

*Second Report:*

*“Leveraging buying power for development;  
ethical consumption and sustainable procurement  
in Chile and Brazil*

# Compras Públicas Sustentables en Chile



Este reporte fue preparado por Nurjk Agloni y José Manuel Melero de la Fundación Ciudadano Responsable. Se agradecen la revisión y aportes de Tomás Ariztía (UDP). Preguntas o comentarios a [nurjk.agloni@gmail.com](mailto:nurjk.agloni@gmail.com) y [jmelero@ciudadanoresponsable.cl](mailto:jmelero@ciudadanoresponsable.cl)

## Contents

I.	Introducción .....	2
II.	Actores Clave .....	5
1.	<i>Sistema de Compras Públicas</i> .....	5
2.	<i>Proveedores</i> .....	9
3.	<i>Compradores:</i> .....	12
III.	Criterios de Sustentabilidad .....	14
IV.	Limitaciones al desarrollo de las compras públicas sustentables .....	25
V.	Conclusiones .....	27
VI.	Bibliografía .....	31

## I. Introducción y Contexto

El proyecto “Leveraging Buying Power for Development” (“Utilizando el Poder de las Compras para el Desarrollo”) es el fruto de una colaboración de las siguientes instituciones: Royal Holloway University of London (Reino Unido), Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil) y Universidad Diego Portales (Chile), y las ONGs Ciudadano Responsable (Chile), Akatu (Brasil) y ECRA (Reino Unido). Los investigadores que participan en este proyecto son los siguientes: Investigadora principal: Dr. Dorothea Kleine - Dept. of Geography, Royal Holloway, University of London; Co – Investigadores: Dr. Tomas Ariztía - Escuela de Sociología, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, Prof. Roberto Bartholo - Instituto Alberto Luiz Coimbra de PósGraduação e Pesquisa de Engenharia, Programa de Produção. COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro

ONG: Ciudadano Responsable – Investigadores: María José Montero y José Manuel Melero, Instituto AKATU, investigadores: Dr. Helio Mattar. Project Manager: Maria das Graças Brightwell – Dept. of Geography, Royal Holloway, University of London. Asistentes de investigación: Rita Alfonso – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil; Nurjk Agloni – Universidad Diego Portales, Chile.

El presente informe tiene como principal objetivo presentar el estado de las compras públicas sustentables en Chile. Este reporte, corresponde al segundo producto derivado del proyecto “*Leveraging Buying Power for Development*”<sup>1</sup> ([www.sustainablechoices.info](http://www.sustainablechoices.info)) (Utilizando el poder de las compras para el desarrollo); proyecto financiado por el ESRC-DFID (Economic and Social Research Council y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido). El documento se basa principalmente en la revisión de documentos institucionales: informes, presentaciones, datos de gobierno, manuales, leyes y directivas. Complementados además con información recogida a partir de una reunión con los responsables de la política de compras públicas sustentables.<sup>2</sup>

Para efectos del presente reporte se considera la definición de desarrollo sustentable que utiliza Naciones Unidas y que fue elaborada en el reporte Brundtland<sup>3</sup> “*el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras*”(Consejo\_Consultivo\_en\_Compras\_Sustentables 2009).

<sup>1</sup>Más información de este proyecto puede ser encontrada en la página web oficial del proyecto ([www.sustainablechoices.info](http://www.sustainablechoices.info))

<sup>2</sup> Actualmente nos encontramos en proceso de establecer un acuerdo de cooperación con Chilecompra, organismo encargado de compras públicas, para los fines de este proyecto.

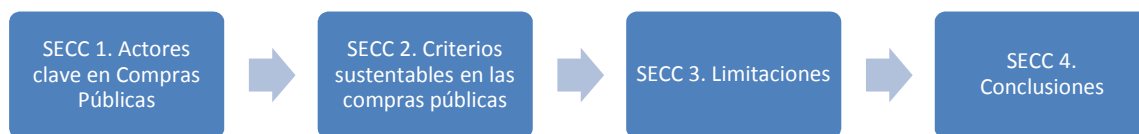
<sup>3</sup> <http://www.un.org/en/globalissues/environment/> Visitado: 10/08/2012

Primero se presentan algunos datos del contexto para luego elaborar una breve descripción de los actores clave involucrados en el proceso de compras públicas; para efectos de nuestro análisis los hemos clasificado como 1. Sistema de compras públicas (Chilecompra), 2. Proveedores, 3. Compradores. Cabe señalar que el Estado de Chile cuenta con un sistema centralizado y exclusivo de compras públicas al que deben adscribirse la totalidad de los organismos públicos, a lo largo de todo el país.

Con posterioridad se exponen cuáles han sido los principales hitos y medidas concretas en el proceso de incorporar criterios sustentables a las compras que realiza el Estado. En Chile recién el 2008 se anunció oficialmente la adopción de una política de compras públicas sustentables, la cual fue publicada a mediados del 2012.

En la última parte de este documento, se detallan las principales limitaciones que, a nuestro parecer, enfrenta la introducción de criterios responsables a las compras públicas en Chile. Adicionalmente, y a modo de conclusión, se realiza una reflexión general acerca del estado de las compras públicas sustentables en Chile y sus potencialidades de desarrollo.

Figura 1. Mapa del documento



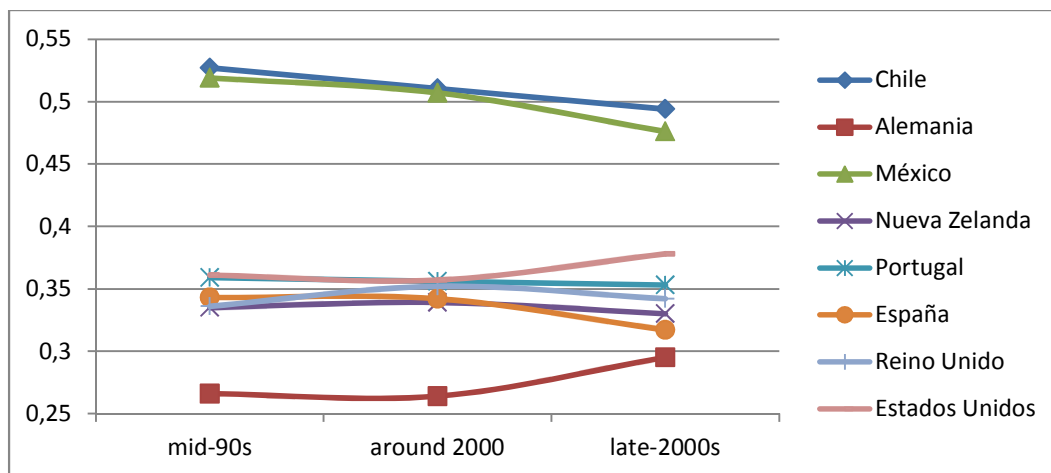
Desde hace más de 20 años que Chile ha optado por un modelo económico de desarrollo basado en el establecimiento de lazos comerciales con el exterior. Esto ha llevado a Chile a firmar múltiples acuerdos comerciales con diferentes países y asociaciones de países, como por ejemplo Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Corea del Sur, entre otros. Esto, sumado a la inclusión como miembro de organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), ha ido empujando a Chile a los estándares productivos de los países más desarrollados económicamente. Este proceso se ha basado, en una primera instancia, en aspectos de calidad, eficiencia y cumplimiento de las reglamentaciones internacionales. Dejando en un segundo plano aspectos ambientales y de igualdad social.

Sin embargo, se están llevando a cabo algunos esfuerzos orientados en esa dirección. Esta apertura internacional también le permitió a Chile incluirse como país piloto en el proyecto de compras públicas sustentables del proceso de Marrakech, que actualmente está siendo dirigido por el programa para el Medioambiente de las Naciones Unidas (UNEP). En este proyecto participan diferentes países además de Chile por ejemplo, Mauricio, Líbano, Tunes, Colombia y Costa Rica. Este proyecto busca desarrollar una metodología de implementación de programas de compras públicas sustentables a nivel global. El hecho de ser país piloto le ha permitido a

Chile obtener apoyo internacional en su programa de compras públicas y, al mismo tiempo, reconocer las mejores prácticas que se están desarrollando a nivel global.

Pero aún queda mucho por hacer; el modelo de desarrollo del país dista mucho de ser un modelo sustentable tanto en términos ambientales como sociales, una muestra de aquello es que los actuales índices de desigualdad de ingresos que existen en Chile son de los más altos a nivel global, medido a través del índice Gini.

Figura 2: Índice Gini por país en base a la OECD<sup>4</sup>

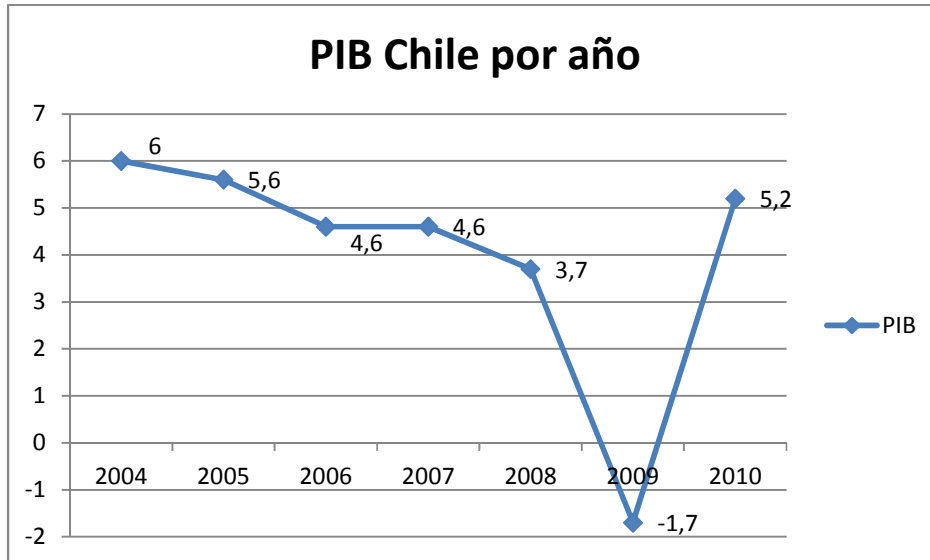


Esta brecha ha tenido reducciones marginales a pesar de que el país ha experimentado altas tasas de crecimiento en los últimos años, ver gráfico<sup>5</sup>. Por otro lado, tampoco se ha logrado desarrollar un modelo de crecimiento sustentable que permita hacer un uso eficiente de los recursos naturales. Aún prima la necesidad de “vender” y “crecer” por sobre la necesidad de conservar los recursos para garantizar la estabilidad social y ambiental de las futuras generaciones.

<sup>4</sup> <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=26067&Lang=en>

<sup>5</sup> Banco Central de Chile

Figura 3: PIB por año



## II. Actores Clave

En esta sección se detallan los diferentes actores que participan de las licitaciones públicas en Chile.

### 1. Sistema de Compras Públicas

La dirección de compras públicas, Chilecompra, es la única institución que administra el sistema de compras públicas del Estado a lo largo de todo Chile a partir del año 2003, año en que se promulgó la Ley de Compras Públicas nº 19.886.<sup>6</sup> Formalmente, este organismo comenzó sus funciones el 29 de Agosto del año 2003. El desarrollo de Chilecompra busca darle mayor transparencia al proceso de compras públicas al ofrecer procesos de compras (licitaciones) públicas donde cualquier ciudadano o empresa chilena o extranjera pueda participar.

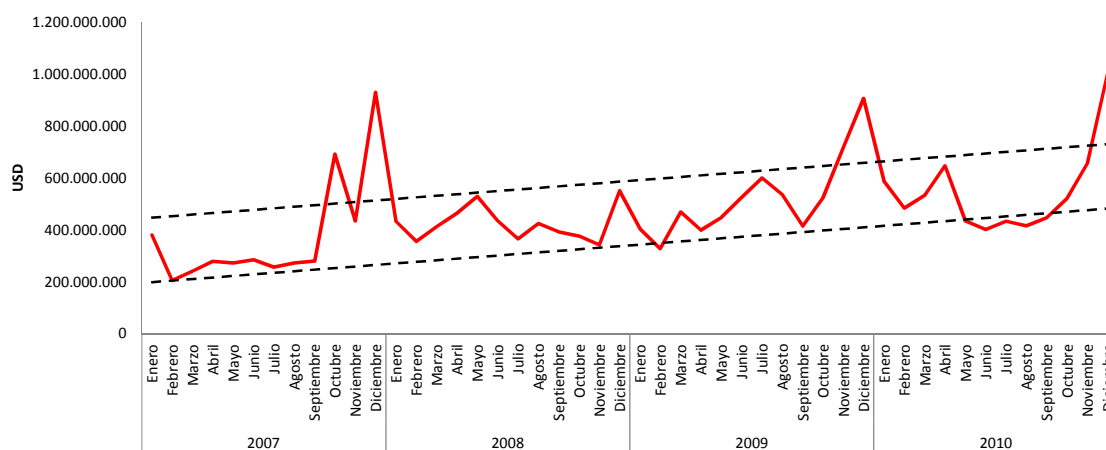
Su misión es realizar la coordinación entre la demanda pública y la oferta de servicios, operar con el mercado y servir como asesor y soporte de compradores y proveedores. Chilecompra no realiza la compra, solo cumple un rol mediador (Chilecompra 2011), es por esto que este organismo solo tiene la facultad para sugerir ciertos criterios al momento de realizar una transacción, más no puede imponer lineamientos ni tomar decisiones de compra (este punto

<sup>6</sup>[www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl)

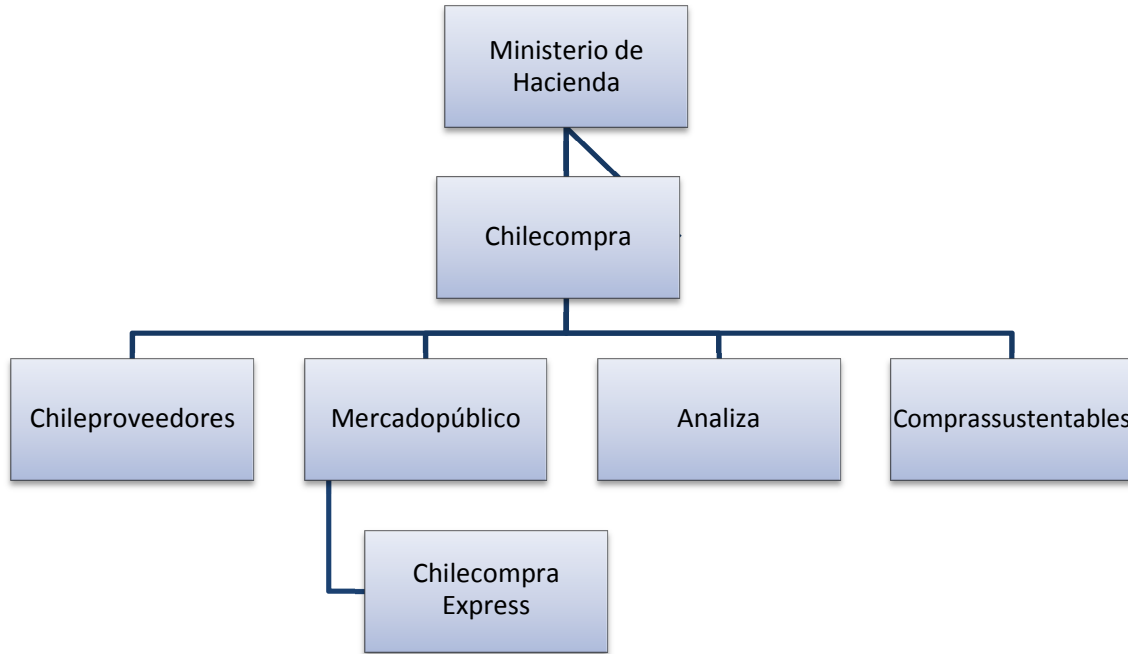
será desarrollado en profundidad más adelante). Sin embargo, el hecho de que Chilecompra sea una plataforma y un software de aplicación hace que esté configurado de tal forma que sugiere y establece ciertas bases de compra para los organismos del Estado.

Chilecompra es un Servicio Público descentralizado que depende directamente del Ministerio de Hacienda y su incidencia en la economía local es muy alta. De acuerdo a la información publicada por Chilecompra en su Política de Compras Públicas Socialmente Responsables(2012), el Estado de Chile gasta anualmente más de USD 8.000 millones, lo que representa alrededor del 3,5% del PIB en Chile. Esto significa más de 350.000 licitaciones, 2 millones de órdenes de compra (2011) y 40.000 empresas registradas. Adicionalmente, el mercado público electrónico representa el 37% del volumen total del mercado electrónico de Chile el cual, según la Cámara de Comercio de Santiago (2011), está estimado en USD 12.000 millones.

**Gráfico 1. Evolución de las compras públicas a través de Chilecompra (en USD)**  
(Fuente; Chilecompra 2011)



Como se puede observar en la figura 4, Chilecompra ofrece una serie de servicios y plataformas electrónicas, a través de ella se atienden distintas necesidades de diversos organismos y personas que interactúan con el servicio. Las plataformas de las que dispone actualmente Chilecompra son las siguientes:

**Figura 4. ChileCompra y sus plataformas de servicio**

a) [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl)

Corresponde a la plataforma donde se publican las licitaciones del Estado, es un espacio de oferta y demanda en la cual se licitan la gran mayoría<sup>7</sup> de los bienes y servicios de los organismos públicos.

Entre las funciones de esta plataforma se encuentran:

- Elaboración de términos de referencia.
- Preguntas y aclaraciones.
- Suscripción de órdenes de compra y contratos.
- Calificaciones y reclamos.

Además de esta plataforma, mercado público también cuenta con una instancia alternativa de compra llamada **ChileCompra Express**. Esta modalidad de compra rápida es exclusiva a adquisiciones habituales de las instituciones públicas, por ejemplo vehículos, artículos de

<sup>7</sup> Existen ítems como adquisiciones de defensa y fondos liberados que no son transados a través de ChileCompra.



escritorio, construcciones, etc. y a otros ítems que requieren compras por volúmenes mayores (artículos ortopédicos por ejemplo). Los proveedores de este sistema se seleccionan previamente a partir de un proceso de licitación de **Convenio Marco**, que definen un grupo de empresas que permitan satisfacer la demanda por estos productos en todo Chile. Actualmente se cuenta con 55 convenios marco. En el anexo 1 se muestra la lista de convenios marco vigentes en marzo del 2012.

Una vez aceptados, ellos pueden registrar sus productos o servicios en un catálogo electrónico al que acceden las instituciones públicas para hacer sus compras. Los organismos públicos están obligados a comprar los productos contenidos en Convenio Marco a través de Chilecompra Express, en caso de querer hacerlo por medio de una licitación específica deben seguir un complejo procedimiento. Actualmente participan del catálogo alrededor de 1500 proveedores, ofertando cerca de 170.000 productos.<sup>8</sup>

**b) [www.chileproveedores.cl](http://www.chileproveedores.cl):**

Corresponde al registro electrónico de proveedores del Estado, creado el año 2006, donde actualmente existen alrededor de 40.000 empresas. En ella, se reúne toda la información relevante de los proveedores que participan en las licitaciones del Estado. Además de la información acerca de productos y servicios ofrecidos, también provee información comercial, legal y financiera acerca de las empresas oferentes.

Chileproveedores cuenta con oficinas a lo largo del país, además de la plataforma electrónica y un centro de ayuda telefónica.<sup>9</sup>

**c) [www.analiza.cl](http://www.analiza.cl):**

Analiza es una plataforma electrónica que provee información clave del mercado público así como estadísticas de organismos compradores e información histórica de transacciones y licitaciones e información del sistema de reclamos. Este registro busca otorgar una herramienta de inteligencia de negocios a proveedores del mercado público.

Tal como se señala en su página web, la plataforma tiene como objetivos:

- Aumentar y mejorar el encuentro entre los emprendedores y organismos públicos compradores, realizando transacciones de negocios más beneficiosas para ambos.
- Aumentar la transparencia por la vía de mejores herramientas de control de las licitaciones públicas.
- Promover la participación e ingreso de más emprendedores al mercado público.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl)

<sup>9</sup> [www.chileproveedores.cl](http://www.chileproveedores.cl)

<sup>10</sup> [www.analiza.cl](http://www.analiza.cl)

- Dar acceso a los ciudadanos a la gran mayoría de las licitaciones de compra que hace el Estado de Chile.

d). [www.comprassustentables.cl](http://www.comprassustentables.cl):

Por último, Chilecompra en la actualidad cuenta con el portal [www.comprassustentables.cl](http://www.comprassustentables.cl) para dar a conocer iniciativas de compras públicas relacionadas con la sustentabilidad. La información que muestra el sitio actualmente se compone de noticias relacionadas, columnas de opinión, documentos oficiales y links a sitios de interés. Sin embargo, aún no expone ninguna información específica respecto a las metas en este ámbito, acciones o programas concretos, resultados o criterios que son exigidos en términos sociales o ambientales.<sup>11</sup> La información se limita a contenido general.

## 2. Proveedores

Cualquier persona, jurídica o natural, tanto chilena como extranjera puede inscribirse para ser un proveedor del Estado de Chile, excepto quienes<sup>12</sup>:

- a. Hayan sido condenados por delito de cohecho.
- b. Registren deudas tributarias por un monto superior a 500 UTM por más de un año o entre 200 y 500 UTM por más de dos años.
- c. Registren deudas previsionales o de salud con sus trabajadores dependientes por más de 12 meses.
- d. Presenten algún documento falso al Servicio Nacional de Proveedores.
- e. Hayan sido declarados en quiebra.
- f. Hayan sido eliminados o suspendidos del Servicio Nacional de Proveedores anteriormente.
- g. Hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos de los trabajadores.
- h. Registren condenas por responsabilidad penal jurídica.

Vale la pena señalar que algunos de estos criterios se corresponden con la inclusión de criterios sociales en las compras públicas, como por ejemplo el hecho de excluir a empresas que tengan problemas tributarios o el haber sido condenados por violar los derechos fundamentales de sus trabajadores, volveremos a este punto más adelante, cuando desarrollemos en profundidad los criterios éticos que han sido incorporados en las compras públicas en Chile.

---

<sup>11</sup>[www.comprassustentables.cl](http://www.comprassustentables.cl)

<sup>12</sup><http://www.chileclic.gob.cl/portal/w3-article-46514.html>

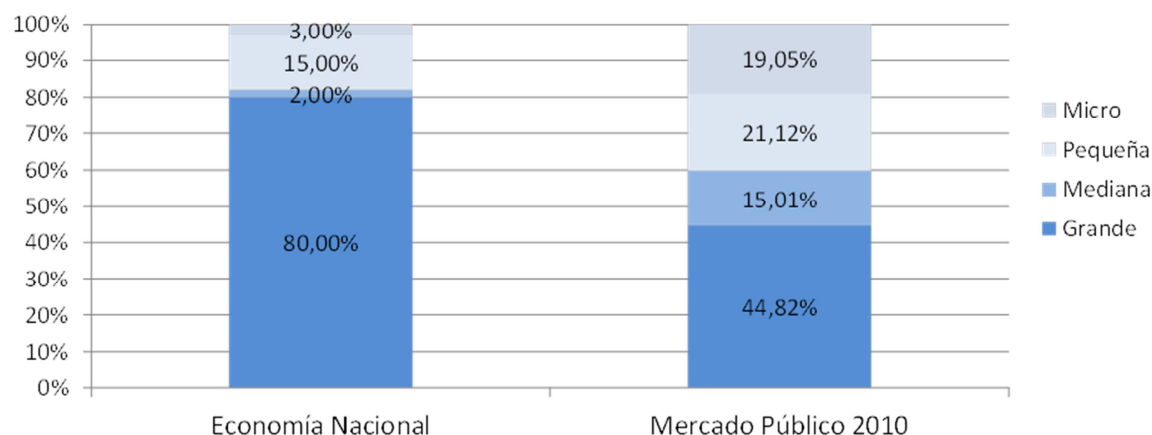
Para constituirse como proveedor es necesario registrar los datos de la empresa/persona en Mercadopublico, para tener la posibilidad de postular a las licitaciones. La inscripción es automática y los datos son corroborados en línea (Chilecompra 2010). Una vez que el proveedor se adjudica una licitación debe registrarse en Chileproveedores, donde tiene que presentar documentos que certifiquen que las condiciones nombradas anteriormente se cumplan. Además, el uso de esta plataforma (Chileproveedores) tiene un costo que va desde los \$26.000 pesos anuales para una microempresa, sin embargo el precio varía dependiendo del tamaño de la empresa. Adicionalmente, los precios se reajustan de acuerdo al IPC cada seis meses.

Existen algunos casos puntuales donde las licitaciones exigen estar inscritos en Chileproveedores para poder participar, mientras que para otras solo es requisito el registro en Mercadopublico. Lo que sí es definitivo es que al momento de ejecutar la licitación el proveedor DEBE necesariamente estar inscrito en Chileproveedores.

De acuerdo a datos aportados por Chilecompra, en la actualidad esta entidad cuenta con un registro de cerca de 98.000 empresas, número que ha subido casi en 10.000 empresas desde principios del 2009 (Chilecompra 2011).

En cuanto a las características generales de las empresas que participan de Chilecompra se puede decir, de acuerdo a datos generados por esta misma institución, que gran parte de ellas corresponden a emprendimientos de tamaño micro, pequeño o mediano, siendo mucho mayor su participación en el mercado público que en la economía nacional en general (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Participación de Empresas en el en la Economía nacional y el Mercado Público (según tamaño de empresa y ventas totales) (Fuente; Chilecompra 2011)**



A pesar que comparar la información de la Economía Nacional y las compras por mercado público no son fácilmente comparables, como se ve en la tabla 1, en base a la información entregada por Chilecompra, con respecto a los rubros o sectores industriales mayormente contratados por el sistema público (expresado en el monto de dinero transado en cada sector), vemos que los servicios de construcción en general son de los que más peso tienen en las transacciones a través de Chilecompra (cerca a los US\$515 millones durante el año 2008). Al mismo tiempo, el área de asesorías profesionales (tecnología, ciencias sociales e ingeniería) también representa un porcentaje importante de los servicios transados, con casi US\$340 millones destinados a cubrir estos ítems. Dentro de este grupo, al igual que el de la construcción, las Pymes tendrían un rol más activo que en otros sectores. The construction and consultancy work is an area in which PYME are more frequent than in other sectors. Cabe señalar que no existen otras fuentes de información independientes que permitan analizar estos datos en mayor profundidad. Esto representa una limitante en la capacidad de poder sacar conclusiones sobre el rol de las Pymes en las compras públicas en Chile.

**Tabla 1. Rubros y su participación en transacciones públicas (Fuente; Chilecompra, 2011)**

PRODUCTO / SERVICIO	MONTO en USD
Servicios de construcción y mantenimiento	514.858.261
Construcción de edificios, atención, mantenimiento y servicios de reparaciones	143.065.371
Construcción general de edificios	371.792.894
Servicios basados en ingeniería, ciencias sociales y tecnología de la información	338.122.491
Consultoría en economía	1.291.781
Estadística	2.108.331
Metodologías y tecnologías para mejorar producción y fabricación	13.548.571
Servicios informáticos	34.595.741
Servicios profesionales de ingeniería	281.225.421
Ingeniería civil	272.176.081
Ingeniería en minas	21.091
Ingeniería de petróleo y gas	25.241
Ingeniería de transportes	4.685.211

Ingeniería eléctrica y electrónica	3.975.434
Ingeniería mecánica	340.831
Ingeniería química	1.501
Servicios relativos a meteorología y ciencias de la tierra	5.352.631
Medicamentos y productos farmacéuticos	284.899.084
Equipo, accesorios y suministros médicos	240.534.391
Servicios profesionales, administrativos y consultorías para la gestión de empresas	197.820.104
Salud, servicios sanitarios y alimentación	185.204.731
Servicios de transporte, almacenaje y correo	168.832.911
Componentes y suministros para estructuras, obras y construcciones	156.733.081
Alimentos, bebidas y tabaco	139.433.991
Telecomunicaciones, radiodifusión de tecnología de la información	132.589.821
Organizaciones y consultorías políticas, demográficas, económicas, sociales y administración pública	120.195.951
Vehículos comerciales, militares y particulares, accesorios y componentes	102.045.851

### 3. Compradores

Los compradores de Chilecompra son todas las organizaciones públicas que requieran de productos y servicios, excepto contrataciones de personal y contratos relacionados con la concesión y ejecución de obras públicas. Es decir, todos los organismos del Gobierno Central (Ministerios, Intendencias, Gobernaciones), el Banco Central, Contraloría General de la República, Servicios de Salud, Municipios, Gobiernos Regionales, autoridades locales y Fuerzas Armadas y de Orden están afectos a la ley n° 19.886 de adquisiciones públicas (Ministerio\_de\_Hacienda 2003).

Entre las responsabilidades de los compradores, están (Chilecompra 2011):

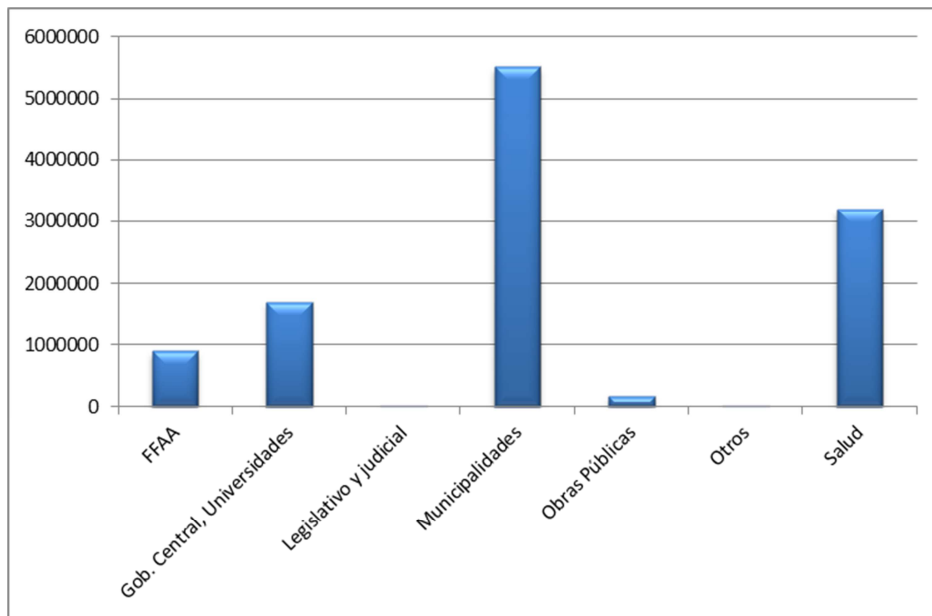
- Diseñar y conducir con calidad sus propios procesos licitatorios según el marco regulatorio vigente.
- Responsabilizarse de la ejecución de los contratos que se deriven.
- Pagar oportunamente a los proveedores del Estado.

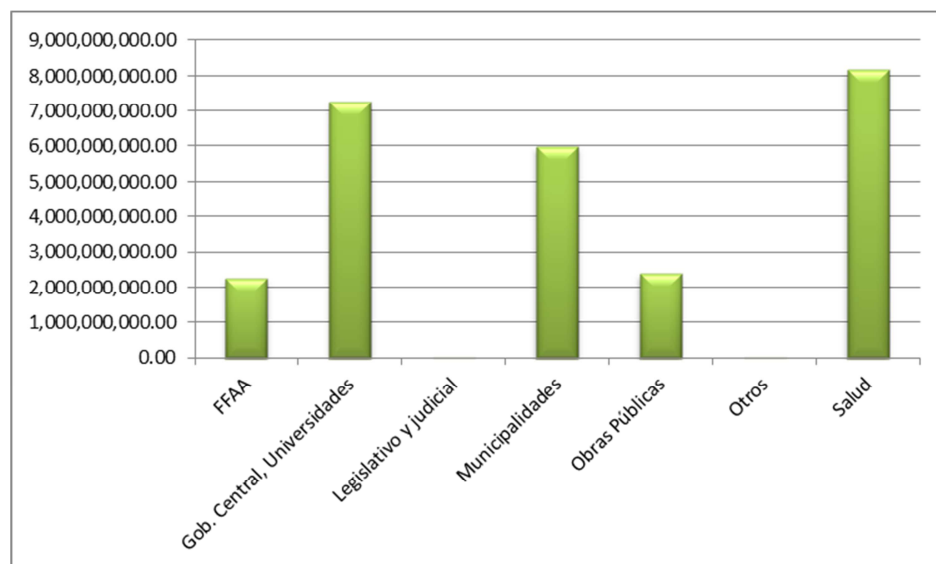
Es importante notar que cada organismo es el encargado de formular sus propias bases de licitación, así como también concretar la compra y ejecutar los contratos. Es por eso que es

necesario considerar a las instituciones públicas en general, y no solo a Chilecompra, en el estudio y el diseño de una política efectiva de compras públicas sustentables.

De acuerdo a los registros de Chilecompra en base al año 2010, podemos ver que los organismos públicos que más usan el sistema de compras públicas (al menos expresado en cantidad de ofertas emitidas) son las Municipalidades, con más de 5 millones de ofertas emitidas durante el año 2010. La segunda institución que requiere de la adquisición de más productos a través de Chilecompra es el área de la salud, con más de 3 millones de ofertas emitidas durante el mismo período. Sin embargo, si el análisis lo realizamos por cantidad de dinero gastado, es salud quién realiza más gastos en compras públicas, seguida por el Gobierno Central y Universidades dependientes del Estado.

**Gráfico 3. Cantidad de Ofertas por Comprador – Institución (Fuente: Analiza, 2010)**



**Gráfico 4. Monto USD por Comprador – Institución (Fuente: Analiza, 2010)**

### III. Criterios de Sustentabilidad

#### 1. El Rol del Estado en el Desarrollo Sustentable

Es innegable que el Estado tiene responsabilidad en las áreas social y ambiental y también tiene poder como ente comprador o agente de mercado, también como generador de políticas públicas que permitan incentivar la oferta de productos y servicios más amigables con el medioambiente y la sociedad.

Candia (2011) reconoce que el enorme poder del Estado reside en cuatro características únicas a esta institución:

- Es el mayor comprador del país.
- Es el mayor generador de empleo; las instituciones públicas cuentan con cerca de 86 mil trabajadores de planta, 106 mil a plazo fijo y más de 30 mil a honorarios.
- Es la institución con mayor número de sucursales a lo largo del país y la única presente en cada comuna de Chile.
- En muchas áreas es un proveedor único, es decir, no tiene competencia.

Adicionalmente, el Estado tiene la capacidad de estimular la innovación y migración hacia bienes y servicios que cumplan con ciertas condiciones específicas. Lo que, de no suceder de manera natural, tendría consecuencias negativas para el desarrollo del país (Consejo\_Consultivo\_en\_Compras\_Sustentables 2009). El Estado, como el mayor comprador de

la economía chilena, tiene la capacidad de establecer demandas a los productores que impliquen por ejemplo el uso de nuevas y más sofisticadas tecnologías, que incorporen ciertos procedimientos al proceso productivo, o exigir que el producto cumpla con ciertas características que de otra manera, y solo basado en un cálculo de costo - beneficio desde una visión individual, el productor comúnmente no tomaría en cuenta, dado los costos elevados o la limitada demanda existente para cierto grupo de productos en un mercado pequeño como el chileno.

En primer lugar desde la perspectiva ambiental, desde mediados de la década de los 90's se pueden reconocer acciones que advierten el interés del Estado por establecer ciertos patrones mínimos de desarrollo sustentable. En 1994 se promulga la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la cual se basa en la definición del reporte Brundtland antes descrita. Cuatro años más tarde, en 1998, se aprueba la Política Ambiental de Desarrollo Sustentable, basada en tres pilares fundamentales:

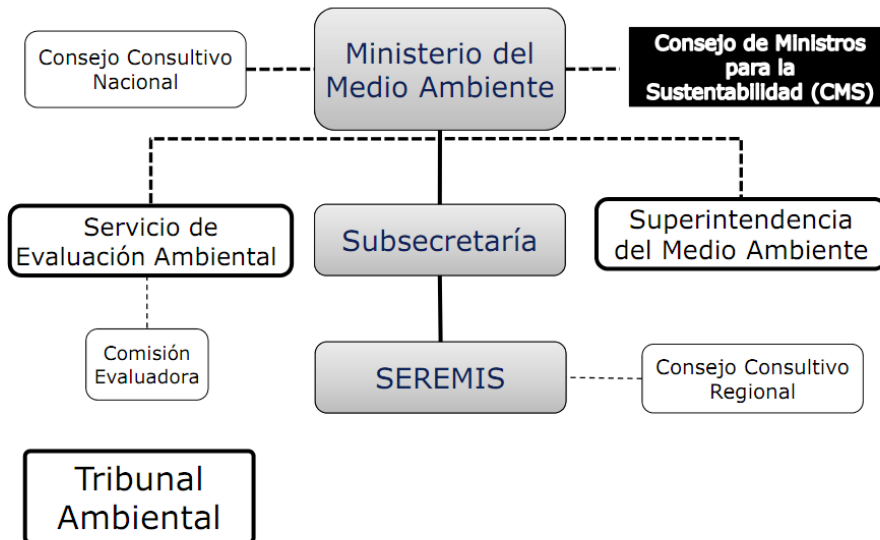
- i) Desarrollar el proceso de un mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas sin comprometer las expectativas de las generaciones futuras;
- ii) Asegurar que el desarrollo socioeconómico y la sustentabilidad ambiental sean complementarias.
- iii) Mejorar la equidad social y erradicar la pobreza.  
(Consejo\_Consultivo\_en\_Compras\_Sustentables 2009)

Casi 10 años más tarde, el año 2007, se encomendó a la en ese entonces Presidenta de la CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente) para que presentara una propuesta para el rediseño de la institucionalidad ambiental, este rediseño consideraba la creación de un Ministerio del Medio Ambiente en lugar de la CONAMA y la implementación de todo un sistema institucional anexo para la evaluación, sanción y supervisión de temas ambientales. Recién el año 2010, luego de varias revisiones del poder legislativo, se promulga la ley 20.427 que crea la nueva institucionalidad ambiental en Chile. (Flies, 2011)



El nuevo sistema se estructura de la siguiente manera:

**Figura 5. Estructura de la nueva institucionalidad ambiental**



Esta nueva institucionalidad ambiental tiene como eje principal el garantizar y promover el desarrollo sustentable. En una primera mirada este desarrollo se vincula a los temas ambientales, sin embargo su relación con temas sociales, como protección de comunidades o salud y seguridad en ambientes de trabajo, tienen una importante implicancia social.

Por otro lado, desde la perspectiva social, el Estado de Chile supervisa el cumplimiento de la legislación laboral en las empresas que operan en Chile. Ésta se realiza a través de la Dirección del Trabajo quien multa a las empresas que infringen las leyes laborales vigentes en Chile. Esta Dirección se define como un:

*“Servicio Público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y se rige por su Ley Orgánica (D.F.L. N° 2, del 30 de mayo de 1967) y el D.L. N° 3.501 de 1981”.*

La misión de la Dirección del Trabajo es *“velar por el cumplimiento de la legislación laboral, fiscalizando, interpretando, orientando la correcta aplicación de la normativa y promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, en la búsqueda del desarrollo de relaciones de equilibrio entre empleadores y trabajadores”.*

La Dirección del trabajo realiza: dictámenes laborales, fiscalizaciones a las empresas, estudios laborales basados en la fiscalización y actividades que realizan, ejecutan sistemas de prevención y resolución alternativa de conflictos entre trabajadores y empleadores, otorgan asistencia a trabajadores y entregan certificaciones (antecedentes laborales y certificación de cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales). Las funciones de la Dirección del Trabajo son llevadas a cabo por las Inspecciones del trabajo en todo el país. Como se expone anteriormente esta información es utilizada en la evaluación de las empresas que operan en el mercado público de Chilecompra. Las empresas que tienen sanciones laborales en los aspectos señalados no pueden participar en las licitaciones del Estado de Chile a través de Chilecompra.

## 2. Las Compras Públicas como Herramienta para el Desarrollo Sustentable

Como se explica anteriormente, el Estado tiene un alto potencial para utilizar sus procesos de compra para incidir en temáticas sociales y ambientales. Por otro lado, El Estado tiene el poder para establecer regulaciones y estándares mínimos a dichas transacciones, fijar incentivos a conductas social o ambientalmente deseables y ejercer un efecto positivo de amplio impacto en el mercado, además de contar con un amplio alcance en cuanto se relaciona con una extendida red de proveedores (Madariaga 2008).

Si bien desde un comienzo la ley de compras públicas (ley 19.886) promulgada el año 2003 recomendaba la consideración de factores ambientales y sociales en las transacciones del Estado, estas sugerencias eran más bien de carácter implícito y no establecían condiciones específicas, obligatoriedad ni sanciones por incumplimiento. Por ejemplo, el artículo 6º de la ley señala:

*“Las bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros. Estas condiciones no podrán establecer diferencias arbitrarias entre los proponentes, ni sólo atender al precio de la oferta.”*

Aun cuando se menciona que los criterios de compra no deben ser exclusivamente económicos y de corto plazo, no establece mayores detalles acerca de qué costos debiesen considerarse y de qué manera. (Ministerio de Hacienda 2003).

No es hasta el año 2004 con la promulgación de Decreto Supremo (Hacienda) 250 de la ley de compras 19.886 que se establecieron criterios que discriminan por comportamientos socialmente responsables de las empresas oferentes. Este decreto ha sido actualizado en varias ocasiones, siendo su última actualización la realizada en diciembre del 2011. Más adelante en este reporte se exponen los criterios contenidos en este reglamento.

Sumado a lo anterior, en el año 2008 el tema de las compras públicas toma un nuevo impulso y se reconoce como un elemento clave en una política de desarrollo sustentable. En el discurso anual de la Presidencia, el 21 de Mayo de 2008, la entonces Presidenta Michelle Bachelet hace expresa la intención del Gobierno de instalar una política de compras públicas sustentables principalmente ligada a iniciativas ambientales que el Estado emprende en su propio operar, como por ejemplo el reciclaje de papel en oficinas públicas o disposición de equipos electrónicos desechados por estas oficinas (Consejo\_Consultivo\_en\_Compras\_Sustentables 2009).

*“Implementaremos una Política de Compras Públicas Ambientalmente Amigable, a través de la cual incentivaremos la disposición adecuada de los computadores y baterías utilizadas por el sector público. Ampliaremos el reciclaje de papel en las oficinas públicas e incentivaremos el uso de productos biodegradables. Y, por cierto, esperamos que este ejemplo motive a las empresas”*

*Discurso presidencial 21 de mayo 2008.*

El mismo año del anuncio presidencial, Martínez, Escobar y Loyola (2009) realizaron un estudio que seleccionó una muestra de 207 bases de licitación del año 2008 considerando todas las licitaciones realizadas. En base a ellas, se analizó si incorporaban seis criterios ambientales preseleccionados (ver tabla 3). El objetivo de este estudio era establecer una línea base que permitiera ir evaluando los avances en la integración de estos criterios en el tiempo.

Los resultados mostraron que un 4,3% de las licitaciones hacían referencia a algún criterio ambiental. Dentro de los parámetros más exigidos estaban la inclusión de criterios de administración de desechos tóxicos, con un 2,3%, mientras que el criterio menos incorporado era la consideración de las emisiones de CO2 en sus procesos productivos, lo que no alcanzaba ni siquiera al 1% de las licitaciones (Martínez, Escobar et al. 2009). Cabe señalar que algunas licitaciones podían incorporar más de un criterio.

**Tabla 2: Línea base, licitaciones año 2008 que incluyen criterios ambientales (Fuente; (Martínez, Escobar et al. 2009), n= 207**

<b>Incluye algún criterio de compra verde</b>	<b>4,30%</b>
Uso de productos biodegradables	1,45%
Incluir política de reciclaje de desechos	1,45%
Incluir criterio de administración de desechos tóxicos	2,43%
Incluir criterios de eficiencia energética en su operación	1,45%
Uso de productos que no dañen la capa de ozono	1,45%
Baja o nula emisión de CO2 en sus procesos productivos.	0,97%

En un comienzo las compras públicas sustentables estaban casi exclusivamente orientadas a criterios ambientales, los cuales eran bastante generales. Esta prioridad que se ha mantenido en el tiempo, sin embargo, en los últimos años con las actualizaciones al DS 250 se han establecido criterios sociales como el cumplimiento de la legislación laboral, contratación de personas con capacidades diferentes o cumplimiento con los pagos previsionales, entre otros, que han permitido ir incluyendo estas variables en las compras públicas. Los criterios laborales son verificados a través de certificados emitidos por la Dirección del Trabajo como se menciona anteriormente.

Sumado a lo anterior, en marzo del 2012 se publicó la “Política de Compras Públicas Socialmente Responsables”. Esta política establece que las compras públicas deben pasar desde una visión basada en la sustentabilidad a una visión socialmente responsable que permita integrar en forma más concreta los criterios sociales a las compras públicas. Este cambio se ha observado en los últimos años donde organismos como el Instituto de Seguridad Laboral del Estado de Chile exigen en todos sus procesos de licitación –oficina de compras central- que las empresas oferentes tengan al menos una persona con capacidades diferentes entre sus trabajadores.

Gradualmente se han ido incorporando nuevos criterios en relación al impacto social de las compras públicas, que han venido a complementar los originales, que sólo versaban sobre el impacto ambiental de las mismas. Sin embargo, estas medidas han probado ser difíciles de implementar, los criterios y los mecanismos de comprobación aún no son del todo claros, dejándolos solo a nivel de recomendación.

Por otro lado, Chilecompra Express ha definido algunos criterios (sellos) que son informados a los compradores de los organismos del Estado para que los consideren en sus decisiones de compras. Los criterios definidos son:

**Tabla 3: Criterios ambientales de Chilecompra Express. Presentación Compras Públicas sustentables. Claudio Loyola (noviembre 2011)**

Eco-producto	
Producto reusable	
Producto reciclable	
Eficiencia energética	
PEFC	
FSC	
Energy Star	
Micro y Pequeña empresa	
Proveedor positivo	

Dentro de estos criterios es posible distinguir las certificaciones internacionalmente reconocidas como son: en manejo sustentable de bosques los sellos Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC) y Forest Stewardship Council (FSC) y en eficiencia energética de los productos el sello Energy Star y por otro lado los criterios desarrollados e implementados por Chilecompra (eco-producto, producto reusable, producto reciclable, eficiencia energética, micro y pequeña empresa y proveedor positivo). La información para tener uno de estos sellos en el

catálogo electrónico de Chilecompra Express debe ser entregada por las empresas oferentes y la verificación y revisión estaría a cargo de Chilecompra<sup>13</sup>.

### 3. *Criterios Instalados: Marco Legal*

Uno de los aspectos preliminares y probablemente de mayor importancia es que exista un marco legal que permita integrar criterios de sustentabilidad en las compras públicas. La ausencia de este marco imposibilita a los organismos públicos a evaluar otras variables que no sean las económicas tradicionales, como son el precio y la calidad.

Como se explica anteriormente, a nivel de Chilecompra existen dos documentos que rigen el accionar de las compras públicas en Chile, estos son: La ley de compras públicas N° 19.886 y el reglamento de la ley descrita anteriormente, Decreto 250<sup>14</sup>. En ambos documentos se definen normas que en algunos casos permiten y en otros obliga a integrar criterios de sustentabilidad a las compras públicas. Los artículos más importantes son:

#### a) *Costos asociados y reconocimiento a buenas prácticas laborales; artículo 6 Ley 19.886*

Este artículo se podría definir como la base angular desde la cual se integran estos atributos en las compras públicas. Éste establece que: “*Las bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros*”. Esto entrega la oportunidad de considerar los costos ambientales y sociales futuros de una decisión de compra que se realiza en el presente.

El mismo artículo entrega la posibilidad de atribuir un mayor puntaje a aquellos proveedores que demuestren buenas prácticas laborales y salarios dentro de las condiciones aceptables, relacionado a la provisión de servicios habituales.

#### b) *Prácticas Antisindicales y derechos fundamentales: Artículo 4 Ley 19.886.*

Quizás uno de los avances más concretos en términos de incorporar criterios sociales explícitos a las compras públicas fue declarar no elegibles para las licitaciones públicas a las empresas que presenten algún tipo de práctica antisindical o que hayan violado alguno de los derechos fundamentales de sus trabajadores. Para ello, la Dirección del Trabajo tiene la obligación legal

---

<sup>13</sup> No existen definiciones públicas sobre los atributos que consideran los sellos creados por Chilecompra ni las metodologías de evaluación que se siguen para verificar la veracidad de la información que deben entregar los oferentes.

<sup>14</sup>[http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=10&Itemid=548&lang=es](http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=10&Itemid=548&lang=es)

de emitir una lista semestral con las empresas que han sido sancionadas en el período. La lista varía dependiendo del número de sanciones que se aplican en forma semestral, esta información es entregada en la web de la Dirección del trabajo<sup>15</sup> y se publican insertos en medios de prensa.

Así también, se establece que empresas que deban pagos de seguridad social a sus trabajadores, deberán destinar al menos el primer pago derivado de la transacción al pago de éstas, además de asegurar que en un plazo de 6 meses estarán todas las deudas pagadas. Si la empresa proveedora usa trabajadores subcontratados, ellos también deben presentar todos estos pagos al día.

c) Reconocimientos al cumplimiento de las normas vigentes; artículo 23 Decreto 250

Este artículo otorga la posibilidad de atribuir un mayor puntaje a proveedores que acrediten el cumplimiento de normas ambientales, contratación de personas discapacitadas u otros temas de alto impacto social y/o ambiental. Sin embargo se establece explícitamente que estos no pueden ser los únicos criterios a considerar al adjudicar una licitación y la forma en que se plantean estos requerimientos tampoco está mencionada en las guías elaboradas por Chilecompra.

d) Causales de inhabilidad; artículo 92 Decreto 250

Este artículo establece una lista de razones por las cuales las empresas no podrían participar en los procesos de licitación del Estado de Chile. Estas son:

- *Haber sido condenado por cualquiera de los delitos de cohecho contemplados en el título V del Libro Segundo del código penal de Chile.*
- *Registrar una o más deudas tributarias por un monto total superior a 200 UTM (USD 16,000 aproximado) e inferior a 500 UTM (USD 40,000 aproximado) por un periodo superior a dos años, sin que exista un convenio de pago vigente. En caso de encontrarse pendiente juicio sobre la efectividad de la deuda, esta inhabilidad regirá una vez que se encuentre firme y ejecutoriada la respectiva resolución.*
- *Registrar deudas previsionales o de salud por más de 12 meses por sus trabajadores dependientes, lo que se acreditará mediante certificado de la autoridad competente.*
- *La presentación al Registro Nacional de Proveedores de uno o más documentos falsos, declarado así por sentencia judicial o ejecutoria.*
- *Haber sido declarado en quiebra por resolución judicial ejecutoria.*

---

<sup>15</sup> <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-article-94445.html>

- *Haber sido eliminado o suspendido del Registro Nacional de proveedores por resolución fundada de la Dirección de Compras.*
- *Haber sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador.*

#### 4. *Directivas Chilecompra*

Las directivas elaboradas por Chilecompra no tienen estatus legal y su cumplimiento es voluntario. Hasta ahora se han elaborado guías que incluyen temas como eficiencia energética, compra de equipos tecnológicos, uso de depósitos, tiempo de los pagos y uso del registro nacional de proveedores, entre otros.<sup>16</sup>

En el año 2008, Chilecompra lanzó una directiva en la incorporación de criterios de eficiencia energética para cada paso del proceso de adquisición pública, acompañada por un manual y una guía. Esto coincidió con una extendida campaña gubernamental para el ahorro de energía y una ambiciosa política de reducción del consumo energético.

La última directiva (nº 13), de Mayo del 2011, está exclusivamente dedicada a las contrataciones sustentables en el mercado público chileno, en ella se sugieren la incorporación de criterios sustentables en las adquisiciones, no solo referidas al producto sino también tomando en cuenta las condiciones en que ese bien fue producido (Ministerio\_de\_Hacienda 2011).

#### 5. *Otras Directivas*

El artículo 4 de la ley de compras públicas requiere que cada organismo del Estado publique en Chilecompra sus propios manuales de adquisiciones, **siendo absolutamente posible para cada autoridad introducir criterios sociales o medioambientales según lo estime conveniente**. Cabe señalar que los criterios no pueden afectar el libre acceso de los oferentes ni limitarse a variables discriminatorias como el país de procedencia. Actualmente no se han generado directivas que incluyan certificaciones reconocidas internacionalmente, tales como certificado Fairtrade (FLO-certified) y orgánicos, en los procesos de compra estatales en Chile.

#### 6. *Política de compras públicas socialmente responsables*

---

<sup>16</sup> Todas las directivas están disponibles en el siguiente enlace;  
[http://formacion.chilecompra.cl/Default.aspx?option=com\\_documents&task=view&catID=9:Directivas-de-Compras-P%C3%BAblicas](http://formacion.chilecompra.cl/Default.aspx?option=com_documents&task=view&catID=9:Directivas-de-Compras-P%C3%BAblicas) (accedido por última vez el 10-02-2012)



Como se señala anteriormente, en el año 2012 Chilecompra publicó su política de compras socialmente responsables. Esta política pone especial énfasis en la necesidad de incluir las temáticas sociales junto a las ambientales en los procesos de compras públicas. La Política (2012) establece los siguientes objetivos a cumplir:

### **Objetivo general<sup>17</sup>**

*Esta política tiene por objetivo contribuir al desarrollo de una economía socialmente responsable.*

### **Objetivos específicos**

- *Mejorar la calidad del diseño de los procesos licitatorios de manera que incorporen una visión más amplia sobre los productos y servicios que adquiere el Estado.*
- *Impactar en los proveedores del Estado de manera de inducirlos hacia los conceptos de responsabilidad social.*
- *Introducir conceptos de responsabilidad social y mecanismos que permitan a los compradores realizar compras responsables y sostenibles.*

Por otro lado, la política establece 9 acciones a implementar, estas son:

1. Actualización de la política
2. Introducción de cláusulas y criterios al sistema de licitaciones
3. Investigación permanente
4. Articulación de redes
5. Capacitación de los funcionarios encargados del abastecimiento del Estado
6. ChileProveedores asume rol activo
7. Política de sellos de la tienda ChileCompra Express
8. El rol de los estándares
9. Difusión y discusión

Cabe señalar que los objetivos y acciones antes descritos son bastante generales y no establecen metas concretas sobre las que sus niveles de cumplimiento puedan ser medidos. Tampoco se especifica el formato por medio del cual se van a implementar estas acciones.

---

<sup>17</sup> [http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1065%3Apolitica-de-compras-publicas-socialmente-responsables&catid=188%3Aboletin-nd105-compras-sustentables-&Itemid=413&lang=es](http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=1065%3Apolitica-de-compras-publicas-socialmente-responsables&catid=188%3Aboletin-nd105-compras-sustentables-&Itemid=413&lang=es)

## IV. Limitaciones al desarrollo de las compras públicas sustentables

Instalar criterios sustentables en el proceso de compras públicas no es una tarea fácil, y todo indica que al menos en el mediano plazo seguirá siendo lenta y compleja.

Primero, porque una política de estas características se inserta en un contexto donde aún **los conceptos de desarrollo sustentable, responsabilidad social y consumo ético entre otros aún son poco conocidos**, y también poco valorados. Por ejemplo la Encuesta Ciudadana de Responsabilidad Social (Prohumana 2011) muestra que sólo el 41% de la población en Chile ha escuchado hablar sobre responsabilidad social (RS). Por otro lado, al analizar qué entienden por RS, éste se vincula principalmente con el rol ciudadano particular, por ejemplo votar, más que con los aspectos laborales o de consumo. En otras palabras no se vinculan los temas de la RS a las acciones cotidianas que se realizan al interior del trabajo y al acto diario de la compra.

Entre los documentos revisados, varios coinciden en que uno de los principales obstáculos ha sido la falta de conocimiento y la poca voluntad respecto a iniciativas de compras sustentables encontrada entre los funcionarios de las instituciones públicas (clientes de Chilecompra) y entre las empresas proveedoras. Los compradores aún no alcanzan a percibir las ventajas de adquirir un producto de bajo impacto ambiental y/o social, y si a eso se le suma que estos productos podrían ser más caros, el incentivo es aún menor. (Consejo\_Consultivo\_en\_Compras\_Sustentables 2009), (Loyola, 2010)

En una entrevista con Claudio Loyola -Responsable de la Política de Compras Sustentables- y Pablo Prüssing -Abogado Encargado de Asuntos Internacionales de Chilecompra-, ellos nos señalaron que su función solo se limita a sugerir ciertos procedimientos, pero ellos como institución no tienen las facultades para incorporar criterios obligatorios o elegir a compañías más sustentable, es el organismo demandante quien tiene el poder de usar el criterio sustentable en su decisión de compra y eso ha representado una dificultad mayor para el cumplimiento de las metas de la política. Cabe señalar que **Chilecompra puede diseñar el sistema para que los criterios sociales y ambientales sean aplicados simplemente al momento que los organismos del Estado tomen sus decisiones de compra.**

Se reconoce también que **el desarrollo de las compras públicas sustentables no ha tenido todo el apoyo político y administrativo esperable**, ya que la promulgación de esta acción no ha venido acompañada con un posicionamiento fuerte en la agenda política del país, esto resulta complejo aún más si se consideran las dificultades que existen para cuantificar el impacto que una política de estas características tendría en beneficio del país y el consecuente riesgo que asumiría el sector político en impulsar esta propuesta sin tener claros sus resultados (Consejo Consultivo en Compras Sustentables, 2009).

Aun cuando en Chile se cuenta legalmente con un Ministerio del Medioambiente este aún se encuentra en proceso de implementación desde el año 2010. Éste no ha logrado mayor resonancia en la opinión pública y el tema se sigue percibiendo como secundario y relegado a instituciones muy específicas. Además, sus criterios han sido ampliamente cuestionados por grupos ambientalistas (Greenpeace Chile, Terram, Acción por los Cisnes y Defendamos la Ciudad entre otros (2009), dado que se perciben como influenciados en gran medida por la gran empresa como es expresado en la declaración del 2009<sup>18</sup> (Greenpeace 2009). Según las fuentes oficiales recién a finales del año 2012 empezarán a operar la Superintendencia de Medioambiente y los Tribunales Ambientales, casi 3 años después de la creación del Ministerio (2009).

Esto se contradice con la creciente preocupación que tienen los ciudadanos en Chile por la problemática ambiental. Según la última encuesta de Medioambiente de la UNAB (2011) el 60% de los chilenos se declara bastante preocupado por los temas ambientales. En la misma encuesta la evaluación que hace la ciudadanía de la gestión ambiental de las autoridades no es buena. En una escala de 1 a 7, donde 7 es la máxima calificación, el Presidente, los Ministros y los Parlamentarios recibieron una nota 3,0 por parte de la ciudadanía.

Es en parte por esta falta de visión integradora que **en Chile aún no existen las condiciones productivas ni de infraestructura necesarias para una efectiva implementación de un plan de desarrollo sustentable**. Primero, Chile no cuenta con grandes empresas de reciclaje. Segundo, no posee un sector productivo desarrollado en términos de producción sustentable o el uso de certificaciones.

Por otro lado, siempre existe el riesgo de que al introducir criterios de sustentabilidad como requisito a los proveedores, las pequeñas y medianas empresas que no cuentan con los recursos necesarios para implementar estos sistemas o acceder a ciertas certificaciones, se queden fuera de competencia, generando otro problema social de proporciones (Consejo Consultivo en Compras Sustentables; 2009, Weller, Claro et al.; 2008). Al mismo tiempo se pueden reducir las cantidades de oferentes y que con ello se generen burbujas de precio que eleven los costos de las compras sin que signifiquen una mejora sustantiva en los impactos sociales y ambientales que se buscan reducir.

Además, **existen serias dudas acerca de la capacidad para demostrar transparencia** en el establecimiento de ciertos criterios y su medición, así como también en la confiabilidad y veracidad de la información disponible para determinar esos criterios; por ejemplo, para determinar si una empresa cumple con las normas laborales se asume que los registros de la Dirección del Trabajo son fidedignos y están actualizados. En caso de existir errores, se podrían perjudicar fuertemente a algunas empresas y favorecer a otras que no cumplen totalmente con

---

<sup>18</sup> <http://www.greenpeace.org/chile/es/prensa/comunicados-de-prensa/declaracion-publica-ciudadan/>, visitado 10-08-2012

las condiciones, creando un efecto adverso (Weller, Claro et al, 2008). Parte de la solución se encuentra en afinar aún más los criterios y el marco legal existente, clarificando cuáles son los impactos que se quieren aminorar, qué acciones se quieren promover, junto con examinar la posibilidad de exigir el cumplimiento de estas condiciones, al menos para ciertas industrias y bajo ciertas condiciones (Martínez, Escobar y Loyola, 2009). Al mismo tiempo surge la necesidad de definir quién administraría los sistemas de verificación y seguimiento de estas variables en el sistema de compras públicas.

## V. Conclusiones

A modo de observaciones finales, nos gustaría desarrollar algunos puntos -que a nuestro parecer- son algunos de los principales fundamentos, características y desafíos que enfrenta la actual política de compras sustentables en Chile:

- 1. Existe la voluntad de desarrollar un mercado público más sustentable;** parece claro que Chilecompra ha intentado promover la integración de criterios sociales y ambientales en las compras públicas. Esto ha llevado a Chile a ser uno de los países donde más se ha desarrollado el concepto de las compras socialmente responsables, especialmente a nivel latinoamericano. Claramente faltan muchos pasos que seguir, pero corresponde reconocer los avances logrados y que el compromiso logrado se ha mantenido a pesar que en los últimos años Chile ha tenido Gobiernos de diferentes tendencias políticas.
- 2. La política en su nacimiento tuvo un énfasis ambiental;** Se observa desde las primeras declaraciones públicas y anuncios de la política de compras públicas sustentables que el foco originalmente estuvo principalmente en el manejo de residuos, reciclaje, eficiencia energética y premio a empresas que cumplen con ciertas condiciones de producción limpia o ambientalmente sostenible. Todo parece indicar que la política nació en un escenario de contingencia nacional, en donde el tema ambiental cobra alta relevancia. La versión final de la política y las actualizaciones del DS 250 han ido incorporando tardíamente la temática social y aún de manera insuficiente. Se argumenta que los resultados en materia social son difíciles de aislar y medir, y que por lo tanto fijar criterios de compra en base a ellos es una tarea complicada. Se reconoce que adoptar criterios de este tipo conlleva riesgos que son desconocidos y que aún no se sabe hasta qué punto estas medidas podrían causar más daño que beneficio; por ejemplo, el introducir como requisito a ciertas certificaciones sociales y medioambientales podría eventualmente dificultar la entrada al mercado a ciertos productores de pequeña escala

que no tienen los medios ni las condiciones para acceder a estas certificaciones. Sin embargo, la exigencia del cumplimiento laboral o la inclusión de personas con capacidades diferentes son medidas más simples de implementar que requieren mayores niveles de masividad en las compras públicas, sin embargo este tipo de requerimientos deben considerar el tamaño de los proveedores del Estado.

- 3. El rol de Chilecompra en la actualidad limita la efectividad de la política de compras sustentables en Chile;** tal como se ha definido en la ley de compras públicas, Chilecompra cumple una función de “broker” o intermediario entre oferta y demanda, tratando de optimizar esa relación a través de un apoyo continuo y de provisión de información relevante a ambas partes de la transacción, con un claro compromiso hacia la transparencia y eficiencia<sup>19</sup>. Por lo tanto, Chilecompra no es quien toma la decisión de compra y menos quién determina qué características debe tener el producto adquirido, simplemente no está entre sus atribuciones. Sin embargo, como todo sistema tecnológico, algunas funciones son más accesibles y fácilmente aplicables que otras, y esa estructura del sistema puede evolucionar, como se observa en la integración de ciertos sellos en Chilecompra Express.

Estas condiciones han representado un obstáculo, ya que las metas de compras públicas son exigidas a Chilecompra y no directamente a los organismos compradores que usan el servicio. En la posición actual Chilecompra solo puede sugerir y educar en el uso de ciertos criterios. Para impulsar la política es necesario también generar obligaciones e incentivos sobre quienes recae finalmente la decisión de compra.

A pesar de lo anterior, es necesario destacar que la plataforma que utiliza Chilecompra para gestionar las compras de los organismos del Estado no ha logrado integrar las variables sociales y ambientales. El sistema se mantiene entregando una preponderancia muy alta a la variable económica, ya que las ponderaciones de la variables sociales y ambientales en la mayoría de los casos es menor al 5% de la ponderación total de las licitaciones (Chilecompra) y no provee las herramientas en forma simple y funcional para que los compradores puedan utilizar esta información sobre temas sociales y ambientales de manera más masiva.

- 4. Falta de especificidad tanto en los lineamientos, condiciones y procedimientos, así como también faltan incentivos y sanciones por incumplimiento;** En términos generales, notamos que el sistema presenta serios vacíos e indeterminación respecto a los criterios que deben aplicarse, cómo se aplican, cómo se certifican, qué resultados se

---

<sup>19</sup> Reconocemos que tecnología no es una herramienta neutral, cada sistema tecnológico emerge desde un contexto específico y tienen valores que lo dirigen. Ver el paper Kleine (2009) sobre una discusión de los valores que dirigen el sistema de Chilecompra.

buscan y cómo éstos se evalúan. Esto es especialmente relevante en relación a criterios de corte social y ambiental que, como se ha mencionado anteriormente, han sido difíciles de determinar y cuantificar. Si eso se suma a los pocos incentivos que los compradores tienen para adoptar los criterios sugeridos por Chilecompra, ya que hasta ahora el que exista la opción de realizar compras sustentables no ha probado ser suficiente para consolidar este tipo de operaciones en el Estado.

Al parecer la solución apunta a, primero, especificar aún más estos aspectos en la ley de compras públicas sustentables, segundo, generar incentivos u obligaciones para que las instituciones públicas adopten los criterios definidos y tercero generar criterios claros que permitan definir los aspectos sociales y ambientales que se están evaluando.

5. **Educación como estrategia;** ante las limitaciones que impone su rol, Chilecompra ha optado por estimular la adquisición de servicios y bienes sustentables a través de informar y educar (a través de manuales, directivas, cursos de capacitación, y seminarios), tanto a los proveedores como a los compradores, acerca de los beneficios de adquirir/ ofrecer productos o servicios amigables con el medio ambiente y con impactos sociales positivos. Sin embargo, los compradores públicos no tienen mayores incentivos para integrar criterios sustentables a sus compras porque esto, al menos en un inicio, les significaría más tiempo de trabajo en entender, aplicar y evaluar este tipo de criterios. Además, porque tienden a pensar que este tipo de productos son más costosos, sin embargo al utilizar herramientas como el Life Cycle Costing es posible calcular todos los costos asociados al ciclo de vida de un producto (Rüdenauer et al 2007), a pesar de las complejidades que implica del uso de esta herramienta. . Así es como muchas veces el pagar un precio mayor hoy significa importantes ahorros en el futuro, en términos económicos, sociales y ambientales.
6. **Cientelismo y corrupción;** Las compras públicas pueden ser un espacio donde se genera el clientelismo y la corrupción. El rol cumplido por Chilecompra le ha permitido ser visto como un lugar ajeno a estas prácticas. Sin embargo, el hecho de integrar nuevos criterios de selección pueden ser percibidos como un mayor riesgo de corrupción ya que los sistemas de evaluación podrían no ser lo suficientemente claros.
7. **La importancia de proteger a las pequeñas y medianas empresas (pymes);** Las pymes son empresas que generan gran cantidad de empleo en Chile, según la Encuesta Longitudinal de Empresas del Ministerio de Economía<sup>20</sup> éstas generan el 60% del empleo en Chile, pero al mismo tiempo se relacionan a formas de empleo vulnerables, con índices bajos de protección social, informalidad y altamente expuestas a las

---

<sup>20</sup> <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2012/05/Informe-de-Resultados-ELE2.pdf>

fluctuaciones del mercado. Es por esto que los criterios que se incorporen deben ser cuidadosos de no excluir a este sector productivo, que por sus características, tiene menos recursos para invertir en sus condiciones de producción, la obtención de certificaciones, o la capacitación de sus empleados. Aunque cabe señalar que existen diferentes instrumentos de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en Chile a través de SERCOTEC, INDAP, CORFO y ONGs como Kolping o Simón de Cirene.

- 8. La política no es efectiva si solo se centra en compras públicas, para que esta función deben existir mecanismos institucionales y productivos más amplios y arraigados;** parece claro que Chilecompra no puede hacer solo la tarea de integrar los aspectos de la sustentabilidad en las compras públicas. Es indispensable que este proceso sea visto desde una visión holística que incluya a todos los organismos del Estado y las empresas productivas que lo abastecen. No hace ningún sentido estimular una política de compras sustentables desde un organismo en particular sin que haya un compromiso general en la agenda política, el presupuesto del país y los sistemas productivos que permitan la integración masiva de la sustentabilidad en las compras públicas. Esto se ve reflejado claramente en que Chilecompra no es el organismo del Estado que ejecuta las compras, es sólo un facilitador de decisiones de compras a nivel local, regional y nacional, como se menciona anteriormente.

Una política de compras públicas sustentables debe por un lado, tener un sistema de compras (plataforma de Chilecompra) que permita integrar en forma eficiente los aspectos sociales y ambientales y, por otro lado, debe enmarcarse dentro de una política más amplia de desarrollo sustentable y requiere del actuar coordinado de varias reparticiones de Gobierno, corresponde a una visión de desarrollo social integrada más que al mejoramiento de una política de alcance limitado.

## VI. Bibliografía

- Candia, M. (2011). Responsabilidad Social en instituciones públicas, Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO)
- Chilecompra (2008). Directiva de contratación pública nº 9; INSTRUCCIONES PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS INCORPORANDO CRITERIOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA, Ministerio de Hacienda; Gobierno de Chile.
- Chilecompra (2010). Guía rápida; contratación de servicios personales especializados, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Chilecompra (2011). Presentación: Herramientas para el Mercado Público, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Chilecompra (2011). Presentación; compras públicas sustentables: Implementación en Chile, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Chilecompra (2011). Política de Compras Públicas Socialmente Responsables. De la sustentabilidad a la responsabilidad social.
- Chilecompra (2012). Política de Compras Públicas Socialmente Responsables. De la sustentabilidad a la responsabilidad social.
- Consejo\_Consultivo\_en\_Compras\_Sustentables (2009). Política de Compras Públicas Sustentables (Segundo borrador), Chilecompra.
- Flies, Andrea (2011). Presentación; Nueva Institucionalidad Ambiental, ley nº 20.417. Gobierno de Chile.
- Kleine, D. (2009). "The ideology behind the technology - Chilean microentrepreneurs and public ICT policies " Geoforum **40**: 171-183.
- Madariaga, A. (2008). Compras Públicas Responsables; estrategia de implementación, CENDA - Centro de Estudios de Desarrollo Alternativo, Red Puentes Chile.
- Martínez, J. F., D. Escobar, et al. (2009). Situación e impacto de la política de compras verdes en el Mercado Público. Working paper nº5. Santiago de Chile, Chilecompra: 21.



- Ministerio\_de\_Hacienda (2003). LEY DE BASES SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y PRESTACION DE SERVICIOS, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Ministerio\_de\_Hacienda (2003). Ley nº 19886 de compras públicas y reglamento, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Ministerio\_de\_Hacienda (2011). Directiva de contratación pública nº 13
- Instrucciones para realizar contrataciones sustentables en el mercado público chileno, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Ina Rüdener et al. (2007). Costs and Benefits of Green Public Procurement in Europe. Öko-Institut e.V. Freiburg
- Prohumana (2011). "Presentación; Mercado público, catalizador de un desarrollo sustentable."
- Prohumana (2011). "Encuesta Nacional Ciudadana Responsabilidad Social".
- Prüssing, P. (2011). Compras Públicas Sustentables; capacitación a operadores nacionales, Chilecompra.
- Weller, C., E. Claro, et al. (2008). Sustainable Public Procurement; where do we stand in Chile? Santiago de Chile, IISD.

Recursos Web (Revisados el 24 de Julio del 2012):

- Chilecompra: [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl)
- Chile Proveedores: [www.chileproveedores.cl](http://www.chileproveedores.cl)
- Analiza: [www.analiza.cl](http://www.analiza.cl)
- Mercado Público: [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl)
- Compras sustentables: [www.comprassustentables.cl](http://www.comprassustentables.cl)
- Guía de Servicios del Estado: [www.chileclic.cl](http://www.chileclic.cl)

**ANEXO 1: Convenios Marco Actualmente en Curso**

ID CONVENIO MARCO	NOMBRE CONVENIO MARCO
5800038	CM SUMINISTRO ARTICULOS ASEO OFICINAS
5800041	CM Partes y Piezas de Computador
5800049	Artículos de Escritorio y Útiles de Oficina
5800055	CM Accesorios Computacionales
5800065	CM-11-2008 CM COMPUTADORES Y PRODUCTOS ASOCIADOS
5800067	IMPRESORAS Y ARRIENDO DE IMPRESORAS NUEVAS
5800022	DETERMINACIÓN DE CARGA VIRAL
5800024	EQUIPOS CONTRA INCENDIO
5800033	DIA CAMA PACIENTE EXTERNALIZADO
5800070	Equipamiento Audiovisual: Video Proyector, Equipos de Seguridad y Equipos Educativos
5800084	Equipamiento Audiovisual: Servicio de Arriendo
5800085	Equipamiento Audiovisual: Servicio de Instalación Proyectos Audio-Video y Sistemas de Vigilancia
5800071	VEHÍCULOS MOTORIZADOS NUEVOS (Vehículos Livianos)
5800077	VEHÍCULOS MOTORIZADOS NUEVOS (Motocicletas)
5800078	VEHÍCULOS MOTORIZADOS NUEVOS (Mantenciones Preventivas)
5800086	VEHÍCULOS MOTORIZADOS NUEVOS (Maquinaria pesada)
5800091	RECURSOS EDUCATIVOS DIGITALES
5800092	CM PRODUCTOS Y SERVICIOS PARA EMERGENCIAS
5800079	ARTÍCULOS DE FERRETERÍA, MATERIALES PARA LA CONSTRUCCIÓN Y ELECTRODOMÉSTICOS
5800027	Convenio Marco Audífonos
5800030	PRÓTESIS Y ÓRTESIS
5800035	Servicio Alojamiento, Arriendo Salones y Ss. Gastronómicos
5800036	CM SERVICIO ENLACE DE DATOS
5800040	CM SERVICIOS DE TELEFONIA E INTERNET
5800046	CM MUEBLES

5800047	DIAGNÓSTICO Y TTO. QGICO INTEGRAL DE
CATARATAS	
5800048	PROCEDIMIENTOS DE ALTA COMPLEJIDAD
5800051	SEGURO COLECTIVO DE VIDA CON ADICIONALES DE SALUD
5800057	Reclutamiento, Selección y Consultorías en RRHH
5800059	Arriendo de Vehículos livianos y transporte privado de pasajeros
5800062	Servicio de Arriendo de Maquinaria
5800063	Servicios de Impresión y Reproducción
5800066	Servicios de Inspección, Mantenimiento y Recarga de Extintores
5800087	Avisaje en Diarios Impresos (DIARIOS REGIONALES)
5800088	Avisaje en Diarios Impresos (MEDIOS DE INTERNET)
5800083	CM AVISAJE EN MEDIOS
5800090	GAS LICUADO DE PETROLEO
5800093	LENTES, AUDÍFONOS E IMPLANTES COCLEARES
5800020	Tratamiento Quirúrgico Integral para Prótesis Total de Caderas
5800045	CM-17-2007 CONVENIO MARCO FIRMA
ELECTRÓNICA	
5800061	CM-02-2008 CM NEUMÁTICOS Y PRODUCTOS
ASOCIADOS	
5800072	CM BUSQUEDA Y EVALUACION ALTOS DIRECTIVOS
5800073	Hemodiálisis y Peritoneodiálisis Adultos y Niños
5800076	CM SOFTWARE DE SALUD
5800089	SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN POR VOUCHER
5800105	CM SERVICIOS DE COURIER, OPERADOR LOGISTICO Y SERVICIOS DE MUDANZA
5800109	SUMINISTRO DE COMBUSTIBLES
5800116	CM SEGURO OBLIGATORIO ACCIDENTES
PERSONALES 2010	
5800124	CM CAMPAÑAS COMUNICACIONALES Y ASESORÍAS CREATIVAS
5800082	Servicios de construcción y reparación de inmuebles e instalaciones
5800111	ALIMENTOS PERECIBLES Y NO PERECIBLES

5800117	Servicios de Producción de Eventos
5800103	SERVICIOS DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN.
5800107	CM SUMINISTROS DE IMPRESORAS
5800019	PAPELES PARA OFICINA, IMPRENTA Y OTROS USOS