alguna manera directa o indirecta contribuyeron a la realización de este trabajo final.

## Lista de abreviaturas y siglas

AGESIC Agencia de gobierno electrónico y sociedad de la información  
ARCE Agencia Reguladora de Compras Estatales (ex ACCE)  
BID Banco Interamericano de Desarrollo  
BPS Banco de Previsión Social  
CPS Compras Públicas Sostenibles  
DINALI Dirección Nacional del Liberado  
DINAMA Dirección Nacional de Medio Ambiente  
INEFOP Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional  
LED Light Emitting Diode  
MEF Ministerio de Economía y Finanzas  
MERCOSUR Mercado Común del Sur  
MGAP Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca  
MIDES Ministerio de Desarrollo Social  
MIEM Ministerio de Industria, Energía y Minería  
MYPEs Micro y Pequeñas Empresas  
ODS Objetivos de Desarrollo Sostenibles  
OMC Organización Mundial del Comercio  
OPP Oficina de Planeamiento Presupuesto  
PIB Producto Interno Bruto  
PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
TIC Tecnologías de la Información y la Comunicación  
TOCAF Texto ordenado de Contabilidad y Administración Financiera  
UDELAR Universidad de la República  
UTU Universidad del Trabajo del Uruguay

## Resumen

De acuerdo con el programa de Compras y Contrataciones abordado en el curso del Posgrado, resulta de suma importancia el análisis y manejo de forma eficiente de los recursos que ejecutan las instituciones públicas.

En primera instancia por ser fondos públicos y no menos importante, porque siempre resultan escasos para el volumen de necesidades de la ciudadanía a satisfacer.

Es por ello que se hace indispensable la planificación de los procesos y procedimientos de compras, de forma de garantizar un manejo adecuado, no solo considerando el volumen, sino la disponibilidad y su rendimiento.

Cuando hablamos de rendimiento, queremos hacer hincapié en el mejor uso de los fondos, no sólo en cuanto a “gastar lo menos posible” sino a gastar de la mejor forma posible.

Si bien cuando analizamos las formas del gasto, entendemos que no siempre implica gastar menos, sino que esa “mejor forma” de gastar implica gastar con racionalidad y eficiencia en sentido amplio, incluyendo cuestiones que van más allá del acto mismo de comprar, requiriendo para ello el análisis de los procedimientos y pliegos de compras y contrataciones del Organismo, evaluando en caso de bienes o servicios, el origen de los mismos, si de alguna manera su producción o importación promueve la creación de puestos de trabajo, si se impulsa a la industria nacional, si promueve empleos de calidad, si los materiales utilizados son amigables con el medio ambiente, si los procesos que se desarrollan para llevarlos a cabo presentan prácticas de promoción y cuidado del medio ambiente, si presentan alternativas de desechos de materiales o disposición final para los bienes fuera de uso y mejor aprovechamiento de recursos, entre otros.

Así mismo, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, donde han tomado mayor impulso las cuestiones medio ambientales, económicas y de desarrollo social es que considerando el rol que tiene el Banco de Previsión Social (BPS) en el Estado uruguayo y el volumen de recursos que moviliza, es un actor clave en los procesos de compras públicas sostenibles y por ello, es de suma importancia la adopción de un rol activo en la promoción y aplicación de una política pública de Compras Sostenibles.

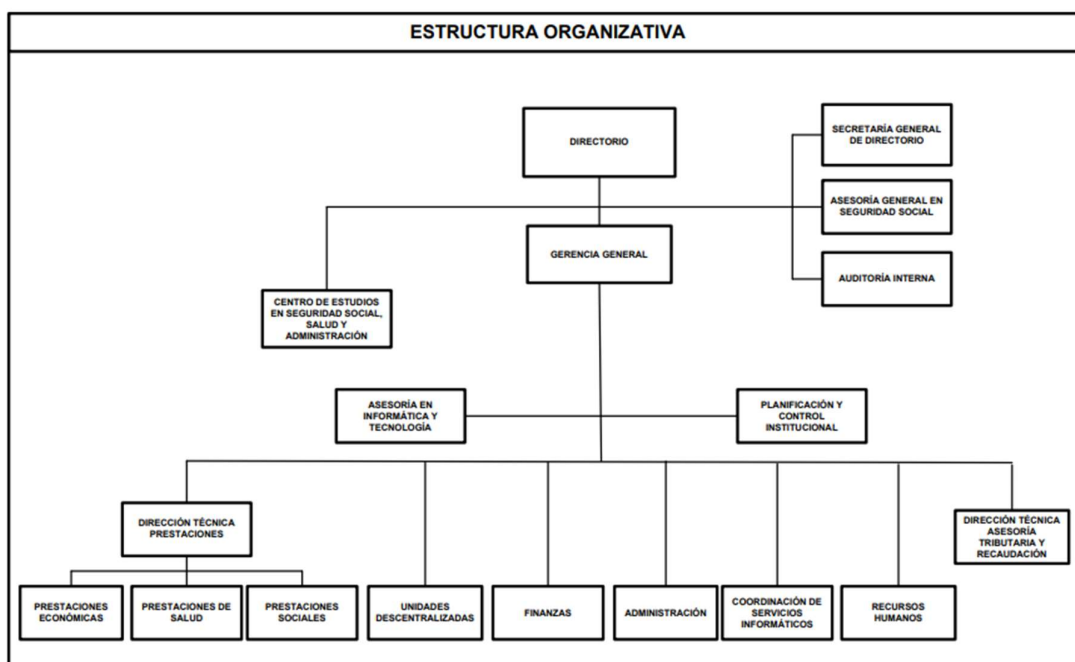
## Palabras claves

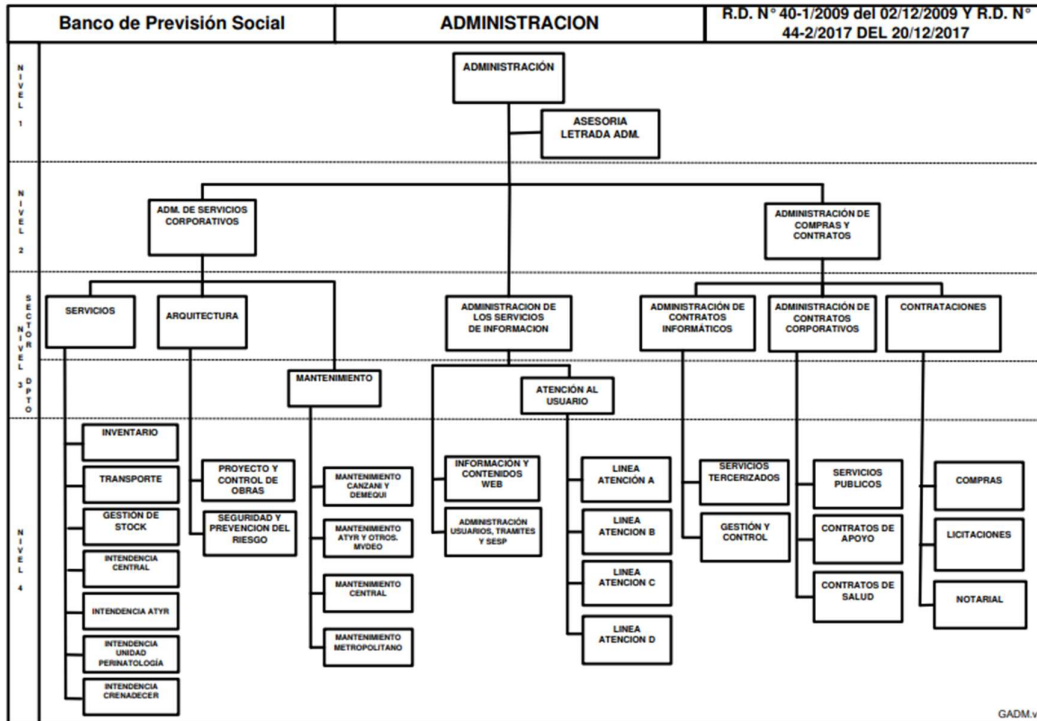
Compras Públicas Sostenibles, Dimensión social, económica y ambiental, desarrollo sostenible.

## Introducción

El organismo seleccionado es BPS, ente autónomo, creado la Constitución de 1967 plebiscitada el 27 de noviembre de 1966 y que entró en vigor en febrero de 1967, cuyo cometido es coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social.

La misión es “...brindar servicios para asegurar la cobertura de las contingencias sociales a la comunidad en su conjunto y la recaudación de los recursos, en forma eficaz, eficiente y equitativa, promoviendo políticas e iniciativas en materia de seguridad social, aplicando los principios rectores de la misma en el marco de las competencias que le asigna la constitución y las leyes...”.





Considerando el rol que tiene BPS en el Estado uruguayo y el volumen de recursos que moviliza, el área de Compras y Contrataciones, si bien no es estratégica de acuerdo con su misión, es sustantiva y de gran impacto en la gestión financiera y presupuestal.

La estructura organizacional asociada a la Gcia. de Administración de Compras y Contratos comparte todo lo vinculado con compras y contrataciones con la Gcia. de Servicios Corporativos y ambas se encuentran dentro de la Gcia. de Administración, dependientes de Gcia. Gral.

Si bien la Gcia. de Servicios Corporativos no es la encargada de la confección de pliegos y el control de los procedimientos asociados a compras y contrataciones, cumple un rol sustantivo en cuanto al mantenimiento de servicios y rescisión o renovación de contratos de servicios.

Es por ello que de acuerdo a la temática abordada en el curso, se elige tratar el tema de Compras Públicas Sostenibles en el Organismo, a los efectos de analizar la situación actual, factores ya incorporados dentro del marco de buenas prácticas de gestión, dificultades experimentadas, desafíos y posibles propuestas de mejoras con el objetivo de promover la incorporación de las 3 dimensiones: social, ambiental y económica en las compras y contrataciones, de forma metodológica y establecida en procedimientos a seguir, entendiendo con ello que las compras públicas sostenibles son un poderoso instrumento para la protección ambiental, la mejora en la eficiencia y la incorporación de consideraciones sociales en los procesos de contrataciones.

Definido el desarrollo sostenible del país como “aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias



necesidades” (Informe Brundtland, 1987), es indispensable lograr definir procedimientos y políticas que trasciendan el presente y que promuevan prácticas sostenibles, en todas las dimensiones posibles.

Analizando la aplicación de criterios de sustentabilidad, se definen las dimensiones económica, social y ambiental, por lo que en ellas deben ser incorporadas en los procedimientos de compras y contrataciones del organismo, en concordancia con la normativa vigente y las nuevas tendencias globales.

Si bien la normativa establece dos formas de evaluar ofertas y en general se aplica una paramétrica con varios factores de evaluación, el foco en los factores económicos, principalmente precio, es el factor preponderante en los procesos de adjudicación según el análisis de pliegos realizado.

Es principio rector que el ordenador efectuará la adjudicación a la oferta más conveniente a los intereses de la Administración Pública y las necesidades del servicio lo que implica que, en la práctica, deban evaluarse cuestiones como volumen, disponibilidad y capacidad de abastecimiento, lo que pueda condicionar la elección de la oferta más conveniente, supeditándola a cuestiones que no refieran a factores de sustentabilidad.

Por ello es indispensable profundizar y establecer como principios rectores en materia de compras y contrataciones, la incorporación de otros factores que promuevan adquisiciones de bienes y servicios incorporando criterios de sostenibilidad, tomando en cuenta el ciclo de vida de los productos, condiciones amigables con el medio ambiente, promoción y aseguramiento de cumplimiento de normas laborales de acuerdo con la normativa vigente y demás factores que implican costos accesorios o indirectos que en general no son tenidos en cuenta y mucho menos cuantificados, generando ineficiencias.

Para ello será analizado con foco en normativa vigente y tendencias a nivel mundial, principalmente América Latina y en el estado uruguayo además del análisis de situación de acuerdo con procesos de adquisiciones vigentes en BPS (pliegos, procedimientos y formación del personal).

También el desarrollo de iniciativas individuales llevadas a cabo dentro del organismo; sus resultados, dificultades encontradas y desafíos.

### **Objetivo general de la investigación:**

Describir y analizar la situación actual del organismo en cuanto a la aplicación de criterios de sustentabilidad en las 3 dimensiones abordadas, con la intención de exponer las dificultades encontradas y posibles propuestas para sortearlas de forma de lograr incorporar dichas dimensiones en procedimientos de compras y contrataciones como política institucional, en concordancia con la normativa y nuevas tendencias.

### **Con el objetivo intrínseco de:**

- Promover de la sustentabilidad como valor institucional no solo como criterio para lograr una organización más eficiente a nivel financiero, sino, eficiencia en un sentido amplio considerando las dimensiones abordadas.

### **Objetivos específicos:**

- Evaluar la incorporación de la dimensión ambiental, social y económico en una muestra de los procedimientos competitivos (licitaciones y concursos de precios) de compras y contrataciones realizadas en el año 2021.
- Identificar y evaluar el establecimiento de lineamientos generales aprobados por Directorio para la aplicación de Compras Públicas Sostenibles (CPS) o gerencia respectiva.

### **Objetivo que motiva la investigación:**

Analizar la situación actual y evidenciar las oportunidades que se presentan a los efectos de promover e impulsar políticas de compras y contrataciones a los efectos de incorporar las 3 dimensiones en todos los procedimientos de compras y contrataciones con el objetivo de generar mayor impacto en dichas dimensiones.

Que el presente trabajo sirva de base para lograr el desarrollo de un organismo modelo en aspectos de sustentabilidad para la administración pública.

### **Técnicas de Investigación:**

- Análisis de cláusulas de pliegos de compras y contrataciones en criterios de CPS.
- Entrevista a actor clave: Gerente de Compras y Contrataciones Contador Pablo Martínez

### **Instrumentos:**

- Pliegos vigentes o cerrados a 12/2021
- Guía de entrevista

Considerando las técnicas y los instrumentos elegidos, se puede apreciar que refieren a un enfoque meramente cualitativo.

De acuerdo con el Manual de Metodología de la Investigación (Batthyány y Cabrera, 2011), como indica su propia denominación, su objetivo es la descripción de las características o atributos de un fenómeno, observado en su propio contexto, “ambiente natural”.

Es un método para generar teorías e hipótesis y no tiene rigidez en el plan de investigación o procedimiento.

Utiliza el método inductivo, lo que significa que la teoría surgirá de la investigación.

Se utilizan diversas fuentes de información, para el caso que nos ocupa serán las entrevistas, cuestionarios y pliegos analizados.

En cuanto a la recopilación de datos, se analizarán pliegos individuales no representativos estadísticamente, lo que se corresponde al tipo de enfoque aplicado (Karina Batthyány y Mariana Cabrera, Metodología de la investigación en Ciencias Sociales).

Si bien en la muestra a seleccionar de pliegos de compras y contrataciones podría obtenerse evidencia en cuanto a la proporción de procedimientos con cláusulas de criterios CPS, no es el objetivo considerando el gran número de pliegos y diversidad de objetos que incorpora el organismo, lo que excede en tiempo y capacidad de análisis a la presente propuesta de trabajo final.

La normativa en materia de compras públicas se encuentra en su mayoría compilada en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) y en decretos reglamentarios, así como en los pliegos únicos de bases y condiciones generales de contratación.

Los decretos 131/2014 y 402/2018 amplían y guían el tema de CPS, en concordancia con el TOCAF.

## Marco Teórico:

En relación con el tema elegido, se entiende que, de acuerdo con la normativa vigente, se promueve la integración del concepto de sostenibilidad en el ciclo de compras públicas, considerando los Decretos 131/2014, 402/2018 y el TOCAF, donde entre los artículos relacionados al tema, encontramos que el art. 152, establece:

*“El Poder Ejecutivo establecerá por vía reglamentaria las políticas, bases y lineamientos de los aspectos de sustentabilidad ambiental que deberán observarse en las contrataciones de bienes, obras y servicios con el objeto de optimizar y utilizar de forma sustentable los recursos para disminuir costos ambientales.”*

Además, el decreto 402/2018, que reglamenta el art. 23 de la Ley 18.834 y arts. 81-82 de la Ley 18.362, expresa la potestad del Poder Ejecutivo de establecer las políticas, bases y lineamientos de los aspectos de sustentabilidad que deben observarse en la contratación de bienes, servicios y obras. Establece también la creación, integración y cometidos de la Agencia de Compras y Contrataciones (ACCE en primera instancia y actualmente Agencia Reguladora de Compras Estatales- ARCE) cuya finalidad es promover, regular y proponer acciones buscando la mejora de la gestión y transparencia de las compras públicas, a través del asesoramiento en la elaboración y el seguimiento de políticas.

Dicha agencia será la responsable de la coordinación e implementación de la política pública de CPS.

Por tanto, los organismos estatales deberán alinearse a dicha política.

Además, establece que la política de CPS se basará en lineamientos estratégicos como ser:

- \*la coordinación interinstitucional para el fomento de esta,
- \*la promoción de mecanismos de diálogo con el sector privado y sociedad civil,
- \*la formación del personal en la temática, con el fin de concientizar sobre la relevancia de la consideración de factores ambientales, mediante el etiquetado ambiental como una medida,
- \*cumplimiento y desarrollo de una cultura de cumplimiento de la legislación laboral y la inclusión de sectores en situación de vulnerabilidad socioeconómica,
- \*así como la gestión eficiente de los recursos públicos.

La aplicación de dicha política implica conocer, reconocer e incorporar a los procedimientos de adquisiciones y contrataciones cláusulas que refieran a las dimensiones de la sustentabilidad definidas por la normativa: social, económica y ambiental.

Es fundamental reconocer la importancia del Estado como promotor de las mejores prácticas en cuanto a hábitos de consumo y producción, así como agente con capacidad de estimular la innovación del sector privado en esta dirección o desestimular prácticas consideradas inapropiadas, por ejemplo: actividades contaminantes.

Y en línea con esto, el rol de BPS en cuanto a su participación en el presupuesto nacional y Producto Bruto Interno (PIB).

Podemos mencionar como ejemplo, dentro de la dimensión económica, no solo se destaca el precio, sino que se incorpora el llamado “valor por dinero”, que implica considerar disponibilidad, calidad, funcionalidad, costos presentes y futuros en los que incurre la

administración al adquirir los bienes y servicios, integrándose además en la valoración, no sólo el impacto económico, sino, ambiental y social de los bienes, servicios y obras a lo largo del “ciclo de vida” de los mismos, que implica considerar aspectos desde la incorporación hasta la disposición final.

Tal como lo define el artículo 1 del decreto 402/018:

“Ciclo de vida: etapas consecutivas e interrelacionadas del sistema del producto (o servicio), desde la adquisición de materia prima o de su generación a partir de recursos naturales hasta la disposición final.

Nota: Las etapas del ciclo de vida incluyen la adquisición de materias primas, el diseño, la producción, el transporte/entrega, el uso, el tratamiento al finalizar la vida útil y la disposición final.”

En cuanto a la dimensión social, se destacan los potenciales efectos sobre la inclusión de sectores en situación de vulnerabilidad socioeconómica, procurando la protección de los derechos humanos, la equidad en la distribución de recursos, la promoción y el respeto por los derechos laborales, la promoción de la igualdad de género y de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad.

Encontramos varias Leyes laborales que refieren a distintos aspectos de la normativa laboral, su cumplimiento y cómo llevarlo a la práctica.

Entre ellas tenemos la Ley N° 18.098 que refiere a la obligatoriedad de que en los pliegos de bases y condiciones particulares por la contratación de servicios, se debe establecer que la retribución de los trabajadores de la empresa adjudicataria, deberá respetar los laudos salariales establecidos por los Consejos de Salarios. Se establecerá además el derecho de exigir a la empresa contratada la documentación que acredite el pago de salarios y demás rubros emergentes de la relación laboral así como los recaudos que justifiquen que está al día en el pago de la póliza contra accidentes de trabajo así como las contribuciones de seguridad social, como condición previa al pago de los servicios prestados y la potestad de retener de los pagos debidos en virtud del contrato, los créditos laborales a los que tengan derecho los trabajadores de la empresa contratada.

En cuanto a la Ley N° 18.099 establece que quien utilice subcontratistas, intermediarios o suministradores de mano de obra, será responsable solidario de las obligaciones laborales de éstos hacia los trabajadores contratados, así como del pago de las contribuciones a la seguridad social, de la prima de accidente de trabajo y enfermedad profesional y otros que se adeuden al Banco de Seguros del Estado (BSE) en relación con esos trabajadores.

Otra de las leyes importantes en la materia es la N° 18.251 que refiere al tipo de responsabilidad que tiene quien contrata, en caso de ejercer o no el derecho a ser informado, solicitando cierta documentación probatoria de la situación tributaria de la empresa contratante proveedora de personal. Será subsidiaria en caso de ejercer el derecho a ser informado, o solidaria en caso contrario.

Además, es importante mencionar es la N° 17.897 en su art. 14 que refiere a la Inserción laboral de personas liberadas, por lo que establece la obligatoriedad de incluir en los pliegos de licitaciones de obras y servicios públicos, la condición de inscribir en las planillas de trabajo un mínimo equivalente al 5% del personal afectado a tareas de Construcción y afines, a personas liberadas que se encuentren registradas en la Bolsa de Trabajo de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI).

En cuanto a la dimensión ambiental, se estableció la Norma técnica N° 2/2019 ARCE (equipos de aire acondicionado y eficiencia energética), que constituye un instrumento para la implementación de la política de Compras Públicas Sostenibles y establece una regla de carácter técnico cuyo cumplimiento y aplicación es vinculante para todas las Administraciones Públicas Estatales, cuya elaboración e implementación de los criterios establecidos ha sido efectuada en coordinación con la Dirección Nacional de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), organismo competente en esta materia específica.

En aplicación a esta norma técnica, para los equipos de aire acondicionado con capacidad de refrigeración y calefacción de hasta 12 kW (inclusive), los organismos deberán incorporar en los Pliegos de los respectivos procedimientos de contratación, la exigencia de dar cumplimiento obligatorio al criterio de eficiencia energética en equipos de aire acondicionado, mediante tecnología inverter o máxima clase de eficiencia en calefacción y refrigeración según el Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética, según corresponda.

La política de Compras Públicas Sostenibles tiene como objetivo propiciar, a través de las adquisiciones y contrataciones del Estado, la producción de bienes, servicios y obras con el mejor desempeño en la gestión pública, utilizando con eficiencia los recursos públicos, tanto en lo económico, social y ambiental.

Resulta interesante observar que se menciona como objetivos específicos de la política CPS el compromiso político de las partes involucradas, la existencia de lineamientos sólidos, coherentes y coordinados, el seguimiento para promover un proceso de mejora continua, mejorar el diálogo con el mercado y la sociedad civil, el incentivo a la industria nacional, en especial las micro, pequeñas y medianas empresas.

Elementos que sin lugar son indispensables para pensar en el éxito de la misma.

Considerando este nuevo marco, se apela a promover las mejores prácticas en términos de sustentabilidad tanto en el aspecto social, con una cultura de cumplimiento de la legislación laboral e inclusión de sectores en situación de vulnerabilidad socioeconómica, como económico, en cuanto a las mejores condiciones de eficiencia en producción y costos y también, en el aspecto ambiental, en cuanto al uso de materiales amigables con el ambiente, así como el sistema y prácticas de producción, incluyendo la consideración de la disposición final, posibilidades de re- utilización, eficiencia energética, energías renovables, entre otros.

Si bien las compras públicas se rigen por el Pliego General de contrataciones estipulado en el Decreto 131/2014 y pliegos particulares en casos que correspondan, es de esperar incorporar en éstos últimos los aspectos considerados en la normativa específica de CPS.

Esta inclusión si bien no es obligatoria, es una pauta de actuación en lo que refiere a adquisiciones y contrataciones que los organismos debieran incorporar a sus procedimientos, por lo que aquellos organismos que aplican en la medida de sus posibilidades los lineamientos y cláusulas referentes a las dimensiones establecidas forman parte de lo que se conoce como “buenas prácticas”, promoviendo una gestión más eficiente y con apertura a las nuevas tendencias en relación con los ODS 2030.

De acuerdo con el Decreto 131/2014, que constituye el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Suministros y Servicios No Personales, cuyo objetivo es lograr

la adjudicación a la oferta más conveniente a los intereses de la Administración Pública y las necesidades de servicio.

Si bien antes se aplicaba en los casos de las contrataciones cuyos montos superen el límite establecido en el inciso final del artículo 47 del TOCAF, salvo los procedimientos que requieran reglamentación especial, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 19.889 (Ley de Urgente Consideración), se modificó el art. 47 y no hay más tope, por lo que aplica el pliego único para todos los procedimientos competitivos.

Dicho pliego establece las condiciones que deberán ser explicitadas en los pliegos particulares, en lo referido a cómputos de plazos, notificaciones, jurisdicción competente, publicaciones, modificaciones, solicitudes de aclaraciones y/o prórrogas, normalización de artículos, requisitos formales de las ofertas (redacción según art. 63 del TocaF, domicilio, identificación) cuya valoración de cumplimiento será de acuerdo con el art. 149 TocaF, así como los contenidos de las ofertas, la validez de las mismas, objeto, precio y cotización, actualización y tributos incluidos, regímenes de preferencia, regímenes especiales incluidos en el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo y reserva de mercado, garantías de mantenimiento de ofertas y cumplimiento de contratos, así como la forma de ejecución, aspectos sobre confidencialidad, entre otros.

Para una política de CPS en la administración pública queda de manifiesto la necesidad de incorporar la dimensión del Derecho Administrativo como parte del sistema jurídico de respaldo en lo que refiere a contrataciones y compras sostenibles o llamadas “verdes”, ya que siendo la rama jurídica que guía el accionar de los organismos públicos y la actividad estatal (en términos generales), asegurando cursos de acción, garantías y otras cuestiones, el generar una política pública de CPS no puede ser ajeno a ello.

Según estudios realizados (Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho, 2011, Consideraciones sobre la contratación pública sostenible “verde”-), se presentan experiencias comparadas, donde se reafirma la presencia de la ética y la política de contratación, así como los desafíos y beneficios de ello no solo para el Estado como consumidor, sino para la sociedad en su conjunto.

En otro aspecto, la identificación e implementación de buenas prácticas para la incorporación de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las compras públicas y de cooperación institucional público – privada, con el objetivo de lograr mayor eficiencia y transparencia de los procesos de compras y contrataciones, es un elemento que ha logrado un alto desarrollo y cada vez las administraciones son más abiertas a ello, con el objetivo de facilitar y mejorar la gestión.

Es fundamental encauzar dicho instrumento hacia el acceso y la participación de las MIPYMES en estos procesos, de forma de entrelazar las acciones en eficiencia a nivel de tecnologías y como promotor de empleo- dimensión social.

La situación de CPS en América Latina, según el informe de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (Beláustegui, V. 2011, Las compras públicas sustentables en América Latina.

Estado de avance y elementos clave para su desarrollo) es producto de que las iniciativas son consideradas recientes, por lo que no hay tantas experiencias con resultados visibles que permitan la evaluación o el avance de éstas.

Mediante el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se ha centralizado el impulso de diversas organizaciones en pro de iniciativas de protección medio ambiental.

Según dicho informe las Compras Públicas representan una porción sustancial del PIB en la mayoría de los países del mundo. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC) las compras estatales representan entre el 10% y 15% del producto interno bruto mundial.

Por lo que el desempeño del Sistema de Compras Públicas es clave para cualquier economía y su desarrollo.

En el foro de ministros de ambientes de América Latina y el Caribe, se destacó la necesidad de promover el liderazgo político para el impulso de CPS, la adopción de una estrategia de aplicación gradual para incorporar criterios ambientales y sociales en la adquisición de bienes y servicios prioritarios, asegurar la inclusión y sostenibilidad de las Micro, Pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en estos procesos de contrataciones y establecer un mecanismo intersectorial que integre distintos ministerios a los efectos de evaluación y seguimiento de CPS.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) cuenta con una política de promoción y cooperación en producción y consumo sostenible (Mercosur/CMC/Dto. N° 26/07)

Es por ello por lo que no solamente es importante tener en cuenta dentro de las condiciones la dimensión económica y más precisamente dentro de este, el precio, sino que es fundamental incorporar criterios de sostenibilidad en cuanto al ciclo de vida de los productos, los costos accesorios de los servicios contratados, así como los aspectos que refieren a las dimensiones social y ambiental, de forma de lograr procedimientos de comprar y contrataciones eficientes en términos globales (Gabriel Bezchinky y Mariana López Fernández (2012)- Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas, los cuales conforman una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 estados miembros. La misma es la expresión de los deseos, aspiraciones y prioridades de la comunidad internacional en el marco de “alianza mundial reforzada” para los próximos 15 años.

Constituyen una herramienta de planificación hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y amigable con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación.

La Agenda establece objetivos y compromisos por los cuales, los estados miembros, mediante la suscripción, se comprometen a llevar acciones alineadas con dichos objetivos para alcanzar esta nueva visión del desarrollo sostenible, que se expresó de manera colectiva y quedó plasmada en la Agenda 2030, para transformar el paradigma de desarrollo actual en uno de desarrollo sostenible, inclusivo y con visión de largo plazo.



Dentro de los objetivos, encontramos que los N° 8, 9, 12 y 13 refieren específicamente a aspectos de sostenibilidad, los que paso a comentar:

- ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

El desafío continúa siendo la creación y promoción de empleo de calidad y decente, para toda la población en edad de trabajar, como medio para el progreso de las personas y las sociedades en su conjunto, estimulando la economía sin dañar el medio ambiente.

Si bien las metas de este objetivo refieren a PBI, productividad, la innovación, fortalecimiento de las capacidades de las instituciones financieras, también buscan promover el desarrollo del emprendedurismo y micro, pequeñas y medianas empresas, así como una producción y consumo eficiente, protegiendo el medio ambiente, de acuerdo con el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles.

También se busca proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios. Así como eliminar, además, las brechas que existen entre hombres y mujeres en lo relacionado a remuneraciones.

Establece como meta desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes considerando las dificultades que encuentran para acceder al mercado y más aún, a trabajos decentes y de calidad.

Además, se propone elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.

- ODS 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Las inversiones en infraestructura (transporte, riego, energía y tecnología de la información y las comunicaciones) son consideradas fundamentales para lograr el desarrollo sostenible y empoderar a las comunidades. Se demostró que para conseguir un incremento de la productividad y de los ingresos y mejoras en los resultados sanitarios y educativos, se necesitan inversiones en infraestructura. El ritmo de crecimiento y urbanización requiere nuevas inversiones en infraestructuras sostenibles que permitan a las ciudades ser más resistentes al cambio climático e impulsar el crecimiento económico y la estabilidad social.

Dentro de las metas se encuentra el desarrollo de infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, con interés en el acceso asequible y equitativo.

También promover una industrialización inclusiva y sostenible aumentando la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto. Modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, mejorando el uso de los recursos y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales.

- ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Consiste en fomentar el uso eficiente de los recursos; la eficiencia energética, infraestructuras sostenibles y facilitar el acceso a los servicios básicos, empleos ecológicos y decentes,

contribuyendo a una mejor calidad de vida para todos. Su aplicación ayuda a lograr los planes generales de desarrollo, reducir los futuros costos económicos, ambientales y sociales, aumentar la competitividad económica y reducir la pobreza.

El objetivo es hacer más y mejores cosas con menos recursos, incrementando las ganancias netas de bienestar de las actividades económicas mediante la reducción de la utilización de los recursos, la degradación y la contaminación durante todo el ciclo de vida, logrando al mismo tiempo una mejor calidad de vida. Es necesario adoptar un enfoque sistémico y lograr la cooperación entre los participantes de la cadena de suministro, desde el productor hasta el consumidor final, mediante la sensibilización y la educación sobre el consumo y los modos de vida sostenibles, facilitándoles información adecuada a través de normas y etiquetas, y participando en la contratación pública sostenible.

Dentro de las metas encontramos el aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales, reducir el desperdicio de alimentos per cápita mundial en todos los niveles. Lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente.

Reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.

Promover prácticas de adquisición pública sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.

Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles.

- ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Las personas más pobres y vulnerables son los más perjudicados por las consecuencias del cambio climático.

Urge tener una actividad económica más sostenible y más respetuosa con el medio ambiente. Es un problema que requiere que la comunidad internacional trabaje de forma coordinada y mediante cooperación internacional para que los países en desarrollo avancen hacia una economía baja en carbono.

Dentro de las metas, encontramos fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales, mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible

Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados

insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

De acuerdo a la tesis CPS aplicación en el Estado Uruguayo, se puede observar que el estado uruguayo ha iniciado ese camino en 2015, aplicando al programa de ONU, gestionado por PNUMA con el objetivo de iniciar el proceso de incorporación de criterios de sostenibilidad en las compras públicas.

Dicho programa consistió en 3 pilares, que fueron llevados adelante entre 2016 y 2017.

Las 3 partes consistían en:

1. Identificar y fortalecer los criterios existentes bajo el concepto de sostenibilidad y adoptar medidas para su fortalecimiento
2. Identificar nuevos sectores y productos priorizados donde aplicar nuevos criterios de sostenibilidad (impresoras, equipos informáticos, papel de fotocopiado e impresión, mobiliario, automóviles, servicios de limpieza y equipos de aire acondicionado).
3. Avanzar hacia una política de compras sostenibles, además de incorporar las CPS en los objetivos estratégicos.

El camino hacia la política de CPS no ha sido fácil, queda en evidencia que el compromiso político es fundamental para llevarlo adelante, encontrando muchas dificultades en el campo de la coordinación. Si bien existe un organismo regulador y promotor, como ARCE, su accionar requiere de un trabajo en conjunto y coordinado con los distintos organismos reguladores en la materia competente como ser Ministerio de Trabajo y Seguridad social (MTSS), Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), entre otros.

El trabajo se ha llevado adelante con un cronograma de aplicación, considerando impactos y dificultades en la implementación conforme a un ranking elaborado a tales efectos.

Existe una definición de criterios de sostenibilidad por dimensiones y a su vez, cuales se consideran obligatorios y cuales opcionales.

Un elemento de gran importancia es la ley de creación del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad de 2016, la que se promulgó con la finalidad de promover el desarrollo económico productivo e innovador, con sostenibilidad, equidad social y equilibrio ambiental y territorial.

Otro elemento interesante que surge del estudio es el proyecto “Transforma Uruguay”, marco en el cual se aprobó el Plan de Acción en Economía Circular, donde se apunta al ecodiseño, simbiosis industrial, la economía de la funcionalidad, el re-uso, reparación, re-manufactura y valorización, buscando la innovación y nuevos modelos de negocio.

Para 2020 se establecía como desafío lo concerniente a la regulación del componente de género en las compras públicas, mediante la incorporación con tratamiento diferencial en caso de MYPes y unidades familiares en agricultura y pesca.

Es interesante que, entre las conclusiones arribadas por el estudio, podemos encontrar:

1. Si bien existen las condiciones para la aplicación de CPS en el estado uruguayo, las mayores dificultades se encuentran en la efectiva implementación de CPS en los distintos organismos. Ya que no existen normas técnicas que aseguren la efectiva inclusión de criterios de sostenibilidad.
2. El monitoreo es otra dificultad, ya que casi no existe según se revela en este estudio.
3. La teoría economicista es la que prima en la evaluación de ofertas; es el razonamiento económico el que prima y de forma secundaria los aspectos sociales y medioambientales. Sin embargo, un porcentaje creciente expresa que esto está viendo modificado.
4. La normativa vigente limita la capacidad de los organismos para adoptar sistemas de CPS.
5. Se termina adjudicando a empresas grandes y con experiencia, en lugar de a Mipymes, con o sin experiencia.
6. Las prioridades de los organismos no siempre están alineadas con el programa de CPS
7. En general, los costos de bienes y servicios sostenibles son considerados más elevados

## Desarrollo

Considerando la importancia creciente que vienen desarrollando las compras públicas sostenibles a nivel mundial, su importante vinculación con el cumplimiento de los ODS y la necesidad de promover más y mejores prácticas a tales efectos, es que se procedió a analizar la situación actual de BPS en cuanto a compras y contrataciones y detectar posibles líneas de mejora.

De acuerdo con el marco teórico utilizado y los objetivos del presente trabajo, se procedió a elaborar un cuestionario, a los efectos de recopilar información, relacionada a la situación actual de CPS en el organismo.

Para ello, fue entrevistado, como actor clave, el Gerente de Compras y Contrataciones, Cr. Pablo Martínez.

De la entrevista y los cuestionarios, surge información en cuanto a la aplicación de lineamientos en CPS y oportunidades de mejoras, en aspectos que no fueron observados en los pliegos.

Como primer dato surge que existen varios tipos de compras, las que se dicen por única vez y las de servicio, que tienen la característica de recurrentes. En ambos casos se establecen cláusulas diferentes ya que, por ejemplo, para el caso de un servicio recurrente, se busca que en la evaluación de ofertas esté incluido el ítem “antecedentes”, tanto en la actividad pública y privada, como se menciona anteriormente.

Para el caso de compras “por única vez”, se entiende refieren a aquellas que responden a cubrir una necesidad puntual y no necesariamente se repiten en el tiempo, ejemplo: compra de escritorio para área en remodelación.

El Gte. De Compras y Contrataciones expresa que, si bien no es responsable de decidir qué comprar, controla los procesos e indica como hacerlos, elaborando propuestas de cláusulas o cuestiones que deben ser consideradas o modificadas.

En cuanto al análisis del cuestionario realizado por el Gte. De Compras y Contrataciones, se elaboraron 24 preguntas, las cuales responden a necesidades de información que fue detectada a medida que se avanzaba con la bibliografía y el análisis de los pliegos seleccionados.

De dicho cuestionario, se obtuvo información respecto a la situación actual en cuanto a cláusulas sostenibles, dificultades atravesadas y desafíos a futuro.

Dentro de la información obtenida, encontramos que la falta de formación, información y experiencia, por parte del personal afectado a las áreas de compras resulta una debilidad actual. En cuanto al compromiso institucional respecto a la promoción o aplicación de una política de CPS, la respuesta obtenida es que existe cierta indiferencia por parte de las autoridades, ya que prima la cuestión economicista y las restricciones presupuestales y no existen lineamientos estratégicos al respecto.

A su vez se deja constancia que la restricción presupuestal limita cualquier iniciativa de inversión en sostenibilidad.

Se menciona que se promueve desde la repartición de Administración la importancia y necesidad de reducir costos en los procesos de compras y adquisiciones.

En cuanto a la incorporación de cláusulas de sostenibilidad se expresa que sí se incluyen; respecto a la dimensión social lo que refiere a normativa laboral, y que se tuvo iniciativa en cuanto a intentar contratar con cooperativas sociales, pero que debido a las dificultades de organización de las mismas, no fue posible concretarlo. Por ello, se dice que se prefiere contratar directamente con empresas constituidas como tales.

En cuanto a la dimensión económica, encontramos la primacía por la teoría economicista, donde el precio tiene mayor ponderación y por ende, define en un proceso de evaluación de ofertas. Se expresa que el concepto de ciclo de vida no se ha podido incorporar por limitaciones del sistema de compras (por ejemplo, los temas contractuales), ya que el presupuesto limita las posibilidades y que si bien se ha intentado considerar el ciclo de todos los componentes (bienes o servicios) más allá del primer año en las adquisiciones, solo ha complejizado el proceso. En cuanto a la dimensión ambiental se expresa que si se incluyen cláusulas respecto a equipos de eficiencia energética, luminarias LED, se considera la duración de los equipos e insumos y se realiza la venta de papel a los efectos de su reciclaje.

Fueron analizados 14 procedimientos de contratación, entre los cuales se incluyen licitaciones abreviadas y concursos de precios, cuyo objeto fue tanto bienes (por ejemplo: insumos médicos, papel higiénico) como servicios (por ejemplo: recaudación, limpieza, monitoreo).

Dicha muestra fue obtenida según los procedimientos en curso y actualizados en 12/2021 (contexto) y seleccionados de acuerdo con el objeto, buscando ser de diversa naturaleza, así como de bienes o servicios (según la necesidad del estudio).

Del análisis de los pliegos particulares, se puede observar que, si bien hacen referencia al cumplimiento del Pliego General, dentro de las especificidades tenemos la referencia al cumplimiento de normas laborales, en cuanto a derechos, laudos y sujeción a posibles controles por parte de la Administración, lo que encuadra dentro de la dimensión social, respecto al mercado laboral, oportunidades y derechos de los y las trabajadoras.

Entre los pliegos analizados no se detectaron elementos innovadores o que busquen ir más allá de laudos y cumplimiento de normativa vigente.

En cuanto a la dimensión ambiental, observando el pliego de la última compra de impresoras multifunción y monitores, se verifica la existencia de cláusulas respecto al ofertante, que se requiere contar con los siguientes certificados: ISO 9000, Energy Star, ISO 14.000 y RoH y ser “eco-friendly”. Además, se observa la referencia a sistema de preferencias respecto a Mipymes. (ODOO N° 2021/3585).

En cuanto a la evaluación de las ofertas, queda en evidencia que la ponderación económica es la que lleva mayor peso, en todos los casos, independientemente del objeto de la contratación. Además, según el objeto, se incorporan factores como ser antigüedad del ofertante, experiencia en procesos anteriores, ya sea en sector privado o público, por lo que vemos que los antecedentes, respecto a referencias y cumplimiento tiene un importante peso en la evaluación.

## Conclusiones

De acuerdo con la información relevada, surgida de la entrevista y el análisis del Plan Estratégico observamos que no existe política explícita del organismo en cuanto a CPS.

Si bien el organismo conoce y aplica los lineamientos de CPS establecidos por el Poder Ejecutivo (PE) y la normativa correspondiente, de acuerdo con lo visto en los pliegos analizados, no existe referencia alguna al tema en los objetivos estratégicos del Plan Estratégico 2016-2020.

En cuanto al análisis del cuestionario y los pliegos particulares, se observa de acuerdo con cada dimensión:

### Económica:

Se verifica que existen cláusulas claras, definidas por el organismo y que refieren a los aspectos de precio, calidad, garantías, antecedentes y experiencia del ofertante, las que se incluyen de forma sistemática en los mismos.

No se observa en la muestra seleccionada referencia al ciclo de vida de los bienes, en cuanto a disposición final, re-utilización o reciclaje, por decir algunos aspectos.

Tampoco se observa la inclusión continua de cláusulas respecto a regímenes de preferencia, regímenes especiales incluidos en el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo o reserva de mercado, salvo en el caso de la adquisición de impresoras y monitores analizada que sí encontramos la cláusula de régimen de preferencia de MiPymes.


### Social:

En cuanto a esta dimensión observamos que siempre se incluyen cláusulas referidas a la obligatoriedad del oferente al cumplimiento de las obligaciones laborales y otras que le correspondan, así como que no podrá abonar remuneraciones por debajo de los laudos establecidos por categorías laborales por Consejos de Salarios, exhibir constancia de cumplimiento de las obligaciones laborales, así como certificado contable y que el incumplimiento de éstos, será causal de rescisión del contrato.

Entiendo que es una cláusula que se encuentra ya definida o incorporada desde el momento de la responsabilidad de los organismos contratantes como parte integrante del Estado, de acuerdo con la normativa respecto a las leyes laborales (como ser la ley de Tercerizaciones) y la promoción del cumplimiento de obligaciones tributarias. Sin embargo, se describe de forma explícita el interés del organismo en incluir este tipo de cláusulas y el control de su cumplimiento por parte de los contratistas.

Entiendo que cláusulas que se consideran sustentables desde la dimensión social, deben buscar incorporar otros elementos, como ser personal contratado, forma de componer la plantilla de trabajadores en cuanto a edades, sexo y nivel educativo alcanzado, así como personas liberadas, buscando la reinserción laboral, no sólo para caso de obras de construcción, que en la práctica es donde se aplica.

Además, con el tema remuneraciones y beneficios otorgados, promoción de primera experiencia laboral para jóvenes o personas de cierta edad que hayan sido expulsadas del mercado laboral, promoviendo el desarrollo humano, por citar algunos ejemplos, se puede y debe avanzar más, pensando en el impacto que puede darse en la sociedad este tipo de medidas, como instrumentos de política pública para reducir brechas de género, desempleo, entre otros.

 Ambiental:

Con relación a esta dimensión se observa que lo referido a compra de aires acondicionados o equipos energéticos, se aplica la normativa establecida en la Norma técnica 2, en cuanto a eficiencia energética.

Sin embargo, no se han encontrado cláusulas relacionadas al cuidado del medio ambiente en otros aspectos, como reciclaje, disposición final, tipo de materiales componentes de los objetos, sistemas de producción, insumos amigables con el ambiente o similares, salvo que se realiza una venta de papel con destino su reciclaje.

En cuanto a energía, los equipos se adquieren considerando la eficiencia energética y respecto a la luminaria se utiliza tecnología Light Emittin Diode (LED).

No quedan dudas que para promover este tipo de cláusulas o ir más allá del camino ya recorrido, es indispensable contar con el compromiso político de la dirección del organismo, por lo cual, se busque promover y se exija de alguna manera, la incorporación de estas en los pliegos particulares, en la medida de las posibilidades, considerando la diversidad y naturaleza de objetos licitados.

Si bien es potestad del Poder Ejecutivo la reglamentación, el BPS podría tener iniciativa de propuesta, considerando el volumen de recursos que moviliza respecto al presupuesto nacional y al PBI, en cuanto a la incorporación de cláusulas en concordancia con la promoción de nuevas acciones en las dimensiones social y ambiental principalmente.

Es fundamental, de acuerdo al rol que tiene el Estado en la promoción de una política de CPS la vinculación y coordinación con los diferentes organismos, a los efectos de lograr desarrollar lineamientos que generen mayores impactos en los aspectos considerados por cada dimensión, como ser DINAMA, MGAP y MIEM de forma de coordinar esfuerzos para potenciar efectos a nivel ambiental, con MIDES, DINALI, UDELAR, UTU, INEFOP, entre otros, de forma de promover cláusulas con dimensión social que generen mayor impacto en el nivel de actividad, tasa de actividad, inserción y re inserción laboral de distintos colectivos, así como la promoción de la mano de obra y la industria nacional, por citar algunos ejemplos de iniciativas.

Como principal limitación se encontró que no existe un documento con cláusulas definidas según cada dimensión que deberán incorporarse en cada pliego, tampoco existe la potestad para solicitar la inclusión o no de alguna de ellas, sino que responden a las necesidades de servicio



y a las propuestas que surjan entre quien elabora el pedido de necesidad y la formulación del pliego a emitir. Ello se traduce en una especie de voluntarismo.

En cuanto a la cantidad de pliegos a analizar también resulto ser una limitación, ya que el análisis de una muestra representativa a nivel de volumen requería mayor tiempo, lo cual, excedía al presente trabajo.

Es por ello que se analizaron 14 pliegos, dentro de los vigentes y actualizados a 12/2021, de acuerdo al objeto de contratación, a los efectos de no ser repetitivo y abarcar un espectro mayor de bienes y servicios.

Si bien el camino, iniciado en 2015- con impulso económico de ONU-PNUMA, es relativamente reciente, por lo que podemos entender que es frágil o incipiente, necesita darle impulso a los efectos de, en primera instancia, cumplir con la normativa existente en todos sus aspectos (ejemplo respecto a la inclusión de la norma técnica N° 2 de 11/2019).

En segunda instancia, lograr establecerse como política pública con mayor grado de madurez y compromiso político e institucional. Requiere mayor compromiso, relevancia, profundidad, e implementar el monitoreo, seguimiento y evaluación como política pública.

Ello implica, establecer un plan de incentivos y responsabilidades, lo que envuelve su transversalización tanto en normativa, objetivos estratégicos, procedimientos y presupuestos.

Además, la promoción y el desarrollo de proveedores sostenibles a nivel local, por lo que implica ir más allá del acto de compras y adquisiciones, a una cadena de valor sostenible, donde cada actor integrante, esté comprometido con los mismos principios de sostenibilidad.

Observando la bibliografía utilizada, se verifica que las dificultades son las mismas, independientemente del organismo en el cual se analice la situación de CPS.

Si bien la existencia de normativa colabora en el proceso de incorporación y cambio de prácticas, se entiende que los marcos normativos limitan capacidades, ya que la regulación condiciona el accionar de los organismos, le indica cómo, dónde, cuando, que y a quien, además de asegurar condiciones y tratamiento a los oferentes. Tal como vimos en la bibliografía, el derecho administrativo limita y es un elemento no menor cuando hablamos de la actuación estatal.

Considerando las limitaciones y dificultades, por otro lado, no existen incentivos para estimular la aplicación de criterios existentes menos la promoción de nuevos.

Para ello, el compromiso político, el trabajo coordinado e interinstitucional y la capacitación continua y sistematizada de los actores involucrados sobre normativa, instrumentos y herramientas para su implementación, así como la determinación de cláusulas tipo que permitan de alguna manera la estandarización en los procedimientos, para evitar el “voluntarismo”, resultan elementos fundamentales para darle impulso.

Como conclusión, se puede apreciar que el organismo cumple de forma “magra” con los lineamientos de política en CPS establecidos por el Poder Ejecutivo y organismos reguladores, ya que si bien en los pliegos particulares se encuentran cláusulas de las tres dimensiones y se elaboran en concordancia con la normativa TOCAF y decretos 408/2018 y 103/2014, podemos

apreciar que refieren a condiciones mínimas y que considerando la tendencia global en los ODS, en cuanto a sostenibilidad económica, social y ambiental y la importancia que los estados y organismos internacionales han otorgado a los temas de protección ambiental, reducción de brechas y pobreza, BPS presenta un campo de oportunidades para promover nuevos lineamientos que generen mayor impacto en los objetivos planteados.

Se requiere entender a las CPS como instrumento de política pública, capaz de promover beneficios a la sociedad en su conjunto, como responsabilidad y razón de ser del Estado, mediante las distintas instituciones. Implica pensar en compras y contrataciones con visión de mediano y largo plazo, integrada al presupuesto, reconociendo la normativa vigente, así como además, el rumbo y los lineamientos políticos a nivel mundial que otras organizaciones enuncian y promueven con el compromiso y responsabilidad de contribuir, cada quien en lo que le corresponde, al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, con el objetivo de lograr mejores condiciones de vida para las personas.

Siendo un organismo que cuenta con oficinas en todos los departamentos del país, la adopción y promoción de las políticas de CPS, podrían contribuir al desarrollo sostenible e inclusivo.

## Sugerencias de mejoras a implementar:

- Definición de la política de CPS como objetivo estratégico
- Establecer como meta institucional que un porcentaje ó un porcentaje no menor a cierto número de las contrataciones, estén en relación con el cumplimiento de ciertos criterios de sustentabilidad en las tres dimensiones.
- Promover la coordinación a nivel intrainstitucional a los efectos de definir criterios únicos a seguir, y a nivel interinstitucional para fortalecer y dar cumplimiento a las iniciativas.
- Determinación de las tres dimensiones y las posibilidades del organismo de incorporar cláusulas para cada una de ellas, en la forma de cláusulas tipo.
- Incorporar un plan de incentivos y responsabilidades a los efectos de su cumplimiento y promoción por parte de los agentes involucrados.
- Consideración del procedimiento de compra directa por excepción artículo 32, respecto a la contratación de cooperativas sociales, que podría aplicarse para las licitaciones de limpieza y reparaciones menores en el interior del país, a los efectos de potenciar la dimensión social.
- Incorporar la política de equidad con perspectiva de género en los procesos de compras y contrataciones con el objetivo de contribuir a una distribución equitativa tanto de las ofertas laborales como de los ingresos.
- Promover procedimientos de contratación que permitan contratar por sí o por terceros, bajo programas de empleo juvenil o primera experiencia laboral, así como condiciones para la plantilla de trabajadores en cuanto a edades, raza (sólo aplica a ingresos en la administración pública, no con empresas contratantes), sexo y nivel educativo alcanzado, así como personas liberadas, buscando su reinserción laboral.
- Utilización de papel reciclado, así como la re utilización de mobiliario, equipos y materiales, mediante la promoción de una cultura de mantenimiento y reciclaje.
- Solicitar en los pliegos de condiciones que luego de la vida útil del bien la empresa se haga cargo de la disposición final de los mismos.
- Mayor inclusión de cláusulas que incorporen el ciclo de vida a la hora de elegir la oferta más conveniente.
- Incorporación del concepto valor del dinero
- Establecer una nueva distribución del peso de los factores determinando, por ejemplo, que deben incorporarse cláusulas de las tres dimensiones y que en función de la naturaleza del objeto/ servicio a contratar, se determinarán las ponderaciones, tomando como punto de inicio la distribución del 100% entre las 3 dimensiones (33.33% para cada una, salvo se considere conveniente otra, con su debida justificación.
- Elaboración de plan de compras con período superior al año de forma de poder alinear los criterios de sostenibilidad y presupuestales.
- Incorporación de cláusula respecto a disposición final de todo bien a adquirir, ya sea por parte del oferente como plan de reciclaje del organismo.
- Promover iniciativas respecto a certificaciones y sellos a los efectos del cuidado ambiental.
- Lograr prácticas de eficiencia energética en cuanto al uso de energías y luminarias, como ser, encendidos automáticos.
- Promoción y buena práctica de regimenes de preferencia considerando la dimensión a potenciar.

- Promover mayores iniciativas de reciclaje, disposición final, tipo de materiales componentes de los objetos, sistemas de producción, insumos amigables con el ambiente o similares, tomando en cuenta las iniciativas de la sociedad civil (como por ejemplo, existe la recolección para el reciclaje de colillas de cigarrillos) así como de actores como la Intendencia departamental (sistema de reciclaje, pilas y aparatos electrónicos, entre otros).
- Aplicación de guía básica de AGESIC de uso eficiente de la tecnología, [https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/95/1/guia\\_bp\\_para\\_ti\\_ahorro\\_energia.pdf](https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/95/1/guia_bp_para_ti_ahorro_energia.pdf)  
Donde entre otros aspectos, se indica que los equipos ofertados deberán contar con certificación en cuanto al consumo reducido de energía eléctrica.

## Referencias Bibliográficas

- ❖ Batthyány, K. y Cabrera, M. (2011)  
*Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial-*  
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/26551>
- ❖ Beláustegui, Victoria, (2011). *Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo* - Red Interamericana de Compras Gubernamentales- <http://oea.org/es/sap/dgpe/pub/compras2.pdf>  
[www.ricg.org](http://www.ricg.org)
- ❖ Bezchinky, G. y López Fernández, M. (2012)- *Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe-*  
<http://unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Doc18%20Compras-Publicas-Sustentables.pdf>
- ❖ Elmallian, L., Gómez, V. y Gorozurreta, A. (2019). *Compras Públicas Sostenibles- Aplicación en el Estado Uruguayo- Montevideo, Uruguay*
- ❖ Decreto N° 402/2018
- ❖ Decreto N° 131/014
- ❖ Derecho PUCP, Consideraciones sobre la contratación pública sostenible “verde”- Revista de la Facultad de Derecho (2011). portal Timbó
- ❖ <https://eds-a-ebsohost-com.proxy.timbo.org.uy/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=1453aeb8-5baf-488e-a55b-e3f0408a81ad%40sessionmgr4007>Leyes laborales (18098, 18099 y 18251)
- ❖ Ley 17897
- ❖ *Manual para Agentes de Compras Públicas* de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)
- ❖ Norma técnica 2/2019 ARCE
- ❖ Plan Estratégico BPS 2016-2020
- ❖ Pliego General de Contrataciones Dto. 131/014
- ❖ Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera

## Anexos:

Los pliegos analizados fueron:

### **1. Licitación Abreviada 115/2021**

CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE RECAUDACIÓN DE TRIBUTOS A TRAVÉS DE DÉBITO AUTOMÁTICO BANCARIO.

Incluye punto sobre cumplimiento de normas laborales (dimensión social).

En cuanto a evaluación incluye referencias y antecedentes de su giro comercial en el país además de aspectos específicos al objeto, como ser descripción detallada de la modalidad de operación propuesta por el oferente, incluidos los aspectos que refieren a la tecnología y la seguridad aplicada.

### **2. Concurso de Precios 3795/2021**

SERVICIO DE LIMPIEZA PAYSANDU

Respecto a normas laborales, aplica la misma que en ítem anterior.

Se incluye especificación de regímenes de Preferencia de Industria Nacional, MIPYMES, para las OBRAS Y SERVICIOS Certificado emitido por DINAPYME, que establezca la condición de MIPYME de la empresa y su participación en el Sub Programa de Compras Públicas para el Desarrollo

En cuando a la evaluación se realizará de acuerdo con los factores: Económico 60 puntos, propuesta de servicio 20 puntos y antecedentes 20 puntos.

### **3. Concurso de Precios 3757/2021**

ADQUISICIÓN DE LUPA PISA PAPEL

La evaluación se realizará de acuerdo a la propuesta técnica: 50 puntos y propuesta económica: 50 puntos.

### **4. Licitación Abreviada 117/2021**

SERVICIO DE LIMPIEZA PARA LOS ESPACIOS COMUNES EN LOS COMPLEJOS HABITACIONALES EN EL INTERIOR DEL PAÍS

Respecto a normas laborales, aplica la misma que en ítems anteriores

La evaluación se realizará de acuerdo con los factores propuesta económica (máximo 70 puntos), antecedentes (antecedentes como experiencia laboral en privado, público y vivienda social BPS + antigüedad, máximo 20 puntos) y factor Propuesta de Servicio (máximo 10 puntos).

La evaluación de este factor se efectuará sobre la base de la calidad de los productos ofertados, los servicios propuestos por el oferente y los atributos técnicos valorables. Se valorará positivamente las propuestas que apunten a la mejora en la calidad y gestión del servicio ofrecido y se considerará la presentación de Certificación de Sistemas (tanto de Calidad como de Gestión), emitida por UNIT (Instituto Uruguayo de Normas Técnicas).

### **5. Concurso de Precios 3868/2021**

CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE MANTENIMIENTO INTEGRAL DE 2 EQUIPOS DE AIRE ACONDICIONADO EN 2° SUBSUELO DE EDIFICIO NUEVO (IMPRESA)

**6. Concurso de Precios 3821/2021**

SERVICIO DE MANTENIMIENTO INTEGRAL DE AIRE ACONDICIONADO EN EDIFICIO BENA

Respecto a normas laborales, aplica la misma que en ítems anteriores.

La evaluación se realizará de acuerdo a los factores Propuesta económica (60 puntos) y antecedentes (40 puntos).

**7. Concurso de Precios 3937/2021**

ADQUISICIÓN DE SILLA DE RUEDAS DE AUTOPROPULSIÓN ULTRALIVIANA

**8. Concurso de Precios 3928/2021**

ADQUISICIÓN DE SILLA DE RUEDAS POSTURAL

**9. Concurso de Precios 3935/2021**

ADQUISICIÓN DE COCHE DE TRASLADO

**10. Concurso de Precios 3914/2021**

ADQUISICIÓN DE PRÓTESIS OCULAR

La evaluación se realizará de acuerdo con la Propuesta técnica (40 puntos), Propuesta económica (40 puntos), Garantía (10 puntos) y plazo de entrega (10 puntos).

**11. Concurso de Precios 3838/2021**

CONTRATACIÓN DE UN SERVICIO DE MANTENIMIENTO INTEGRAL DE LAS INSTALACIONES DE ACONDICIONAMIENTO TÉRMICO Y VENTILACIÓN DEL PISO 3° DEL EDIFICIO SEDE VIEJO, CSDP

Aplica regímenes de Preferencia de Industria Nacional, MIPYMES y para las OBRAS Y SERVICIOS certificado emitido por DINAPYME, que establezca la condición de MIPYME de la empresa y su participación en el Sub Programa de Compras Públicas para el Desarrollo.

La evaluación se realizará de acuerdo a los factores Propuesta económica (60 puntos) y antecedentes (40 puntos).

**12. Licitación Abreviada 119/2021**

SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ALARMAS Y SENSORES DE TEMPERATURA PARA HELADERAS DE MEDICAMENTOS Y SERVICIO DE MONITOREO Y MANTENIMIENTO CORRECTIVO Y PREVENTIVO DE TODOS LOS SISTEMAS DE CONTROL DE TEMPERATURA

Respecto a normas laborales, aplica la misma que en ítems anteriores. Aplica además regímenes de preferencia, según indicados en ítems anteriores.

En cuanto a la evaluación se realizará de acuerdo a los factores económico (70 puntos), Antecedentes Comerciales (10 puntos), Condiciones Técnicas (20 puntos).

Lo observado como específico es que indica que se valorarán las empresas que cuenten con Certificación de Sistema de Gestión de Calidad según Norma UNIT ISO/IEC 9001:2008. -

Características Técnicas se valorará la información técnica presentada (catálogo de los equipos)

- Modelos de informes y reportes de monitoreo de temperatura.

### **13. Concurso de Precios 3820/2021**

#### **ADQUISICIÓN DE PAPEL HIGIÉNICO Y PAPEL TOALLA**

Respecto a normas laborales, aplica la misma que en ítems anteriores y también regímenes de preferencia.

La evaluación se realizará de acuerdo a los factores Muestras (40 puntos), Económico (50 puntos) y Antecedentes (tanto en privado como público, 10 puntos).

### **14. CONCURSO DE PRECIOS 3821-2021**

#### **SERVICIO DE MANTENIMIENTO INTEGRAL DE AIRE ACONDICIONADO EN EDIFICIO BRENA.**

Respecto a normas laborales, aplica la misma que en ítems anteriores

La evaluación será según Propuesta económica (60 puntos) y Antecedentes (40 puntos).



## ❖ Guía de entrevista

### Cuestionario

Fecha:

Nombre:

1. ¿Tiene conocimiento sobre CPS?
2. ¿Hay personal en el área con formación en CPS? ¿Cuántas personas?
3. ¿Conoce acerca de las 3 dimensiones en las cuales se basa la política de CPS? (económica, social y ambiental)
4. ¿Se aplican criterios de sostenibilidad en los procesos de compras y contrataciones del Organismo? (si/no)
5. ¿En caso afirmativo, cuales de estos criterios se aplican de acuerdo a cada dimensión?
6. En caso afirmativo, ¿se incluyen en todos los pliegos considerando las particularidades aplicables, independientemente de quien compra (área, departamento, gerencia) o qué se compra (papel, servicios, insumos médicos, etc)?
7. ¿En caso afirmativo, a su criterio, son razonables?
8. ¿En caso afirmativo, a su criterio, son suficientes?
9. ¿Quién los establece/ supervisa?
10. ¿Podría mencionar algún ejemplo?
11. ¿Existe en BPS lineamientos estratégicos en cuanto al uso eficiente de la energía? ¿Se incorporan cláusulas en pliegos para su cumplimiento? ¿Qué tipo de bienes se compran con estas características?
12. ¿Se considera el ciclo de vida de los bienes a adquirir? ¿En qué aspectos; gastos de insumos, disposición final, vida útil, etc?
13. ¿Se consideran aspectos de sostenibilidad social más allá de lo que estrictamente prevén las normas, como por ejemplo tercerizaciones y laudos, o se consideran aspectos adicionales como el pago por encima del laudo en la contratación de servicios como son limpieza o vigilancia?
14. ¿Se consideran aspectos de sostenibilidad ambiental más allá de lo que estrictamente prevé la normativa, como por ejemplo uso de luces LED y equipamiento con eficiencia energética, o se consideran otros como procedimientos de disposición final de desechos, reciclado de papel, tratamiento de residuos, entre otros?
15. ¿Qué tan importante es para usted la teoría economicista en cuanto a las compras y contrataciones, considerando el uso de fondos públicos?
16. ¿Considera que es posible considerar otros aspectos en las compras y contrataciones, además del precio?
17. ¿Considera que hay margen para profundizar en las dimensiones propuestas?
18. ¿Percibe que el Organismo tiene una postura a favor de profundizar en estos aspectos o existe cierta resistencia?
19. ¿Si existe resistencia, podría indicar las razones que entiende podrían dar lugar a la misma?
20. Considerando el rol de BPS en el estado uruguayo, su misión y su presupuesto, ¿podría verse a las compras y contrataciones como un instrumento de política pública en cuanto a distribución de la riqueza, promoción de empleo formal y de calidad, incentivo a la industria nacional, entre otros?
21. ¿Qué otros aspectos de la sostenibilidad considera que deberían incluirse en los pliegos de contratación?
22. Si desea agregar algo.