



serie documentos n°3
red puentes chile

El Estado y la Responsabilidad Social

Estrategia de incorporación de criterios de responsabilidad social y ambiental en las compras públicas



Aldo Madariaga E.

*Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA
Santiago, Marzo de 2008*

CICE

El Estado y la Responsabilidad Social

Estrategia de incorporación
de criterios de responsabilidad social
y ambiental en las compras públicas

Aldo Madariaga E.

*Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo
Santiago, Marzo de 2008*



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de las agencias de cooperación holandesa Oxfam-Novib e ICCO.

Aldo Madariaga E., Licenciado en Sociología de la Universidad de Chile. Ha trabajado en el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA, en temas relacionados con el sistema previsional chileno y su reforma. Actualmente es consultor de la CEPAL en temas de protección social y sistemas de pensiones.

Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo
Santiago, Enero de 2008

Serie Documentos

Red Puentes - Chile

Cice, Centro de Información del Comportamiento Empresarial

Registro de propiedad intelectual: 166.048

Fotografía portada: Juan Pedro Catepillán

Diseño gráfico: Paulina Veloso

Impresión: Impresos Socias Ltda.

Santiago, marzo 2008

Contenidos

| | |
|---------|---|
| pag. 7 | Presentación |
| pag. 9 | Introducción |
| pag. 11 | I. Sobre el rol del estado y la incorporación de criterios de RSE en sus acciones/decisiones |
| pag. 11 | 1. Incorporar la RSE como parte de una política de desarrollo sustentable |
| pag. 13 | 2. Establecer una definición de RSE desde la administración pública y promoverla activamente |
| pag. 15 | 3. Compras Públicas y RSE |
| pag. 18 | II. Compras públicas responsables en Chile ¿qué tan lejos estamos? |
| pag. 18 | 1. El sistema ChileCompra y sus logros |
| pag. 20 | 2. Posibilidades que abre la normativa sobre Compras Públicas |
| pag. 21 | 3. El momento actual |
| pag. 23 | III. Estrategia de compras públicas responsables |
| pag. 26 | 1. Definiendo sectores estratégicos |
| pag. 32 | 2. ChileCompra Express: los proveedores del Estado <i>premium</i> |
| pag. 34 | 3. Resto del sistema |
| pag. 34 | 4. ¿Por dónde comenzar? |
| pag. 36 | 5. Sobre la implementación de la Estrategia |
| pag. 37 | IV. Elementos a considerar respecto del sistema actual |
| pag. 37 | 1. Transparencia, disponibilidad de información y control ciudadano |
| pag. 38 | 2. Problemas de acceso para las micro y pequeñas empresas (MIPE) |
| pag. 38 | 3. Inhabilidades para contratar |
| pag. 39 | V. Anexo I: Taller compras públicas responsables |
| pag. 43 | VI. Anexo II: Mapa de actores del sistema ChileCompra |
| pag. 45 | VII. Anexo III: Cuadros ChileCompra - MIPE |
| pag. 47 | VIII. Bibliografía |

Presentación

El siguiente estudio ha sido realizado por el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA, y Red Puentes Chile con financiamiento de las agencias holandesas NOVIB (Oxfam Holanda) e ICCO. El proyecto incluye un trabajo paralelo con 4 países más, dos latinoamericanos (Argentina y Uruguay) y dos europeos (España y Holanda) a través de un grupo de trabajo con reuniones mensuales e intercambio de documentos y experiencias.

Red Puentes Internacional constituye una red de más de 52 ONG presente en ocho países de Latinoamérica y otros dos europeos, cuyo objetivo principal es la promoción de una cultura de Responsabilidad Social y Ambiental en las Empresas a través de distintos mecanismos, desde una perspectiva independiente que represente las aspiraciones de la sociedad civil. En el caso de Chile la Red está conformada por 13 ONG que trabajan diversos temas de interés nacional, como son las desigualdades de género, los problemas medioambientales, los condiciones de trabajo y los derechos laborales, los derechos de los consumidores y la participación ciudadana, por nombrar algunos.

Una parte importante de la estrategia de Compras Públicas Responsables aquí propuesta ha surgido de la plataforma de participación e intercambio de información ofrecida por Red Puentes Chile. Durante el segundo semestre de 2007 se sostuvieron diversas entrevistas con organizaciones de la red para la elaboración de dicha

estrategia, así como consultas sobre ámbitos específicos con organizaciones especialistas en temas laborales y de género. Un hito importante en este proceso de construcción participativa lo constituyó el desarrollo de un Taller de Compras Responsables, que reunió a varias de las ONG de la Red más otras cercanas al trabajo de RSE, y al que también se sumó una institución de educación superior (véase anexo I). Dicho taller permitió elaborar reflexiones generales respecto del rol del Estado y su relación con la responsabilidad social de las empresas, así como delinear a grandes rasgos los puntos fundamentales de la estrategia que se presenta con más detalle en la sección tercera de este documento. De vital importancia resultó, también, la información acumulada por cada organización en sus áreas de trabajo, lo que permitió una mayor comprensión de diversas materias específicas y el contar con datos sólidos que contribuyeron a la seriedad y profundidad de la propuesta aquí planteada.

El proceso de consulta incluyó también entrevistas con la Dirección de Compras Públicas, a través del Sr. Felipe Goya, Jefe de la División de Políticas y Gestión de Compras de dicha institución, a quien se agradece la apertura y disposición al diálogo.

Del mismo modo, cabe agradecer de manera especial, la participación de Martín Pascual y Silvia Fernández del Observatorio Laboral de CENDA y de Pamela Caro y Joana Molina de CEDEM.

Introducción

En el prólogo al Plan de Acción Nacional de Compras Sustentables del Reino Unido, sir Neville Simms, cabeza de la comisión especial encargada por el Ministerio de Medio Ambiente británico para elaborar dicho plan (véase United Kingdom, 2006), invita a pensar una situación como la siguiente -que hemos adaptado al caso chileno:

Imaginemos una organización muy grande y diversa que contrata servicios para construir desde escuelas y hospitales, hasta oficinas y caminos. Estamos hablando de un consumidor que sólo en componentes y suministros para la construcción gasta anualmente unos US\$155 millones, que utiliza otros US\$220 millones para comprar medicamentos y productos farmacéuticos, alrededor de US\$83 millones para alimentos, y otros tantos millones de dólares en servicios básicos de luz y agua, involucrando una cadena de proveedores de miles de empresas grandes, medianas y pequeñas en todo el país.

Ahora imaginemos que dicha organización está fuertemente comprometida con la responsabilidad social y el desarrollo sustentable, que desea generar las condiciones para una sociedad más justa y saludable estableciendo límites a la contaminación del medio ambiente y mejorando la calidad de vida de la población. Si esa organización pudiera utilizar su poder de compra para alcanzar estos objetivos, imaginemos, pues, el impacto que tendría.

La incorporación de criterios de responsabilidad social y ambiental en las compras públicas va en esta misma línea: uniendo la necesidad de gestión de los organismos públicos a la capacidad del Estado de implementar políticas de amplio alcance, se puede conseguir utilizar su enorme poder de compra para lograr avances sustantivos en sus propias metas de desarrollo sustentable.

En un documento anterior (véase Madariaga, 2007, s/e) intentamos acercarnos a la manera en que el Estado de Chile realiza sus procesos de compras y contrataciones, y a la posibilidad de incorporar criterios de responsabilidad social y ambiental en dichos procedimientos. De aquel trabajo hemos extraído dos importantes conclusiones que sirven de guía a este documento:

1. El sistema ChileCompra ha llegado a un momento de madurez en su fase de implementación. Esto indica el advenimiento de una nueva etapa en que deberán delinearse políticas de compras como una manera de hacer énfasis en determinadas cosas.

2. La legislación en materia de compras y contrataciones públicas admite la idea de buscar no únicamente el precio más bajo, sino también el mejor valor para el dinero, estableciendo la posibilidad de incorporar criterios ambientales y materias de alto impacto social al momento de adjudicar las ofertas.

En el presente documento pretendemos ofrecer algunos elementos clave para la incorporación de criterios de responsabilidad social y ambiental en las compras públicas tomando en cuenta la situación específica de Chile y las posibilidades reales para su implementación. En este sentido, la idea acá esbozada es la de presentar un primer gran paso hacia la incorporación plena de elementos de responsabilidad social y ambiental en las acciones y decisiones del Estado, como parte de una política de desarrollo sustentable de largo plazo. La estrategia presentada, por tanto, se reconoce como un piso sobre el cual debiera elaborarse un plan de acción que suponga la incorporación gradual de los principios aquí discutidos, no sólo en el ámbito de las compras del Estado, sino también su extensión e integración con otros ámbitos del quehacer del aparato público.

Como se observará en la primera sección, esta estrategia no puede adoptarse sin que exista previamente una definición de qué es lo que se entiende por responsabilidad social y ambiental en el contexto de las acciones y decisiones del aparato público. Esta definición debiera constituir una política de gobierno prioritaria y transformarse en el futuro cercano en la guía para la elaboración de otras políticas públicas, permitiendo su coordinación e integración en el marco de una política de desarrollo sustentable de largo aliento.

En la sección segunda se analizará brevemente las condiciones existentes en Chile para implementar una estrategia de Compras Públicas Responsables (en adelante la Estrategia), haciendo referencia al estado en que se encuentra la implementación del sistema de contrataciones electrónicas ChileCompra y la normativa que rige el sistema de compras del Estado.

En la sección tercera se esboza la mencionada Estrategia basada en las experiencias exitosas de otros países y aplicada a la realidad específica de nuestro país a partir de las recomendaciones sugeridas por la literatura revisada, y aquellas surgidas como parte del proceso participativo llevado a cabo al interior de la Red Puentes. Por último, en la sección cuarta, se abordarán bre-

vemente algunos elementos presentes en el sistema ChileCompra que merecen algún grado de atención, especialmente en vistas a fortalecer la transparencia del sistema y mejorar el acceso de los proveedores más pequeños.

Para finalizar, quisiéramos recalcar el hecho de que una estrategia de Compras Públicas Responsables como la aquí propuesta, requiere que el Estado asuma un rol activo en la definición de políticas y acciones concretas, y que no se limite únicamente a observar las reglas del juego que son utilizadas por otros agentes para el beneficio propio de aquellos y en detrimento de sus propios

intereses. Esto dice relación directa, en el caso de las compras públicas, con que el Estado sea capaz de imponer sus condiciones respecto de qué quiere comprar, cómo lo quiere comprar, y a quién quiere comprárselo, y no que sean sus proveedores quienes decidan por él.

Otros países ya han comenzado a hacerlo y ofrecen una perspectiva muy positiva acerca de sus experiencias. Como propone el Plan de Acción británico: “esto vale la pena, existen beneficios claros, se puede realizar, no es difícil, no costará más en el mediano plazo y ofrecerá verdaderos beneficios en el largo plazo” (United Kingdom, 2006: 2, traducción propia)

I. Sobre el rol del estado y la incorporación de criterios de RSE en sus acciones/decisiones

El concepto de responsabilidad social de la empresa (RSE) se liga a una forma de comprender la organización de la actividad productiva y el rol de la empresa en el conjunto de la sociedad, en la cual la propia empresa se hace responsable de los efectos amplios de sus actividades económicas, tanto dentro de su propio entorno interno como hacia su exterior. Esto significa considerar que la búsqueda indiscriminada de los intereses de sus controladores puede entrar en conflicto con los intereses de otros actores relevantes en el proceso productivo, desde los mismos trabajadores y trabajadoras, pasando por las comunidades en que están insertos, los consumidores, el Estado y hasta la sociedad entera. Esto supone un esfuerzo por transformar las formas tradicionales de comportamiento empresarial de modo de evitar sus conocidas consecuencias adversas en materia social y ambiental.

Para comprender la estrecha relación que existe entre la RSE y las acciones del Estado debemos hacer referencia a sus características. El Estado constituye una organización sumamente compleja que asume una serie de roles cuando actúa como un actor más en el mercado:

- En tanto empleador, productor y proveedor de servicios, el Estado puede entenderse de manera similar a una empresa.
- En tanto comprador de bienes y servicios, actúa como un consumidor¹.
- En cuanto a su poder de decisión, legislación y arbitraje, actúa como un regulador.

Sin embargo, existe una condición esencial del Estado que permite comprender su misión en cada uno de estos ámbitos. En toda democracia ligada a un Estado de derecho, éste constituye la realización de la voluntad soberana de los ciudadanos, esto es, encarna la voluntad colectiva de una nación. Independiente de la filosofía política que se sostenga respecto de cuál deba ser su rol específico o de la magnitud de su presencia, siempre constituye el garante del Bien Común, y por tanto, debe siempre buscar el bienestar superior de la ciudadanía en cada acción y decisión que deba tomar. Por tanto, independiente del papel que asuma, debe ser capaz de guiar sus acciones de manera responsable en tanto

debe responder a la ciudadanía por las consecuencias de sus acciones y decisiones. Esto significa que:

- a. Como empresa, debe velar por las consecuencias que generan sus actividades productivas, evitar la degradación del medio ambiente y asegurar condiciones de trabajo decentes a sus trabajadores y trabajadoras.
- b. Como consumidor: debe procurar comprar productos fabricados bajo condiciones de trabajo aceptables, y que no dañen el medio ambiente, además de comprar sólo a productores responsables tanto social como ambientalmente.
- c. Como regulador: debe establecer estándares mínimos legales de respeto a las condiciones laborales y al medio ambiente, equidad de género, calidad de los productos o servicios, transparencia y corrupción, etc.

1. Incorporar la RSE como parte de una política de desarrollo sustentable

En las décadas recientes, Chile ha sufrido una profunda transformación en diversos aspectos. Uno de los más sobresalientes es, sin duda, el paso de una estrategia de desarrollo basada en la fuerte presencia del Estado y una economía liderada por la industrialización y la sustitución de importaciones, a un modelo de apertura hacia el exterior, basado en el éxito de las exportaciones y una concepción de Estado mínimo. Como parte de este proceso, el Estado se ha replegado hacia un rol subsidiario y regulador, confiando en la capacidad del sector privado de aportar eficiencia y dinamismo a sectores antiguamente controlados por la administración pública. Este ha sido el caso, por ejemplo, de los servicios sociales como la salud, la previsión social y la educación, por mencionar algunos. Sin embargo, en la mayor parte de los casos durante este proceso, el Estado no ha tomado las providencias necesarias para que el sector privado cumpla con los estándares de calidad y cumplimiento de la normativa que aseguraba la provisión pública de estos servicios². Actualmente, asistimos a

¹ Véase el acápite "Compras responsables y controversias legales" de la sección tercera que matiza esta afirmación y expone algunas limitaciones.
² Esto es particularmente evidente en el caso de la educación, por ejemplo, donde el paso de un modelo de desarrollo a otro ha provocado caídas en el número total de alumnos matriculados en todos los niveles de educación

respecto de los niveles observados a principios de la década de los 70'. Lo mismo sucede en el caso del sistema de previsión social, donde el promedio del valor de las pensiones de vejez pagadas por el sistema privado es menor que el que ofrecía el antiguo sistema estatal. Para un análisis detallado del caso del sistema de educación y de previsión social, véase Riesco (2007).

un escenario en que ni siquiera el sector público es capaz de cumplir las disposiciones en materia laboral y ambiental que él mismo promueve³, lo que da pie al empresariado para cuestionar la legalidad imperante y el accionar de los organismos públicos encargados de velar por su cumplimiento⁴.

Si bien es cierto, tal y como se lo ha utilizado hasta hoy el concepto de RSE supone una adhesión voluntaria de la empresa a organizar su actividad productiva según criterios basados en elementos éticos y de transparencia, la falta de cumplimiento de los enfoques voluntarios y la ineficacia de las antiguas y las nuevas regulaciones gubernamentales en cuanto a su cumplimiento, han llevado a una situación en que urge la emergencia de nuevas formas de compromiso entre la empresa y el sector público que permita asegurar estándares mínimos en materias de alto impacto social (laborales, ambientales, equidad de género, etc.). Esto supone el establecimiento de metas de desarrollo sustentable que incorporen como elemento clave la RSE y en cuyo cumplimiento participen activamente ambos sectores, incluyendo también como actor relevante al denominado “tercer sector”, las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general.

Respecto de esto último cabe hacerse la siguiente reflexión que se encuentra en el informe de Desarrollo Humano del año 2006: “La lógica de los mercados, las imposiciones de las formas actuales de la globalización y las visiones tecnocráticas parecieran querer reemplazar la democracia y la deliberación ciudadana en la tarea de definir la orientación de los cambios. La perspectiva del Desarrollo Humano exige prestar atención a esta tensión creada por la modernización chilena, que afecta uno de los ejes normativos de esta perspectiva: precisamente la necesidad de hacer de las personas y los grupos no sólo los beneficiarios de la modernización, sino también sus actores” (PNUD, 2006: 66)

Desarrollo sustentable como meta de largo plazo

El año 1994 se publicó en Chile la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. En el texto de dicha normativa se incorpora la noción de desarrollo sustentable con el reconocimiento de tres objetivos (OCDE - CEPAL, 2005) que consideramos de gran relevancia al momento de hablar del desarrollo sustentable como una política de Estado: i) desarrollar un proceso de 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, y iii) mejorar la equidad social y erradicar la pobreza.

No obstante el reconocimiento del desarrollo sustentable en el plano legal-institucional, actualmente no pareciera existir en Chile una política clara que coordine los esfuerzos de distintos sectores (incluido el sector privado) hacia la consecución de ese desarrollo sustentable. En este sentido resulta importante destacar las consideraciones de un organismo internacional como la OCDE, respecto de estos temas. En su Evaluación de Desempeño Ambiental, informe elaborado como parte del proceso de postulación de Chile a integrar dicha organización, la OCDE (OCDE - CEPAL, 2005) llama la atención sobre la necesidad de integrar las consideraciones ambientales a las decisiones económicas y sectoriales. Lo que se encuentra detrás de ello es un llamado a definir un marco que permita asegurar la coherencia de las políticas y la integración de diversos sectores en un mismo proyecto que no debe ser otro que el desarrollo sustentable antes mencionado.

RSE y la apertura al exterior

Un hito importante para alcanzar la formulación de una política de desarrollo sustentable lo constituye el comprender que, a partir de un compromiso de largo plazo, el sector privado se puede ver ampliamente beneficiado de una alianza con el sector público y con las organizaciones de la sociedad civil. Como resume el citado informe de la OCDE sobre su visión del caso específico del medio ambiente, “con un crecimiento liderado por las exportaciones, Chile tiene una gran oportunidad de aprovechar aquellas situaciones en que la economía y el medio ambiente se benefician mutuamente” (OCDE - CEPAL, 2005: 126).

Esto resulta particularmente evidente, por ejemplo, en el caso del sector exportador. La apertura al comercio exterior y las oportunidades que significa para las empresas el poder llegar a mercados importantes como la Unión Europea y Estados Unidos, por mencionar algunos, puede ser suficiente incentivo para algunas empresas para comenzar a adherir a criterios de RSE. Como observan distintos autores (McCrudden, 2006; Núñez, 2003), los consumidores de los mercados desarrollados están siendo cada vez más exigentes respecto de las

Ovalle en la cita de los empresarios ENADE al finalizar el año 2007. En dicha ocasión, Ovalle cuestionó duramente las fiscalizaciones de la Dirección del Trabajo, calificándolas de “antiempresa”, “sesgadas” y motivadas por asuntos políticos. (El Mercurio, 2007d)

³ Un caso paradigmático ha sido lo ocurrido con CODELCO y la Ley de subcontratación a fines de 2007, véase *El Mercurio* (2007b; 2007c)

⁴ Un hito en esta materia fue marcado por el discurso del presidente de la Corporación de la Producción y el Comercio (CPC), Alfonso

condiciones bajo las que se producen los productos que desean consumir, de manera que están generando una presión importante hacia el elevamiento de los estándares en materias como las condiciones laborales y la gestión ambiental que resguardan las empresas en sus procesos productivos. Según McCrudden (2006) en Gran Bretaña, por ejemplo, las compañías han comenzado a elevar el monitoreo de sus cadenas productivas para prevenir cualquier pérdida de reputación que pudiera surgir si fueran detectadas por la opinión pública formando parte de cadenas cuyos miembros incurrían en prácticas inaceptables en estos ámbitos. De este modo, cada vez más están incorporando criterios de RSE en sus contratos de proveedores.

Como sostiene el informe de la OCDE (OCDE - CEPAL, 2005) la mayor parte de los mercados de exportación del país se encuentran en países miembros de dicha organización, donde los consumidores, productores e instituciones financieras están habituados a normas laborales y ambientales, de equidad de género y de transparencia muy por encima de los estándares observados en Chile. De este modo, dice el informe, las iniciativas de RSE permiten otorgar al país una reputación de proveedor confiable y de destino atractivo para las inversiones. Mas aún, según el mismo informe, la adopción de estándares más exigentes -el informe habla en específico del caso medioambiental- no parece haber disminuido hasta ahora la competitividad internacional del país, sino por el contrario, ha permitido una mejor penetración en los mercados de destino. Y viceversa, gran parte del progreso ambiental del país durante el período de evaluación se debió, según el informe, a la incorporación de estándares más elevados por parte de algunos sectores exportadores a países de la OCDE. No obstante, afirma el mismo texto, existe todavía una brecha importante en lo que refiere a la convergencia con los estándares vigentes en dichos países, especialmente en el contexto de los tratados de libre comercio y los tratados multilaterales suscritos por nuestro país.

Lo expuesto hasta acá parece ilustrar de manera bastante clara el potencial de la sinergia entre los tres sectores mencionados (público, privado y sociedad civil) en torno a un objetivo de desarrollo sustentable. De hecho, como parte de sus recomendaciones, el citado informe de la OCDE afirma que el desarrollo continuo de las políticas internacionales constituye una forma importante de demostrar la capacidad del país de ser miembro de la OCDE.

2. Establecer una definición de RSE desde la administración pública y promoverla activamente

Según hemos argumentado, el establecimiento de una política de largo plazo de desarrollo sustentable debe comenzar con una definición de RSE tanto de la responsabilidad que se pretende promover en las empresas, como de la responsabilidad que le compete al propio Estado como actor relevante de este proceso. Actualmente no existe una definición de qué entiende el aparato público por Responsabilidad Social, no obstante por diversos motivos varios organismos del Estado han debido comenzar a incorporar ciertas nociones de dicho concepto en sus actividades (Medioli, 2005). Luego de este primer paso fundamental, se hace necesario adoptar mecanismos específicos para su promoción.

De acuerdo con Fox y otros (McCrudden, 2006) existen diversos mecanismos a través de los cuales el Estado puede jugar un rol activo en la promoción de la RSE, entre los cuales podemos mencionar:

- *obligando*, esto es, definiendo estándares legales mínimos en materia social y ambiental a la actividad de las empresas.
- *facilitando*, esto es, permitiendo o incentivando a las empresas a involucrarse en la agenda de desarrollo sustentable y RSE, o a llevar a cabo mejoras en los ámbitos social y/o ambiental.
- *acompañando*, es decir, actuando como participante o contraparte en convenios y compromisos.
- *dando el ejemplo*, es decir, produciendo un efecto de demostración a partir de las buenas prácticas del propio sector público. A este respecto es necesario recalcar la necesidad de que el Estado “predique con el ejemplo”, que se involucre activamente con las estrategias y políticas que él mismo promueve si no desea perder credibilidad.

Este último punto -el involucramiento activo del Estado con las políticas y estrategias que él mismo promueve- parece de particular relevancia para asegurar la credibilidad de los objetivos que impulsa, aspecto determinante de su eficacia.

Asimismo la incorporación de la RSE como un elemento clave de la política de desarrollo sustentable se liga a la necesidad de *formalizar mecanismos de integración institucional* que permitan cumplir los objetivos propuestos en materia medioambiental, social y económica (OCDE - CEPAL, 2005).

Atendiendo al tema central del presente documento la incorporación de criterios de responsabilidad social y ambiental en las compras públicas a continuación se ofrece un ejemplo de políticas que sin la incorporación de una definición de desarrollo sustentable y de responsabilidad social, son consideradas como un avance en sí mismo, sin atender a su contenido o sentido de fondo.

Agenda Digital

El año 2003 se concretó la denominada Agenda Digital que contenía 34 medidas como parte de una política de Estado tendiente a incorporar las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC) como impulso a la competitividad, la igualdad de oportunidades, el mejoramiento de la calidad de vida, y el aumento de la eficiencia y transparencia del sector público. Contrastando su visión sobre esta iniciativa con el marcado carácter técnico-económico otorgado a ella por el sector público y el empresariado, el informe de Desarrollo Humano del año 2006 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006) recalca una importante idea incluida originalmente en la agenda digital, pero que no ha sido incorporada plenamente: “Las TIC no son un fin en sí mismas” (45). Con esto se pretende recalcar la necesidad de otorgar un sentido a la incorporación de las NTIC. Esto es, si bien se reconoce su importancia en cuanto constituyen instrumentos que permiten modernizar el Estado, incrementar la productividad e incorporar algunos sectores, también debe tomarse en cuenta su capacidad de acortar las diferencias entre pequeñas y grandes empresas, mejorar la eficiencia de las políticas sociales, aumentar la equidad, etc. (Agenda Digital citada en PNUD, 2006: 45).

Cercano a esta visión, y volviendo sobre la necesidad de integrar a la sociedad civil en la definición de políticas, en las e-conferencias ciudadanas sobre políticas de NTIC en Chile, llevadas a cabo en abril de 2005, aparecieron ideas como “usos con sentido” y “apropiación” de las NTIC por parte de las personas y las comunidades, y que estas estuvieran estrechamente vinculadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en su conjunto. En esta línea, el Informe de Desarrollo Humano apunta: “De acuerdo a esta noción,

no basta con facilitar el acceso a las NTIC y aumentar la cantidad de usuarios, aspecto en el que está puesto el énfasis de las propuestas y planes del gobierno y la empresa privada. Si bien esto se valora, lo principal es el carácter de la relación que se establece con las nuevas tecnologías” (PNUD, 2006: 47). En este mismo sentido, el Informe se pregunta: “en este complejo de poderes que están detrás de las NTIC, ¿es posible subordinarlas a objetivos y finalidades sociales? ¿El problema de la desigualdad y de la exclusión se reduce a un problema de acceso o hay otras dimensiones de ese problema que se reproducen también adentro?” (ibid: 69)

Como parte de la Agenda Digital, la implementación del sistema electrónico de compras del Estado, ChileCompra, ha constituido un avance importante en cuanto al aumento de la transparencia y eficiencia de los procesos de compras de bienes y contratación de servicio que hacen los organismos públicos, tal y como lo plantean los objetivos técnico-económicos establecidos en la agenda. Las nuevas posibilidades que ofrece se reflejan de manera particular en la participación que han logrado tener las pequeñas y micro empresas en el mercado de las compras públicas, casi 3 veces superior del que logran en el resto del mercado (Madariaga, 2007). No obstante, no se tiene hasta ahora una definición de la postura que asume el Estado frente a la posibilidad de que, por ejemplo, en la búsqueda de la eficiencia y el ahorro, se asignen las ofertas a productores que logran ofrecer precios más bajos a costa de mantener condiciones laborales paupérrimas para sus trabajadores o del incumplimiento de la normativa relacionada con la eliminación de desechos, por nombrar sólo algunas áreas que pueden ser de interés para el sector público (ver recuadro I). Efectivamente, en estos casos, los aumentos de eficiencia iniciales se verán contrarrestados por mayores costos en el futuro asociados, por ejemplo, al pago de pensiones básicas a trabajadores que no lograron juntar los fondos necesarios para autofinanciarse una pensión debido a las bajas remuneraciones recibidas durante su vida activa, o la necesidad de reparar desastres ecológicos producto del mal manejo de los desechos como los ocurridos en el último tiempo.

Recuadro 1

Compras irresponsables. El caso de Agrosuper y los productos alimenticios

El rubro “Alimentos, Bebidas y Tabaco” constituye un rubro significativo en el sistema ChileCompra -uno de los más transados-, alcanzando en 2006 un 2,4% del total de compras de dicho año (unos US\$83 millones). Para 2007 se proyectaban compras por sobre los US\$90 millones sólo en este rubro (ChileCompra 2007a).

Entre los proveedores registrados en este rubro se encuentra la tristemente famosa megaempresa agroalimentaria Agrosuper. Un estudio encabezado por CENDA y ODECU (2006)⁵ ha revelado recientemente que dicha empresa acumula desde el año 2000 a la fecha un total de \$216 millones en multas medioambientales y sanitarias, que van desde malos olores y mala rotulación de productos, al vaciamiento de materia orgánica en lugares no autorizados (fecas de cerdo) e incluso un accidente laboral con resultado de muerte. Otros \$77 millones, denuncia el estudio, se ha adjudicado el holding Agrosuper en multas laborales que van desde no pagar remuneraciones y exceder la jornada laboral, a impedir la fiscalización de la empresa y no comparecer ante las citaciones de la Dirección del Trabajo.

No obstante este enorme prontuario, entre el año 2004 y la actualidad, la empresa ha participado en licitaciones de diversos productos cárneos adjudicándose un monto cercano a los US\$18 millones, y recibiendo órdenes de compra por otros US\$ 7,1 millones. Entre los organismos compradores se encuentran desde recintos penitenciarios y casinos de varios organismos públicos, hasta distintos hospitales y el Servicio Nacional de Menores.

¿Puede el Estado avalar este tipo de comportamientos permitiendo que estas empresas participen en sus procesos de compras, y adjudicando, sin más, sus licitaciones al criterio del precio más bajo? ¿Qué tipo de mecanismos pudiera incorporar para no comprar a proveedores que infringen sistemáticamente normas laborales y ambientales básicas?

Fuente: CENDA y ODECU (2006), ChileCompra, www.chilecompra.cl.

La problemática que se plantea aquí vuelve a ser la misma: la necesidad de adoptar el desarrollo sustentable como política de Estado y una definición de responsabilidad social para las acciones y decisiones del Estado en ese contexto. Su materialización en el ámbito de las compras y contrataciones públicas tiene que ver con la incorporación de criterios de responsabilidad social y ambiental en los procedimientos de compras, tal como se pretende plantear en este documento.

3. Compras Públicas y RSE

Históricamente la política de compras del Estado han formado parte de la orientación general de políticas de los gobiernos siguiendo la tendencia de cada época. Según McCrudden (2006) las compras públicas han servido en otros tiempos, por ejemplo, para complementar las estrategias gubernamentales en materia de desarrollo industrial, reducción del desempleo, mejoramiento de las condiciones de trabajo, apoyo a la pequeña empresa, desarrollo local, empleo de trabajadores discapacitados e igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres, sólo por mencionar algunas. En estos casos, las compras públicas han demostrado ser una herramienta sumamen-

te adaptable especialmente cuando se ha querido alcanzar objetivos en materia de regulación y de cumplimiento de estándares sin necesidad de recurrir a la legislación.

En el contexto actual esto último parece constituir un aspecto sumamente interesante, especialmente ante la evidencia de falta de cumplimiento de los compromisos en materia de RSE que las propias empresas se imponen a sí mismas (McCrudden, 2006; ETHIBEL, 2006). Como propone McCrudden, “aun cuando las fuerzas del mercado están presionando cada vez más a las compañías a actuar de manera responsable, los mercados no han sido exitosos en estimular a todas las empresas a ‘hacer lo correcto’ en todas partes en que operan *ni todo el tiempo*” (2006: 4, traducción propia)⁶. El problema aquí es que, como sería de esperar, éstas son susceptibles de incorporar completamente los enfoques de RSE sólo cuando están en consonancia con su interés en tanto entidades lucrativas (Baltera y Díaz, 2006; Allouche en McCrudden, 2006).

Los elementos anteriormente esbozados han sido los principales alicientes para que los gobiernos comiencen a incorporar dentro de sus propias políticas la promoción

⁵ Véase también el reportaje “*Súper Chanco. Las irregularidades de Agrosuper, la empresa de Gonzalo Vial*”, aparecido en *La Nación Domingo*, edición del domingo 7 de enero de 2007.

⁶ Respecto de la proliferación de estándares internacionales de cumplimiento voluntario, McCrudden señala: “mientras más se generan dichos estándares, más evidente se hace la brecha entre las aspira-

ciones y la realidad. Lo que sí se ha vuelto evidente es la ausencia de métodos suficientemente efectivos para implementar y cumplir estas normas débiles [soft-law] en los niveles internacional y regional. Los métodos tradicionales de implementación de normas internacionales parecen sencillamente no cumplir el objetivo” (2006: 5, traducción propia)

de la RSE, movimiento en el cual las compras públicas se han erigido como uno de los principales mecanismos a su disposición. El atractivo de ello está en el poder utilizar el acceso a las compras y contrataciones públicas como un método de mercado⁷ para proveer incentivos a las empresas para cumplir determinados estándares de RSE. En este sentido, si se definen las compras públicas como un mecanismo de mercado en que los gobiernos actúan como compradores (consumidores), y se definen ciertos criterios de contratación en consonancia con directrices de las políticas del Estado, la implementación de compras públicas responsables aparece en línea con un conjunto de incentivos basados en mecanismos de mercado como por ejemplo, los subsidios y franquicias tributarias. Por otro lado, según hemos argumentado, los organismos y empresas públicas tienen deberes en materia de Responsabilidad Social que les son propios en tanto partes del Estado, de manera que la adopción de compras públicas responsables no es sólo un medio para lograr que otros cumplan estándares de RSE, sino que también constituye una importante medida para que los organismos públicos cumplan sus propias obligaciones como tales.

En algunos países de la OCDE la adopción de compras públicas responsables se ve como una forma de lograr que las empresas vayan más allá de la legislación nacional e internacional. En el caso de países en vías de desarrollo como Chile en cambio, la adopción de criterios de responsabilidad social y ambiental en las compras del Estado constituye una herramienta significativa para lograr el cumplimiento de los estándares legales mínimos en estas áreas. Lograr el cumplimiento de esta base o piso mínimo constituye un paso fundamental para poder adoptar estándares más elevados en el futuro, pensando en lo que hemos entendido como una estrategia de desarrollo sustentable a largo plazo: "Un vehículo importante para promover las buenas prácticas de las empresas es el cumplimiento de la normativa vigente, la cual junto con un trabajo público-privado más intenso, estimulan la adopción de estándares técnicos, sociales y ambientales más elevados dentro de las corporaciones" (Núñez, 2003: 15).

En el caso específico de Chile, las compras públicas constituyen un ámbito sumamente interesante para introducir elementos de RSE dado el volumen de los montos que se transan en este mercado. En 2007 los montos totales transados alcanzaron alrededor de los

US\$4.500 millones, US\$1.000 millones más que en 2006. La inclusión de criterios de RSE en el mercado de las compras públicas como elementos relevantes al momento de adjudicar una determinada licitación permite un involucramiento explícito del Estado en materia de RSE, lo que ayuda a fomentarla en, al menos, los siguientes ámbitos:

- *Estado como comprador responsable*: Relaciones del Estado con sus proveedores directos.
- *Proveedores del estado como empresas responsables*: procesos productivos al interior de las empresas proveedoras del Estado.
- *Cadena de proveedores del Estado como cadena de empresas responsables*: Relaciones de los proveedores directos del Estado con las empresas que forman parte de su cadena productiva y de valor.
- *Estado como productor responsable*: relaciones al interior de las empresas del Estado y en ámbitos en que éste ejerce una fuerte presencia (salud, educación, vivienda, etc.)

Como puede observarse, la incorporación de criterios de RSE en el ámbito de las compras del Estado actúa sobre un amplio espectro de actores lo que permite instalar las condiciones de las compras públicas responsables no sólo en aquellos directa e indirectamente involucrados en el mercado de las compras públicas, sino también darle visibilidad a los elementos de responsabilidad de la empresa en el conjunto de la sociedad. La idea clave aquí es que, a partir del compromiso activo del Estado en materia de RSE y la inclusión de criterios en esta materia al momento de efectuar sus adquisiciones, las empresas que contratan con el Estado (y sus respectivas cadenas productivas) deberán adecuarse a estos estándares si no quieren perder nichos de mercado significativos en cuanto a sus volúmenes. Y todo ello, además, sin la necesidad de establecer reglamentaciones adicionales de carácter coercitivo, lo que repercute positivamente en el resto del mercado.

Resulta relevante destacar, en este sentido, la posibilidad de que una estrategia de compras públicas responsables permita introducir elementos de equidad en el trato entre empresas grandes y empresas pequeñas, muchas veces marcado por relaciones de dependencia y de fuertes asimetrías de poder. Este ejercicio inequitativo de poder es, en efecto, una importante fuente de incentivos para el dumping social y ambiental⁸.

El dumping social (y ambiental) consiste en aprovechar la debilidad de la legislación en estos ámbitos y conseguir precios más bajos mediante la disminución de beneficios a los trabajadores, ahorros en gastos relacionados con la producción de desechos, etc. Véase más abajo la estrategia de compras públicas responsables relacionada con el rubro alimentos.

⁷ Esto quiere decir que en vez de regulaciones o leyes, se utilizan directamente incentivos a la oferta y a la demanda.

⁸ Por dumping entendemos una práctica empresarial que consiste en vender un producto a precios más bajos que el mercado con el objetivo de quebrar a la competencia y lograr un control hegemónico de ese mercado.

Una definición de Responsabilidad Social para las Compras Públicas

Tal como hemos definido la responsabilidad que debiera resguardar el Estado en sus acciones y decisiones, y en virtud del rol de comprador (consumidor) que asume en el contexto de las compras públicas, estimamos que la Responsabilidad Social en el ámbito de las compras públicas tiene que ver con el poder decidir de manera responsable qué comprar, cómo comprar y a quién comprar.

- *Qué comprar*: tiene que ver con la selección de productos ambientalmente inocuos, que son eficientes energéticamente y/o que son producidos bajo estándares laborales aceptables.

- *Cómo comprar*: alude a la transparencia de los procesos de compra, la necesidad de publicar toda la información pertinente, explicitar en todos los casos los mecanismos y criterios de selección de las ofertas, y tomar acciones concretas para promover estas buenas prácticas en los encargados de abastecimiento de los organismos públicos.
- *A quién comprar*: tiene relación con las inhabilidades para participar en los procesos de compras, y la selección de proveedores que cuentan con determinados estándares en materia social y ambiental, tanto al interior de la empresa, en el conjunto de sus procesos productivos, como en su relación con el entorno o comunidad.

II. Compras públicas responsables en Chile ¿qué tan lejos estamos?

1. El sistema ChileCompra y sus logros

El sistema ChileCompra vino a reemplazar el viejo sistema de abastecimiento del Estado por otro cuyas características principales son la modernidad y la eficiencia. A través de la implementación del portal ChileCompra.cl los procesos de compras y contrataciones de todos los organismos estatales, incluidos el gobierno central, los municipios, las universidades públicas, los organismos autónomos como el Banco Central y la Contraloría General de la República, etc. tienen la obligación de publicar en la plataforma electrónica todas sus necesidades de compras y contrataciones (ver anexo II).

Sólo considerando el mayor número de ofertas que la centralización del procedimiento de compras ha

permitido (un mismo lugar en que concurren compradores y vendedores; ver anexo II) se han logrado ahorros considerables. La mayor eficiencia de los procedimientos de compras y contrataciones, junto con el mayor acceso a la información pública e importantes avances en materia de transparencia parecen ser los aspectos más destacables de este cambio. El éxito con que es calificada la implementación del nuevo sistema se puede juzgar por las cifras: a diciembre de 2007 el sistema ChileCompra sumaba 900 organismos del Estado comprando a través del portal electrónico y más de 270 mil proveedores inscritos en el portal, lo que significó transar en 2007 montos cercanos a los US\$ 4.500 millones. La siguiente tabla muestra las cifras más relevantes respecto de sus primeros años de funcionamiento:

Cuadro I

Compras Públicas en Chile: resumen cifras, período 2003-2007

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---------|---------|-----------|------------|-----------|
| General ChileCompra | | | | | |
| Monto transado (millones de US\$) | 1.038 | 1.933 | 2.877 | 3.466 | 4.458 |
| Nº Oportunidades de Negocios Publicadas | 186.656 | 254.256 | 434.154 | 459.715 | |
| Nº Órdenes de Compra | | 374.931 | 917.145 | 1.230.424 | 1.941.054 |
| Nº Organismos Compradores | 348 | 718 | 883 | 900 | 900 |
| Nº Proveedores | 48.006 | 97.262 | 164.022 | 224.141 | 270.031 |
| Nº Proveedores enviando ofertas (activos) | | 33.451 | 58.355 | 65.344 | 79.947 |
| Nº Proveedores adjudicatarios | | 21.179 | 37.323 | 42.974 | |
| Nº Visitas promedio mensuales al portal | 446.531 | 600.000 | 1.100.000 | 13.746.574 | |
| ChileCompra Express | | | | | |
| Monto transado aprox. (millones de US\$) | | 32,1 | 77,6 | 204 | 445,5 |
| Nº Órdenes de compra emitidas | | 42.000 | | 180.653 | 285.400 |
| Nº de productos y servicios en catálogo | | 36.571 | 74.098 | 144.000 | 177.901 |
| Nº Proveedores | | | | 500 | 646 |
| Capacitación | | | | | |
| Nº Eventos de capacitación | 233 | 552 | 631 | 1.424 | |
| Nº Asistencias | 8.837 | 11.192 | 22.125 | 37.014 | |

Fuente: Madariaga (2007). Cifras actualizadas de www.chilecompra.cl

Nota: Los casilleros vacíos indican que no se encontró información para el año señalado.

Como puede apreciarse, el desarrollo del nuevo sistema ha sido acelerado en sus diversos componentes, tanto por medio de licitaciones como en las adquisiciones por catálogo electrónico (ChileCompra Express). Este último merece una atención especial.

La Dirección de Compras Públicas ha establecido una forma agilizada de realizar los procesos de compras a través de lo que se denomina ChileCompra Express, que corresponden a las compras realizadas a través del catálogo electrónico disponible en el portal Chilecom-

pra.cl. A través de este medio, los organismos públicos pueden ingresar al portal y seleccionar directamente los productos y servicios que requieren desde un catálogo electrónico donde se especifican todo tipo de características de los productos (especificaciones técnicas, precio, plazos de entrega, etc.), los datos de los proveedores respectivos y otros elementos adicionales como garantías, etc. De este modo, hasta un monto permitido de compras por catálogo de 1.000 U.T.M., los organismos públicos deben procurar preferir esta manera rápida y sencilla de efectuar sus compras. Para poder ofrecer sus productos a través del catálogo electrónico los proveedores deben atender a condiciones particulares de confiabilidad y calidad en sus productos, establecidas ad-hoc por la Dirección de Compras a través de los denominados convenios marco, en que se licita, por un período de tiempo, la posibilidad de formar parte del catálogo electrónico. La licitación de los convenios marco se desarrolla de la misma manera que los procedimientos de contratación ordinarios.

El atractivo de las compras por catálogo se demuestra en su fuerte crecimiento por volumen de compras, que según las cifras de diciembre de 2007 ya representaría alrededor del 10% del total de compras del sistema, lo que contrasta con el 6% alcanzado en 2006. Esta evolución ha sido posible gracias a la incorporación creciente de nuevos convenios marco y de nuevos organismos compradores que han hecho uso de esta opción de compra.

2. Posibilidades que abre la normativa sobre Compras Públicas

Tal como está diseñado el sistema en la actualidad, existen algunas disposiciones que suponen exigencias distintas de los criterios meramente económicos. Estas exigencias pueden distribuirse preferentemente en tres momentos del proceso de compras: selección de proveedores, establecimiento de criterios técnicos y cláusulas de cumplimiento de contratos.

Las primeras tienen que ver con disposiciones respecto de las inhabilidades para participar en los procesos de compra, que establecen criterios mínimos asociados a proveedores que pudieran ser infractores del código penal, incumplidores de contratos con entidades públicas, tener deudas con el Estado por situaciones tributarias o no registrar debidamente el pago de cotizaciones de previsión y salud a sus trabajadores

(artículo 92, Ley de Compras Públicas). Tal como están propuestas estas medidas parecieran formar parte de un piso mínimo a aceptar al momento de permitir la participación de cualquier empresa en los procesos de compras del estado⁹.

Dentro de las disposiciones contenidas por las bases de licitación, podemos identificar tres principios presentes en la Ley de Compras en consonancia con dimensiones de la responsabilidad social del estado: i) asegurar igualdad de condiciones, ii) procurar el mejor valor para el dinero, y iii) incluir criterios ambientales y sociales.

i. La Ley de Compras Públicas contiene, en su espíritu, el principio de no discriminación, esto es, sanciona una igualdad de condiciones entre los oferentes: “Las Bases no podrán afectar el trato igualitario que las Entidades deben dar a todos los Oferentes ni establecer diferencias arbitrarias entre éstos” (artículo 20, Ley de Compras Públicas).

ii. Si bien es cierto en los procesos de compra que se llevan a cabo el precio más bajo es por lejos el criterio principal que guía la evaluación de las ofertas (ver cuadro 5), la Ley de Compras admite una definición amplia de estos criterios, atendiendo al principio del “mejor valor para el dinero” y de los “costos asociados al ciclo de vida completo del producto”: “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.”, “La Entidad Licitante no atenderá sólo al posible precio del bien y/o servicio, sino a todas las condiciones que impacten en los beneficios o costos que se espera recibir del bien y/o servicio.” (artículo 20, Ley de Compras Públicas)

iii. Por último, aun cuando no ha sido considerado hasta ahora, la Ley de Compras permite la incorporación de criterios de responsabilidad social y ambiental en la evaluación de las ofertas, con el único requisito que estos se encuentren debidamente explicitados en las bases de licitación: “Las Bases podrán contener, en lenguaje preciso y directo, las siguientes materias (...) Puntajes o ponderaciones que se asignen a los Oferentes, derivados del cumplimiento de normas que privilegien el medioambiente, contratación de discapacitados y demás materias de alto impacto social” (artículo 23, Ley de Compras Públicas)

⁹ Más adelante (ver punto 4 sección IV) discutiremos sobre la efectividad de estas disposiciones.

Además de esto, otros criterios en consonancia con la Responsabilidad Social han estado introduciéndose a través de algunas de las Directivas de Compras, instrucciones sobre cómo comprar dirigidas a los encargados de abastecimiento de los organismos públicos, y que son emanadas desde la Dirección de Compras Públicas. Entre ellas destacan la guía n°4 sobre estándares de transparencia (ChileCompra, 2006a) donde se sugieren diversos pasos a seguir en cada una de las etapas del proceso de compras, la guía n°5 de instrucciones para compras a través de convenios marco (ChileCompra, 2006b), donde se sugiere que para dirimir la adjudicación entre dos ofertas con igual precio se prefiera a proveedores locales o que produzcan con eficiencia energética y la guía n°7 sobre uso de garantías (ChileCompra, 2007c) en que se intenta disminuir la exigibilidad de las garantías hasta un cierto monto de compras (1000 UTM) con el objeto específico de no perjudicar a productores pequeños que pudieran no presentarse a las licitaciones por constituir estas una exigencia imposible de cumplir dado el tamaño de la empresa. Además, en la actualidad se trabaja sobre una Directiva de Compras que permita a los organismos públicos evaluar las ofertas a partir de criterios de eficiencia energética¹⁰. Estas directivas tienen una efectividad difícil de medir, que a partir de lo planteado por algunos documentos (United Kingdom, 2007) puede cuestionarse en la medida que descansa en la voluntad de las personas encargadas de realizar las compras en cada entidad.

3. El momento actual

En la actualidad se está cerrando un primer ciclo en el proceso de implementación del sistema ChileCompra (ChileCompra, 2007a), que tenía que ver con el cumplimiento de los objetivos iniciales que se propusieron al plantear la reforma al mercado de las Compras Públicas, tal como fueron presentados en el marco de la Agenda Digital. Los resultados de este primer ciclo se evalúan positivamente por el volumen de compras que ha podido alcanzarse, la incorporación de la mayoría de los organismos del Estado al nuevo sistema, y por el ahorro que se ha conseguido. Se estima, en este sentido, que el sistema estaría alcanzando un cierto estado de maduración.

Luego de estos primeros años el sistema se encuentra comenzando un nuevo ciclo en su desarrollo que tiene que ver con la inclusión de nuevas disposiciones e incentivos como una manera de *poner un énfasis en ciertas cosas*. Esto puede entenderse como la necesidad de ir más allá de los objetivos iniciales del sistema (que se consideran ampliamente cumplidos), y de establecer una política de compras que tenga ciertas metas. A nuestro juicio este es un momento propicio para ligar el futuro del sistema ChileCompra a una estrategia de promoción de la RSE y de desarrollo sustentable en el largo plazo.

¹⁰ Esta información ha sido obtenida de una entrevista realizada al sr. Felipe Goya Goddard, jefe de la División de Políticas y Gestión de

Compras de la Dirección de Compras y Contratación Pública, el día 17 de octubre de 2007.

III. Estrategia de compras públicas responsables

Según hemos observado en un trabajo anterior (Madañaga, 2007), para elaborar una estrategia de compras responsables existen dos dimensiones a considerar:

i. La etapa del proceso de compras en que se quieren incorporar dichos criterios:

Según esto podemos identificar cinco etapas en el proceso de compras donde se pueden incorporar criterios de compras responsables: en la especificación del producto o servicio, en la formulación de los requerimientos técnicos, en la selección de los proveedores, en los criterios de adjudicación y en las cláusulas de ejecución del contrato.

ii. Los parámetros que guiarán la estrategia y la priorización de rubros:

Existen, al menos, tres parámetros a seguir: según impacto (imagen del Estado como comprador responsable); según factibilidad (facilidad y rapidez de implementación); y según alcance (rubros/productos de mayor demanda).

Como se verá más adelante, la estrategia elaborada en este documento consiste en una combinación de ambas dimensiones según el contexto específico del mercado de las compras públicas en Chile y de su consonancia con una política de desarrollo sustentable que integre otras iniciativas gubernamentales.

Límites legales y posibilidades reales

Si bien hemos dicho que en el caso de las compras públicas el Estado actúa como un consumidor más, esta afirmación debe matizarse debido a que en los hechos el sector público no es tan libre en sus decisiones de consumo como lo son los consumidores privados: en tanto gastan el dinero de los contribuyentes, el Estado debe atenerse a una serie de reglas consagradas en la legislación de modo de asegurar que este dinero sea gastado en el máximo beneficio de la comunidad. Al mismo tiempo, las autoridades deben cumplir diversos acuerdos y tratados internacionales que afectan sus decisiones de consumo, especialmente aquellos que conciernen a acuerdos internacionales como aquellos suscritos en el marco de la Organización Mundial de Comercio, OMC, que consagran la libertad de comercio internacional como principio fundamental. Esto implica, por ejemplo, que aun cuando haya muy buenas razones, un organismo público no puede privilegiar a priori a una empresa por ser un productor local vis á vis un

productor de otro país. Para ilustrar esto imaginemos un proceso de licitación de azúcar para la provisión de abarrotes en un municipio pequeño. La oferta más conveniente según los criterios de evaluación establecidos en las bases de licitación corresponde a una empresa de una ciudad argentina cercana que ha participado en la licitación. A pesar de ello la oferta es adjudicada a una agrupación de productores locales porque se ha pensado en los efectos positivos que esto podría tener en el contexto comunal. De ser así, la empresa argentina podría presentar el caso ante la OMC reclamando que se han violado los principios de libertad de comercio y de igualdad de condiciones que debieran haber primado en la adjudicación del contrato.

Lo anterior impone algunas limitaciones a las estrategias de compras responsables que se puedan adoptar. Por ejemplo, como ha sido sugerido por diversos casos de controversias generadas por contratos de compras públicas que han debido ser deliberadas por el Tribunal de Justicia Europeo, no pueden establecerse en las bases de licitación disposiciones que no guarden relación alguna con el producto o servicio requerido como exigir a la empresa que se gestione de una determinada manera: utilización de papel reciclado, aplicación de algún método concreto de tratamiento de residuos, obligación de tener un determinado porcentaje de contratos dirigidos a personas con problemas de empleo (largo tiempo desempleadas, discapacitados, etc.). Del mismo modo, no se puede adjudicar ofertas según el criterio de mayor cercanía del productor con el lugar de distribución, o por el tamaño de la empresa.

No obstante, esto ha permitido hacer un esfuerzo por identificar las maneras en que efectivamente se pueden incorporar los criterios sociales y ambientales sin contravenir las disposiciones legales. La literatura sobre la materia (Moschitz, 2005; Defranceschi y otros, 2007; Slob y otros, 2007; United Kingdom, 2005; Comisión de las Comunidades Europeas, 2001) recalca, al menos, cinco procedimientos según las etapas del proceso de compras:

1. En la especificación de los productos o servicios: Tiene que ver con la manera de formular las bases de licitación. Por ejemplo, para hacer viables los casos anteriores, en vez de solicitar "Papel" y luego exigir que sea reciclado, debiera pedirse directamente "Papel reciclado". O en el caso de la construcción especificar el contrato como "Contrato de mantenimiento de edificio con promoción de personas con problemas de empleo".

2. *En la formulación de requerimientos técnicos:* Se debe traducir de una manera verificable el producto o servicio especificado. Por ejemplo para el servicio “biblioteca pública con accesibilidad para discapacitados”, establecer: “El proyecto de construcción debe ser diseñado de manera que permita igual acceso a personas con discapacidad de acuerdo a lo señalado en la ley 19.284 sobre normas para la plena integración de personas con discapacidad.” Respecto de sus fuentes de verificación en este caso podría establecerse que el organismo contratante preguntara a un grupo relevante (por ejemplo, asociaciones de ciegos) antes, durante y después del cumplimiento del proyecto si es que cuenta con las especificaciones requeridas. En las mismas bases podría establecerse que una respuesta negativa a la consulta diera origen al quiebre del contrato.

3. *En la selección de proveedores aptos:* En esta etapa se requiere analizar la confiabilidad y las capacidades de los proveedores potenciales. Siguiendo el ejemplo anterior, podría establecerse la necesidad de que los proveedores demostraran experiencia de un cierto número de años, o de cierta cantidad de proyectos ejecutados con las especificaciones que se requiere en las bases de licitación; demostrar la existencia de expertos en la materia en su equipo de trabajo y describir sus cualificaciones, etc.

4. *En los criterios de adjudicación:* Se trata de establecer criterios de selección de las ofertas que respondan a elementos sociales y/o ambientales. En este caso, los documentos relacionados a la licitación en cuestión deben aclarar que las ofertas adjudicadas responderán al criterio de la “oferta económicamente más ventajosa” y no únicamente al “precio más bajo”. Cuando se utilizan criterios de responsabilidad social y ambiental en esta etapa del proceso, a diferencia de lo que sucede cuando se establecen en los requerimientos técnicos, la señal que se da al mercado es que dichos criterios son “deseables” pero no “obligatorios” para una determinada licitación. Por ejemplo, de 100%, 80% del puntaje se asigna según precio y otros elementos, y un 20% se asigna si el proveedor cuenta con alguna certificación en materia ambiental como ISO 14.000 o similar.

5. *En las cláusulas de ejecución del contrato:* La empresa adjudicada está obligada a cumplir las cláusulas de ejecución del contrato previamente estipuladas en las bases de licitación, lo que implica que cada proveedor que participó de la licitación en cuestión se encontraba en conocimiento de ello. Estas cláusulas pueden incluir modos de entrega del producto/servicio, depósito de desechos, capacitación de los empleados, etc.

Si bien, la inclusión de criterios de compras responsables en cada una de estas etapas presenta ventajas específicas de acuerdo con la forma con que la autoridad desee promover los criterios de responsabilidad social y ambiental que tiene en mente, es en esta última fase donde se presenta su mayor potencial. Esto porque cualquier organismo del Estado puede imponer al adjudicatario de un contrato la observancia de cláusulas contractuales relativas a la forma de ejecución del contrato que estén en consonancia con la legislación vigente, y de este modo, comprometer al proveedor adjudicado en el cumplimiento cabal de la legislación chilena.

Estándares sociales y ambientales mínimos

Respondiendo tanto a la legislación vigente en el ámbito nacional como a los tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país, hemos identificado tres tipos de normas que reúnen los estándares mínimos en materia social y ambiental que debiera cumplir la Estrategia (ambas están en consonancia con lo planteado por el Pacto Global elaborado por Naciones Unidas y Las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales):

i. *Normas laborales:* pueden verificarse a partir de los Convenios Fundamentales de la OIT, ya incorporados a la legislación nacional, y que constituyen un piso mínimo obligatorio para todos los empleadores. Estos corresponden a un acuerdo tomado en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT llevada a cabo en 1988, en que se determinaron los ocho convenios que según dicho organismo constituyen la base de los derechos de las personas en materia laboral. Estos derechos refieren a 4 áreas:

- Libertad de asociación y libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva,
- La eliminación de todas las formas de trabajo obligatorio o forzoso,
- La abolición efectiva del trabajo infantil, y
- La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Los convenios de la OIT resultan de fácil verificación porque existen diversos instrumentos ya elaborados para ello. Por ejemplo, diversas certificaciones sociales utilizadas por el sector privado como la SA 8000 o las que han elaborado algunos gobiernos como la Etiqueta Social Belga han establecido mecanismos de verificación de cumplimiento de estos convenios. Además, estos Convenios están incorporados en la Directrices de la OCDE para empresas multinacionales y están contenidos en el Pacto Global de las Naciones Unidas y el Capítulo Laboral del TLC de Chile con Estados Unidos.

ii. *Normas ambientales*: Se sostienen en las Directivas de la OCDE para Empresas Multinacionales. Estas recomiendan los siguientes puntos:

- Establecer y mantener un sistema de gestión medioambiental adecuado para la empresa, que incluya:
 - a. La recogida y evaluación de información relativa al impacto de sus actividades sobre el medio ambiente, la salud y la seguridad;
 - b. La fijación de metas cuantificables con la mejora de sus resultados medioambientales,
 - c. El seguimiento y el control regulares de los avances en el cumplimiento de estos objetivos.
- Teniendo en cuenta las consideraciones relacionadas con el costo, la confidencialidad empresarial y la protección de los derechos de propiedad intelectual:
 - a. aportar a los ciudadanos/as y a los trabajadores/as información adecuada y puntual sobre los efectos de las actividades de la empresa sobre el medio ambiente, la salud y la seguridad,
 - b. desarrollar una actividad de comunicación y consulta, adecuada y puntual, con las comunidades directamente afectadas por las políticas medioambientales y de salud y seguridad de la empresa, y por su ejecución.
- Evaluar y tener en cuenta en la toma de decisiones los impactos previsible relacionados con el medio ambiente, la salud y la seguridad asociados a los procedimientos, bienes y servicios de la empresa a lo largo de todo su ciclo de vida. Cuando estas actividades previstas tengan efectos significativos sobre el medio ambiente y la salud o la seguridad y cuando estén sujetas a una decisión de una autoridad competente, las empresas deberán realizar una adecuada evaluación de impacto medioambiental.
- Mantener planes de emergencias destinados a prevenir, atenuar y controlar los daños graves para el medio ambiente y la salud derivados de sus actividades.
 - a. desarrollo y suministro de productos y servicios que no tengan efectos medioambientales indebidos; cuyo uso para los fines previstos no revista peligro; que sean eficientes en cuanto a consumo de energía y de recursos naturales; que puedan reutilizarse, reciclarse o eliminarse de una manera segura;

b. investigación de las formas de mejorar los resultados medioambientales de la empresa a largo plazo.

- Proporcionar una educación y formación adecuadas a los empleados en materia de medioambiente, de salud y de seguridad, incluida la manipulación de materiales peligrosos y la prevención de accidentes medioambientales, y en áreas de gestión medioambiental más generales, como los procedimientos de evaluación de impacto medioambiental, las relaciones públicas y las tecnologías medioambientales.

iii. *Equidad de género*: Dice relación con las desigualdades de género en el trabajo. Si bien es cierto los Convenios Fundamentales de la OIT incluyen algunas disposiciones sobre no-discriminación en esta materia, cabría agregar otras contenidas en las siguientes leyes chilenas:

- Ley nº19.250: contiene una serie de disposiciones relativas a mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres, como ejemplo: eliminación de la prohibición legal que tenía la mujer de desempeñar ciertas faenas como las subterráneas; permiso post natal y el respectivo subsidio para el padre en caso de fallecimiento de la madre trabajadora; opción de que el padre, a elección de la madre, ejerza el permiso por enfermedad de hijo menor de un año; permiso por enfermedad del menor de un año; permiso por enfermedad del menor de un año para la trabajadora o el trabajador que tengan a su cuidado al menor por tuición o medida de protección; establecimiento de jornada legal y porcentaje de ingreso mínimo para trabajadora de casa particular.
- Ley nº19.591: Prohíbe condicionar el acceso, la movilidad, los ascensos y la renovación del empleo de las mujeres, a la inexistencia de embarazo; elimina la excepción que le afectaba a las trabajadoras de casa particular; en el sentido de que estaban excluidas del derecho a gozar del fuero maternal; y amplía el beneficio de salas cunas a las trabajadoras de cadenas de empresas, toda vez que actualmente el mínimo de 20 trabajadoras para acceder a este derecho, no se exige en cada establecimiento o filial sino que en la empresa en su totalidad.

1. Definiendo sectores estratégicos

Si bien es cierto, sería deseable que desde ya cualquier empresa que quiera hacer negocios con el Estado tenga que cumplir los estándares legales mínimos, también es cierto que la introducción de modificaciones como las propuestas en este documento, esto es, la incorporación de elementos de responsabilidad social y ambiental en las compras públicas, necesita de una Estrategia que permita avanzar de manera gradual hacia los objetivos que se propongan. Como hemos mencionado anteriormente, diversos autores (United Kingdom, 2006; Moschitz, 2006) proponen elaborar estrategias que partan por la identificación de algunas pocas áreas o sectores clave según diversas consideraciones, es decir, establecer una priorización del gasto sostenible.

Atendiendo a los tres parámetros anteriormente nombrados (impacto, factibilidad y alcance) y especificando las etapas del proceso de compra, hemos elaborado una primera estrategia basada en tres ámbitos: el sector

de la construcción, el sector alimentos y los quick wins (ganancias rápidas).

Construcción

El sector de la construcción ha sido seleccionado respondiendo al criterio de alcance antes mencionado. Efectivamente, si observamos los rubros de mayor demanda por el sector público el año 2006 (ver cuadro 2), el rubro "Servicios de Construcción y Mantenimiento"¹¹ fue el rubro de mayor demanda alcanzando un 12,6% del total de compras, lo que multiplicado por el monto total transado dicho año (US\$3.466 millones) equivale a cerca de US\$437 millones. Si a esto se le agrega el rubro "Componentes y Suministros para Estructuras, obras y Construcciones", el octavo rubro más demandado, con un 4,5% del total de compras, tenemos que únicamente el sector Construcción en su conjunto participó de un total de poco menos de US\$595 millones. Para 2007 se esperaba que sólo el primer rubro mencionado llegara a poco de más de US\$480 millones (ChileCompra, 2007a)

Cuadro 2

Compras Públicas: Rubros de mayor demanda, año 2006 (% del total de compras)

| Nº | Rubro | % |
|----|---|-------|
| 1 | Servicios de Construcción y Mantenimiento | 12,6% |
| 2 | Equipo, Accesorios y Suministros Médicos | 8,6% |
| 3 | Servicios basados en ingeniería, ciencias sociales y tecnologías de la información | 7,2% |
| 4 | Medicamentos y Productos Farmacéuticos | 6,3% |
| 5 | Servicios de Viajes, Alimentación, Alojamiento y Entretenimiento | 6,1% |
| 6 | Servicios profesionales, administrativos y consultorías para la gestión de empresas | 4,9% |
| 7 | Salud, servicios sanitarios, alimentación | 4,5% |
| 8 | Componentes y Suministros para Estructuras, Obras y Construcciones | 4,5% |
| 9 | Servicios de Transporte, Almacenaje y Correo | 4,0% |
| 10 | Telecomunicaciones, radiodifusión de tecnología de la información | 3,3% |
| 11 | Vehículos Comerciales, Militares y Particulares, Accesorios y Componentes | 3,2% |
| 12 | Alimentos, Bebidas y Tabaco | 2,4% |
| 13 | Equipos para Laboratorio | 2,3% |
| 14 | Combustibles, Aditivos para combustibles, Lubricantes y Materiales Anticorrosivos | 2,3% |
| 15 | Productos impresos y publicaciones | 2,1% |
| 16 | Servicios Editoriales, de Diseño, Publicidad, Gráficos y Artistas | 2,0% |
| 17 | Servicios de limpieza Industrial | 1,9% |
| 18 | Servicios Agrícolas, pesqueros, Forestales y relacionados con la fauna | 1,8% |
| 19 | Equipo, Accesorios y Suministros de Oficina | 1,5% |
| 20 | Ropa, maletas y productos de Aseo Personal | 1,5% |

Fuente: ChileCompra (2007a)

¹¹ Este rubro incluye los siguientes productos o servicios: 'Construcción de edificios, atención, mantenimiento y servicios de reparaciones', 'Acabados de interiores', 'Gasfitería, calefacción y aire acondicionado', 'Limpieza exterior', 'Pintura y colocación de papel pintado (empapelado)', 'Revestimientos de techos, paredes o metalistería', 'Servicios de apoyo

para la construcción', 'Servicios de Mantenimiento de terrenos', 'Servicios de preparación de sitios', 'Servicios de restauración', 'Servicios de revestimiento de suelos (pavimentación)', 'Servicios eléctricos', 'Trabajo en hormigón', 'Construcción comercial o industrial', 'Construcción de infraestructura', 'Construcción residencial'.

Por otro lado, este sector tiene algunas otras características que lo hacen particularmente interesante en vistas a considerarlo como un sector estratégico. Con esto nos referimos principalmente a elementos fuertemente relacionados con la RSE como son las condiciones de trabajo y la accidentalidad laboral. Respecto de esto, si bien es cierto el sector presenta un porcentaje de accidentes elevado, representando el 12,6% del

total de accidentes laborales el año 2004¹², aún más preocupante resulta el alto nivel de mortalidad de los mismos. Tal como se observa en el cuadro 3, entre 2002 y 2004 el sector mantuvo una tasa de entre 32,2 y 40,1 accidentes fatales por cada 100.000 trabajadores, más de 3 veces mayor que el rango 9,1-10,1 en que se manejó la tasa de fatalidad promedio para todos los sectores

Cuadro 3

Chile: Tasa de fatalidad por actividad económica, 2002-2004

(accidentes fatales en 12 meses por cada 100.000 trabajadores)

| Sector | 2002 | | | 2003 | | | 2004 | | |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| | Trabajo | Trayecto | Total | Trabajo | Trayecto | Total | Trabajo | Trayecto | Total |
| Agricultura | 7,5 | 4,5 | 12,0 | 5,6 | 3,5 | 9,2 | 8,7 | 5,4 | 14,1 |
| Silvicultura | 31,0 | 0,0 | 31,0 | 53,7 | 6,0 | 59,6 | 37,3 | 0,0 | 37,3 |
| Pesca | 34,4 | 0,0 | 34,4 | 13,9 | 0,0 | 13,9 | 17,2 | 0,0 | 17,2 |
| Minería | 48,7 | 8,1 | 56,8 | 21,7 | 0,0 | 21,7 | 13,1 | 0,0 | 13,1 |
| Manufacturas | 7,1 | 2,8 | 9,9 | 8,4 | 4,0 | 12,3 | 7,8 | 7,4 | 15,2 |
| Construcción | 26,4 | 5,9 | 32,2 | 30,9 | 9,3 | 40,1 | 29,6 | 4,2 | 33,9 |
| Electricidad, gas, Agua | 16,2 | 0,0 | 16,2 | 23,7 | 0,0 | 23,7 | 16,4 | 0,0 | 16,4 |
| Comercio | 2,5 | 1,3 | 3,8 | 1,6 | 1,2 | 2,9 | 2,7 | 1,1 | 3,8 |
| Transporte, Almacenamiento, Comunicaciones | 18,1 | 5,4 | 23,5 | 31,6 | 5,3 | 36,9 | 26,7 | 1,6 | 28,3 |
| Servicios | 2,9 | 1,4 | 4,3 | 0,8 | 1,6 | 2,5 | 2,0 | 2,2 | 4,2 |
| Total | 7,1 | 2,3 | 9,3 | 6,6 | 2,7 | 9,3 | 7,0 | 3,2 | 10,1 |

Fuente: elaboración propia en base a Anuario Estadístico, Asociación Chilena de Seguridad, ACHS, años 2003 y 2004. Disponible en www.achs.cl

Por otro lado, si se comparan las remuneraciones medias mensuales del sector (\$284.033 mensuales)¹³, con otras categorías, se observa que éstas se encuentran entre las 4 más bajas junto con 'Comercio' (\$278.649), 'Inmobiliaria, Empresarial y de Alquiler' (\$260.120) y 'Hoteles y Restaurantes' (\$185.277).

Respecto del tema ambiental, diversos trabajos (Slob y otros, 2007; Moschitz, 2005) llaman la atención sobre la cadena de proveedores del sector, especialmente sobre las condiciones laborales en que se producen los insumos para la construcción.

Estrategia para incorporar criterios de responsabilidad social y ambiental:

La estrategia propuesta para el sector se basa en 3 ámbitos: i) salud y seguridad en el lugar de trabajo, ii) respeto de las normas nacionales e internacionales sobre estándares laborales y calidad del empleo (Convenios OIT) y iii) uso de materiales de producción responsable. Estos criterios pueden incluirse especialmente en el caso de contratos de nuevas construcciones, trabajos de renovación y trabajos operativos o de mantenimiento, y siguiendo lo propuesto por algunos autores (Defranceschi y otros, 2007; Comisión de las Comunidades Europeas, 2001), la mejor forma de incorporar criterios de RSE para los contratos en el sector construcción es su inclusión en las cláusulas de ejecución de los contratos, y en menor medida en la etapa de las especificaciones técnicas (bases de licitación).

¹² Fuente: Anuario Estadístico 2004, Asociación Chilena de Seguridad, ACHS. Disponible en www.achs.cl

¹³ Fuente: INE, Anuario de Remuneraciones Medias y Costos Medios,

2006. Incluye todos los sectores económicos con excepción de Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca. Disponible en www.ine.cl

Ejemplos:

- Condiciones de trabajo saludables y seguras
 - Cláusula de ejecución del contrato: el proveedor adjudicado deberá hacer llegar un Plan de Salud y Seguridad detallado al inicio del período de contrato, detallando cómo se van a tomar en cuenta los aspectos de seguridad y salud en el ambiente de trabajo durante la duración del contrato. El incumplimiento de dicho plan puede ser objeto de rompimiento del contrato.
 - Bases de licitación: Como requisito técnico para la presentación de ofertas se requerirá que la empresa contratante cuente, como mínimo, con las normas de seguridad exigidas por la dirección del trabajo, esto es: Reglamento Interno de Higiene y Seguridad, obligatorio para todas las empresas; Comité Paritario de Higiene y Seguridad, obligatorio para las empresas con más de 25 trabajadores; y Departamento de Prevención de Riesgos Profesionales, obligatorio para las empresas con más de 100 trabajadores.
- Respeto de las normas nacionales e internacionales sobre estándares laborales y calidad del empleo (Convenios OIT):
 - Cláusula de ejecución del contrato: la empresa adjudicataria deberá demostrar que se ha respetado los ocho Convenios Fundamentales de la OIT durante el proceso de construcción. A esto también puede añadirse la exigencia de demostrar el cumplimiento de dichos estándares en sus respectivos proveedores si es que subcontrata servicios.
- Uso de materiales de producción responsable: Este es un tema amplio que puede priorizar diversos produc-

tos. Por ejemplo, los sistemas de compras de diversos países han comenzado a incluir cláusulas en sus contratos que exigen la utilización de madera producida bajo los estándares de la Forest Stewardship Council (FSC) (véase Moschitz, 2005). Esta agencia independiente certifica a los productores de madera que producen con un manejo sustentable de los bosques, recogiendo tanto criterios sociales (respeto de comunidades, especialmente cuando son indígenas, respeto de los convenios de la OIT) y ambientales (impacto ambiental, plan de manejo, conservación)¹⁴.

- Bases de licitación: Hacer listado de productos de producción responsable a incluir en los trabajos. Para complementar esta medida, en la especificación de los contratos debiera detallarse, por ejemplo, "contrato de construcción de biblioteca con utilización de materiales de producción responsable".

Otras consideraciones:

A estos requerimientos mínimos en determinados casos pudiera aplicarse otras exigencias, por ejemplo:

- Exigencia de que los edificios nuevos o las remodelaciones cuenten con características "Diseño para Todos los Usuarios" (Design for All) incluida la accesibilidad para personas con discapacidad, seguridad, dimensiones, etc. Esto puede ser particularmente relevante en el caso de la dependencias de servicios sociales (INP, FONASA, etc.), hospitales y escuelas.
- Otras exigencias respecto de los materiales utilizados que privilegien el uso de productos que permitan ahorro de energía y/o menor producción de desechos durante la ejecución del contrato.

Recuadro 2

Código de prácticas para las obras públicas en la ciudad de París

Las compañías que licitan contratos de obras públicas en la ciudad de París -que representan un volumen aproximado de 200 millones de euros al año- están obligados a adoptar un código de prácticas en la fase de selección de las ofertas. Este código postula, entre otras cosas, un conjunto de medidas medioambientales para la entrega de los trabajos: minimización de las molestias al público, protección de árboles, limpieza, manejo medioambiental de los recursos utilizados, protección contra el ruido y capacitación de los trabajadores en los requerimientos del código. Las cláusulas de desempeño obligan a que la oferta ganadora implemente este código.

La ciudad de París ha instalado una comisión técnica compuesta de varios actores, que es responsable de monitorear y actualizar el código de prácticas. En caso de incumplimiento, el contrato puede ser terminado y el proveedor excluido de futuros procesos de licitaciones.

Mientras que en los primeros años las ofertas presentaron costos extra debido a las medidas ambientales y de capacitación requeridas durante la ejecución de las obras, estos siempre han sido proporcionales al valor del contrato y han venido decreciendo en el tiempo. Al mismo tiempo, los accidentes y las quejas durante los trabajos de vialidad se han reducido considerablemente desde la aprobación del código.

Fuente: Moschitz (2005; traducción propia).

¹⁴ En este caso resultan bastante ilustrativos los beneficios que podría traer al sector maderero la incorporación de estos criterios en las compras públicas en Chile, como un incentivo para elevar los estándares de sector, y lograr, así, posicionar sus productos en mercados como el

de las compras públicas de países europeos, cuyas exigencias a los productores van in crescendo. El sector silvoagropecuario es aquel que presenta mayor accidentalidad laboral con consecuencias fatales (ver tabla 3).

Alimentación

Si bien es cierto también el sector alimentación podría considerarse como de “largo alcance” por encontrarse entre los rubros más demandados (2,4% de las compras del año 2006, equivalentes a más de US\$83 millones, ver cuadro 2), el motivo de su inclusión en la estrategia dice relación con el ser considerado un “sector sensible” o de alto impacto para la imagen del Estado en cuanto comprador responsable. Importante es recalcar que en este caso sucede lo mismo a la inversa: cuando el Estado no es responsable en este rubro, genera una imagen negativa de sus actuaciones (véase nuevamente recuadro 1).

Un ejemplo claro de ello se produce cuando observamos la provisión de alimentos para los comedores de las escuelas públicas. Que el gobierno no se preocupe particularmente respecto de las condiciones de trabajo en el sector alimentación puede pasar desapercibido para la opinión pública, sin embargo sería una muy mala propaganda para el gobierno si éste no presentara intenciones de preocuparse por la nutrición de los escolares. A pesar de lo evidente que parece esto, sin que existan políticas concretas de Responsabilidad Social en materia de compras públicas, el Estado podría pasar años sin darse cuenta que está comprando productos altamente nocivos para quienes estudian en establecimientos públicos. Como lo demostraron dos excelentes estudios realizados por ODECU¹⁵, los cereales y leches saborizadas que se comercializan en nuestro país, y que sin duda van a dar a los comedores de los establecimientos públicos, contienen niveles elevados de sodio, azúcar y grasas, algunos de ellos muy por encima de las normas. De este modo, sin saberlo, en vez de alimentar a los niños y jóvenes en edad escolar, al no contar con una política específica de RSE para el sector alimentación el Estado ha estado contribuyendo aún más a aumentar los ya elevadísimos niveles de obesidad infantil e hipertensión de la población.

Por contraste, la inclusión de criterios de RSE como parte de una campaña dirigida a la compra de alimentos sustentables y nutritivos, podría ser una importante

estrategia de posicionamiento de la imagen del sector público, a la vez que permitiría obtener los efectos esperados en materia, por ejemplo, de nutrición infantil e incluso de resultados académicos asociados a una buena alimentación.

Un ámbito que no debiera ser dejado de lado en lo que podría ser la estrategia para el sector alimentación, son las condiciones de trabajo y medioambientales en las que se producen los alimentos que son comprados por el sector público. Esto tiene que ver con una segunda razón que justifica escoger el sector alimentación como un sector estratégico para la implementación de compras responsables, y que tiene relación con la estrategia “Chile Potencia Alimentaria” presente en el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, que espera convertir a Chile en uno de los 10 mayores exportadores de alimentos del mundo (hoy ocupa el lugar 17, según algunas estimaciones). Dicha iniciativa ayudaría a diversificar la matriz exportadora de nuestro país, hoy demasiado centrada en recursos naturales no renovables, como la minería. Para este efecto se formó hace ya un tiempo el Consejo Chile Potencia Alimentaria, de carácter público-privado, que agrupa a los principales productores, exportadores y actores gubernamentales relacionados con el tema, principalmente los organismos públicos vinculados al tópico alimentario (Minagri, Direcon, Salud, ProChile, Corfo y otros) y representantes de las principales organizaciones privadas de rubros alimentarios tan variados como las frutas y verduras, los productores avícolas, de carnes rojas, productos lácteos, viñas, salmones y productos del mar.

Sin embargo, desde la autoridad no existen señales claras de fomento a la RSE como parte de la misma estrategia Chile Potencia Alimentaria. Por el contrario, recientemente incluso, el ministro de agricultura ha manifestado la voluntad de dicha cartera de avanzar hacia una flexibilización del estatuto laboral del sector agrícola¹⁶, lo que pone una luz de alerta sobre las posibles modificaciones que puedan realizarse en la materia, donde muchas veces (la mayoría) “flexibilizar” es sinónimo de “precarizar”.

¹⁵ Véase de ODECU: *Análisis de Cereales para el Desayuno, junio de 2005*, y *Análisis de Etiquetado de Leches con Sabor, área técnica ODECU, Mayo 2006*. Ambos disponibles en el sitio web <http://www.odecu.cl>

¹⁶ Información obtenida de la sección “noticias” del sitio web del Ministerio de Agricultura, disponible en <http://www.agricultura.gob.cl/noticias/detallenoticia.php?noticia=3224>, accedido 11/01/2007

Chile: Exportaciones totales productos alimenticios y animales vivos, 1996-2006 (millones de US\$)

| Año | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Monto | 4.028,7 | 4.035,4 | 4.048,8 | 4.102,9 | 4.089,6 | 4.237,9 | 4.569,0 | 5.235,3 | 6.158,1 | 7.045,2 | 8.015,4 |

Fuente: Banco Central

La exportación de productos alimenticios se ha duplicado en nuestro país en 10 años (ver cuadro 4). Sólo el primer trimestre de 2007, arrojó una cifra de US \$3.058 millones, aumentando en un 25% respecto de igual lapso del año anterior. La proyección es llegar a unos US\$17 mil millones en exportaciones hacia el Bicentenario y más de US \$20 mil millones, para el 2015. Hoy en día, con envíos por cerca del 13% del PIB nacional, el sector constituye ya la segunda fuerza exportadora de la economía nacional después de la minería del cobre. Asimismo, el sector representa hoy en día alrededor del 17% total del empleo generado en nuestro país¹⁷.

No obstante, existen diversos aspectos que han sido invisibilizados por estas alentadoras cifras de envíos de productos al exterior, especialmente si lo confrontamos con lo comentado en la sección I y la Evaluación de Desempeño Ambiental de la OCDE (OCDE - CEPAL, 2005). Por ejemplo, el sector agrícola es famoso por desarrollar prácticas poco éticas y poco legales desde el punto de vista laboral y ambiental. Los monitoreos realizados por CENDA a empresas frutícolas de la región del Maule son un vivo ejemplo de ello (OLAB, 2007), constatándose un sinnúmero de malas

prácticas: amedrentamientos y amenazas a los trabajadores/as, maltratos verbales, discriminaciones, malas condiciones de trabajo -jornadas extenuantes- y bajísimas condiciones de seguridad, malas condiciones de infraestructura sanitaria e higiene, por nombrar sólo algunos aspectos. Una situación aún peor se constata en el sector salmicultor, uno de los rubros líderes en crecimiento de las exportaciones y líder también en cifras de accidentabilidad laboral (en 2006 se registró la increíble suma de 42 muertes o desapariciones) de infraccionalidad a las normas laborales y de impactos medioambientales (producción de desechos, efectos sobre la biomasa marina)¹⁸.

Un dato importante para el debate es que en la última década nuestro país recibió 23 acusaciones de dumping, siendo superado sólo por México y Brasil en una región caracterizada por los bajos estándares en materia laboral y ambiental. Entre estas acusaciones figuran de manera sorprendentemente importante los productos del sector alimentario, desde los muchos y conocidos casos en contra de los salmones, pasando por el boyante rubro de las frambuesas (congeladas), uvas, duraznos y champiñones por nombrar sólo algunos¹⁹.

Recuadro 3

Una mancha en la imagen país y un Estado condescendiente: el caso de Ariztía

El sector avícola constituye uno de los caballos de batalla de la estrategia agroalimentaria exportadora del país, logrando aumentar exponencialmente su volumen de exportaciones al pasar de 7.500 toneladas exportadas en 1992 a 52.000 toneladas en 2004, lo que representa la extraordinaria alza de un 693% en volumen exportado. La empresa Agrícola Ariztía Ltda. representa una megaempresa avícola con 18 mil toneladas anuales de carne de ave exportadas a alrededor de 31 países, siendo sus principales mercados México, la Unión Europea, Suiza y Hong Kong.

En octubre de 2000, la Confederación de Trabajadores de la Alimentación de Chile, COTIACH, denunció a la empresa por prácticas desleales en la negociación colectiva, por imposición de los convenios colectivos y por despidos arbitrarios. No contentos con el fallo a favor que obtuvieron de los tribunales chilenos, y debido a las persistentes prácticas antisindicales de la empresa, los trabajadores decidieron recurrir al principal organismo internacional en la materia, la Organización Internacional del Trabajo, OIT. Ratificadas las denuncias por la OIT y por el Gobierno de Chile, la Inspección del Trabajo debió comprobarlas. En septiembre de 2001 una Comisión Investigadora creada ad hoc, encabezada por el Diputado Carlos Montes, entregó un informe donde se constata la coexistencia de más de diez convenios colectivos impuestos por la empresa a pequeños grupos de trabajadores y/o trabajadoras con el objeto de evitar su organización para negociar.

¹⁷ Los datos anteriores han sido obtenidos del sitio www.chilealimentos.cl y de la sección "Temas en profundidad" del sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional, <http://www.bcn.cl>

¹⁸ Véase, Patricio Igor e Isabel Díaz (2007): *Radiografía a la Industria del Salmón en Chile bajo la mirada de estándares de RSE*, Serie do-

cumentos Red Puentes – CICE (Centro de Información del Comportamiento Empresarial) – Ecoceanos, Puerto Montt.

¹⁹ Fuente: noticias seleccionadas, recortes de prensa CENDA. Disponible en www.cendachile.cl Véase especialmente el artículo "Chile sufrió 23 acusaciones de dumping en última década", *El Mercurio*, 25 de noviembre de 2005.

Ante esta evidencia, el Comité de Libertad Sindical y el Consejo Administrativo de la OIT, hicieron las siguientes declaraciones:

1. Deplora “profundamente la conducta antisindical de la empresa Agrícola Ariztía Ltda. constatada por las autoridades que constituye una clara violación de los Convenios números 87 y 98 ratificados por Chile”
2. Solicita al Gobierno de Chile “que tome las medidas para que la empresa Agrícola Ariztía respete los principios de la negociación colectiva y en particular, el artículo 4 del Convenio 98 relativo al desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria con las organizaciones de trabajadores”.
3. Solicita al Gobierno “que tome medidas para que la empresa Agrícola Ariztía y el sindicato número 2 de la misma participen en negociaciones de buena fe y que hagan todo lo posible para llegar a un acuerdo”

Por último, y no menos importante, la OIT solicita encarecidamente al Gobierno que tome todas las medidas necesarias para que cesen las violaciones de dichos Convenios y los actos de hostigamiento contra los sindicatos, sus dirigentes y afiliados, así también respecto de las sanciones a aplicar a los responsables.

A pesar de todo esto, si miramos los negocios que hace la empresa Ariztía con el Estado a través de sus procesos de compra de alimentos, nos encontramos con la sorpresa de que desde el año 2004 a la fecha, la empresa se ha adjudicado la enorme suma de US\$204 millones en procesos de licitación y ha registrado órdenes de compras por otros US\$1,4 millones

Fuente: CENDA y ODECU (2006); ChileCompra, www.chilecompra.cl

Estrategia para incorporar criterios de responsabilidad social y ambiental:

La estrategia propuesta para el sector se basa en tres ámbitos: i) producción verde y ii) respeto de las normas nacionales e internacionales sobre estándares laborales y calidad del empleo (Convenios OIT), y iii) equidad de género. Al igual que en el caso del sector estratégico de la construcción, los criterios de compras responsables pueden incluirse en la especificación del producto, en las cláusulas de ejecución de los contratos, y en menor medida en la etapa de las especificaciones técnicas (bases de licitación).

Ejemplos:

- Respeto de las normas nacionales e internacionales sobre estándares laborales y calidad del empleo (Convenios OIT):
 - Cláusula de ejecución del contrato: la empresa adjudicataria deberá demostrar que se ha respetado los 8 convenios OIT durante la producción de los bienes demandados.
- Producción verde:
 - Especificación de productos: incluir la posibilidad de licitar productos orgánicos. Por ejemplo, en vez de “alimentos para casino” especificar que se solicita “Contrato de suministro de alimentos para casino con porcentaje proveniente de fuentes orgánicas”.
 - Criterios de adjudicación: asignar un porcentaje de la evaluación de las ofertas a la posesión de certificaciones de producción orgánica.
 - Criterios de selección de proveedores (requisitos): Para el caso de productos industriales, pedir certificado de cumplimiento de la normativa ambiental. Proveedores con más de x multas ambientales y/o

sanitarias en el último tiempo (x meses o años) quedarán automáticamente inhabilitados del proceso de licitación.

- Equidad de género en el Empleo
 - Cláusulas de ejecución del contrato: La empresa adjudicataria deberá demostrar que ha respetado las normas nacionales vigentes relacionadas con la equidad de género en el empleo y que tiene una política que considere a hombres y mujeres por igual en el momento de la contratación y/o incorporación a la empresa, capacitación, promoción y participación en cargos relevantes donde se puedan tomar decisiones.

Quick wins (“ganancias rápidas”)

Como hemos mencionado anteriormente, existe una forma de incorporar criterios de responsabilidad social y ambiental a partir del aprovechamiento de productos que ya traen incorporados dichos criterios, de manera que permiten su inclusión rápida, poco costosa, y con resultados notorios. La idea en este ámbito sería crear una “Lista de compras responsables” que contenga productos que entren dentro de esta categoría, y los estándares a seguir, de manera que los organismos compradores pudieran incorporarla en sus procesos de compras de manera inmediata. Incluso podría establecerse la obligatoriedad de que los organismos públicos compren los productos según las especificaciones de la Lista de Compras Responsables. Esto se encuentra en consonancia con experiencias exitosas y recomendaciones de otros países para la incorporación de criterios de responsabilidad social y ambiental (ver, por ejemplo, United Kingdom, 2006).

A continuación enumeramos una serie de productos que podrían estar en dicha lista:

- Papel reciclado: un cierto porcentaje del papel debe ser papel reciclado (papel para impresión, papel para publicaciones, sobres, etc.).
- Línea blanca de bajo consumo de energía: los artefactos deben cumplir un determinado estándar en materia de eficiencia energética (refrigeradores, lavadoras de ropa, lavadoras de platos, hornos eléctricos, etc.).
- Equipos de computación de bajo consumo de energía: los equipos deben cumplir un determinado estándar

en materia de eficiencia energética (monitores, impresoras, etc.)

- Artículos eléctricos de bajo consumo de energía: los artículos deben cumplir un determinado estándar en materia de eficiencia energética (televisores, reproductores de DVD, datashow, etc.).
- Iluminación de bajo consumo de energía: las ampollitas, tubos fluorescentes, etc. deben cumplir un determinado estándar en materia de eficiencia energética.
- Artículos de limpieza no contaminantes: los productos deben ser biodegradables (detergentes para ropa y loza, limpiadores de todo tipo).

Recuadro 4

Una forma sencilla de implementar compras verdes

La ciudad española de Sevilla ha comenzado recientemente a implementar una política de ahorro de energía. Como parte de esta política se han establecido distintos mecanismos de compras verdes; un ejemplo de ellos corresponde a la iluminación de la ciudad. Apoyado por las directivas del gobierno regional sobre eficiencia energética, el concejo de la ciudad elaboró un plan de optimización de energía para los edificios municipales y para el alumbrado público. Este plan incluyó la compra de miles de luces ecológicas y más eficientes desde el punto de vista energético para los edificios municipales, y la instalación de la tecnología LED-diode en todas las luces del tráfico de la ciudad.

En cuanto a los costos de implementar dicha política, se espera que sean compensados rápidamente por las altas tasas de ahorro energético. En total, la ciudad espera reducir los costos en energía en un 18%.

Fuente: Moschitz (2005; traducción propia).

2. ChileCompra Express: los proveedores del Estado premium

A parte de la priorización en base a los sectores anteriormente mencionados, la Estrategia incluye un segundo ámbito que tiene que ver con los convenios marco y la modalidad de compras por catálogo.

La modalidad de compras por catálogo o ChileCompra Express tiene la particularidad de permitir que los organismos públicos elijan inmediatamente los productos desde un catálogo electrónico de productos, sin que medie la necesidad de un llamado a concurso público. Este catálogo está compuesto por los productos que ofrecen los proveedores que han logrado adjudicarse un “convenio marco”, luego de un proceso de licitación llevado a cabo por la Dirección de Compras en rubros que son considerados relevantes por los propios organismos públicos.

Como puede apreciarse, suscribir un convenio marco equivale a ingresar a un selecto grupo de proveedores, a saber, aquellos que pueden recibir órdenes de compra sin haber tenido que elaborar una oferta. Los beneficios de este sistema son considerables para ambos actores (proveedores y organismos públicos), pero destaca el enorme beneficio que significa para los proveedores, especialmente en aquellos rubros cuyos convenios marco han incorporado un bajo número de proveedores.

Los convenios marco representan un contexto interesante para incorporar criterios de responsabilidad social y ambiental, especialmente debido a los grandes incentivos que significa para un proveedor el poder ofrecer sus productos a través del catálogo electrónico. Este potencial no ha sido considerado hasta el momento, pues los criterios de selección de proveedores para convenios marco atienden, casi en su mayoría, al criterio del precio más bajo y otros elementos relacionados (descuentos, costo del flete, etc.) (ver cuadro 5).

Cuadro 5

ChileCompra Express: Convenios Marco suscritos, segundo semestre de 2007²⁰

| Convenio Marco | Fecha adjudicación | Número de proveedores | Requisitos exigidos | Criterios con que se evaluaron las ofertas |
|--|--------------------|-----------------------|---|--|
| Servicios de Telefonía e Internet | 27-12-2007 | 5 | | Precio: 70% Descuentos por montos de compras: 10% Servicios Adicionales: 20% |
| Muebles | 8-11-2007 | 17 | | Descuento sobre el Precio de Lista: 80% Recargo por Flete: 15% Descuento por Monto de Compra: 5% |
| Firma electrónica | 31-10-2007 | 4 | | Precio: 90% Despacho de Productos: 10% |
| Alimentos | 30-10-2007 | 58 | Cumplimiento de la Normativa Sanitaria vigente. | Precio ítems Ofertados: 80% Descuentos por monto Orden de Compra: 10% Solución Flete: 10% |
| Partes y piezas de computador | 26-10-2007 | 32 | | Precio ítems Ofertados: 80% Descuento por monto Orden de Compra: 10% Solución de Flete: 10% |
| Artículos de escritorio y útiles de oficina | 24-09-2007 | 36 | Estándares mínimos de calidad de la Industria. | Precio ítems Ofertados: 80% Servicios Adicionales: 5% Descuentos por volumen de ventas: 5% Recargo por flete a otras regiones: 0% |
| Prótesis de cadera | 27-07-2007 | 13 | Normas de calidad respecto de los recursos humanos, infraestructura e insumos. | Precio: 30% Recurso Humano: 30% Capacidad Instalada: Equipamiento e Infraestructura: 25% Oferta: 5% Beneficios Adicionales: 5% Trayectoria del Oferente: 5% |
| Mediaguas, colchones y ropa de cama | 18-07-2007 | 9 | Normas Chilenas de Requisitos, Ensayo y resistencia, actualmente vigentes. Normas chilenas de Requisitos, Dimensiones y Rotulación, actualmente vigentes. | Precio: 70% Plazo de Entrega: 20% Recargo por Flete: 10% |
| Alojamiento, Arriendo de Salones y Servicios Gastronómicos | 11-06-2007 | 85 | Estándares mínimos de calidad de la industria. | Descuento sobre el Precio de Lista de los Servicios: 80% Servicios Adicionales: 20% |

Fuente: elaboración propia en base a datos www.chilecompra.cl

²⁰ Se han incluido sólo los convenios marco correspondientes al segundo semestre de 2007, y cuya información sobre bases de licitación se

encontraban disponibles en la sección "ChileCompra Express" del sitio web chilecompra.cl

La Estrategia busca incorporar elementos de responsabilidad social y ambiental como criterios de selección de los proveedores que pueden ofrecer sus productos en el catálogo electrónico. De esta forma, quien logre ingresar a ChileCompra Express se convertiría en un proveedor premium del Estado, pues cumpliría con los estándares de compras responsables exigidos. Este beneficio (poder ingresar sus productos al catálogo electrónico) podría relacionarse con medidas en otros ámbitos, por ejemplo, el otorgamiento de franquicias tributarias u otras.

Los requisitos a cumplir por los proveedores que quieren ingresar al catálogo electrónico deberán ser las nor-

mas mínimas en materia laboral, ambiental y equidad de género en el trabajo que hemos mencionado, esto es: los convenios fundamentales de la OIT, los estándares ambientales propuestos por las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y la normativa nacional vigente sobre equidad de género en el trabajo. Actuarán como certificadores de estos proveedores la Dirección del Trabajo, la CONAMA y el SERNAM.

Dado el crecimiento que ha tenido la modalidad de compras por catálogo como porcentaje del monto total transado en el sistema ChileCompra, éste componente resulta sumamente atractivo como parte de una Estrategia de Compras Responsables.

Recuadro 5

Elevando estándares a través de los Convenios Marco

En el Convenio Marco sobre Extintores Portátiles y Rodantes (año 2005), la Dirección de Compras y Contratación Pública exigió a los proveedores del rubro no sólo el cumplimiento de las 8 normas vigentes en la legislación chilena sino también añadió otra serie de normas que garantizaran altos estándares en la calidad y eficiencia, permitiendo incluir en el catálogo electrónico sólo equipos de una efectividad comprobada. Hoy en día, los proveedores adjudicados ofrecen asimismo servicios de soporte técnico a los servicios públicos tales como una ayuda en la selección del extintor adecuado y en la definición de la ubicación de los extintores en cada repartición, y se consideró también una capacitación en el uso de estos vitales elementos de seguridad.

La Dirección de Compras decidió efectuar este Convenio Marco debido a que, pese a que en el año 1992, el Ministerio de Transporte dictó el Decreto Supremo 212 que exigía el cumplimiento de todas las Normas Chilenas relativas a Extintores (21 normas), logrando con esto que todos los Extintores fabricados a partir de ese momento tuvieran una efectividad de un 99%; en el año 1996, con el Decreto Supremo 369, se rebajó el cumplimiento de todas las Normas Chilenas sólo 8 normas, referidas a requisitos de rotulación. Ello significó que en la actualidad la legislación no permite tener certeza respecto del contenido y efectividad de estos equipos vitales.

Con la incorporación de este rubro al Catálogo Electrónico ChileCompra Express se comienza a regular el mercado de los extintores en lo que se refiere a compras públicas, y de esta manera se brinda una real seguridad a las reparticiones públicas que cuenten con estos equipos ya que, al momento de usarlos, cumplirán con la efectividad requerida.

Fuente: Boletín ChileCompra Express n°4, Abril de 2006. Disponible en www.chilecompra.cl

3. Resto del sistema

Si bien es cierto hemos elaborado una propuesta de criterios y una Estrategia de Compras Responsables que prioriza determinadas áreas, esto no significa que no se puedan elaborar procedimientos e informarlos a través de directivas, para aquellos organismos públicos que deseen incorporar estrategias de compras responsables como parte de una política propia. En este sentido cabe destacar lo que hemos dicho anteriormente sobre la incorporación de elementos de responsabilidad social y ambiental en los criterios de adjudicación de las ofertas. En efecto, estos apuntan a la “deseabilidad” de que cierto producto o servicio cumpla con algunos estándares en materia social y ambiental, sin que dichos elementos sean obligatorios.

De todas formas, sería aconsejable, en el contexto de una política de desarrollo sustentable de largo aliento, que la incorporación de criterios de adjudicación que tomen en cuenta elementos de responsabilidad social y ambiental para el conjunto del sistema ChileCompra sea considerada como un objetivo en el mediano a largo plazo.

4. ¿Por dónde comenzar?

Certificaciones

La mejor manera de avanzar en la Estrategia es establecer los mecanismos de verificación de las nuevas exigencias incorporadas a los procesos de compra. Esto puede entenderse como la necesidad de establecer dispositivos de certificación de cumplimiento de las normas exigidas.

Si bien es cierto, recurrir a la certificación de organismos privados puede ser una estrategia viable en un comienzo, es deseable que las certificaciones las lleve a cabo un organismo estatal como podría serlo por excelencia la Dirección del Trabajo, la CONAMA y el SERNAM en los ámbitos que hemos identificado como más relevantes. En efecto, dado el rol subsidiario y regulador asumido por el Estado en las últimas décadas, han surgido algunos mecanismos de certificación de ciertas áreas antiguamente de participación estatal mayoritaria, y que en la actualidad han pasado a dominar el sector privado. Es el caso, por ejemplo, de la educación superior y el surgimiento hace pocos años de la CNAP, Comisión Nacional de Acreditación del Pregrado, que ya ha comenzado a funcionar de manera regular acreditando programas de estudios en la educación secundaria.

Un muy buen precedente lo constituye, por ejemplo, la decisión del Servicio de Impuestos Internos (SII) de certificar a las empresas de acuerdo a su cumplimiento tributario y su grado de responsabilidad social en este ámbito. En este contexto se ha pensado ofrecer una serie de beneficios a aquellas empresas que obtengan las calificaciones más altas, generando un importante mecanismo de incentivos que podría contribuir a mejorar sustantivamente la recaudación fiscal. De esta manera,

a pesar de constituir una certificación voluntaria, los incentivos que ofrece a las empresas (trato privilegiado por el SII) hacen prever un alto interés en obtenerla. Esto se encuentra en la misma línea que los incentivos que supondría, por ejemplo, la certificación en materia social y ambiental en ChileCompra Express (posibilidad de ofrecer productos en el catálogo electrónico).

Cabe mencionar que también en el plano ambiental y de equidad de género han comenzado a haber avances. A través de la CONAMA y el entonces existente Fondo de las Américas (2003) se ha venido impulsando una agenda ambiental en conjunto con una serie de actores pertenecientes a distintos sectores del empresariado, gobierno y sociedad civil, una definición de responsabilidad ambiental y la elaboración de una guía para la autoevaluación de buenas prácticas, asumiendo como desafío futuro la generación de mecanismos de certificación que permitan “formalizar, reconocer y validar” la gestión ambientalmente responsable, no sólo de empresas, sino también de organismos públicos y organizaciones no gubernamentales. Por otro lado, el SERNAM, a través de su programa IGUALA.CL ha abierto una forma de certificación de las buenas prácticas en materia de equidad de género que incluye, como primer paso, una asesoría técnica del organismo que dura 2 años.

Recuadro 6

Etiqueta Social Belga

Desde el año 2003 el gobierno de Bélgica cuenta con su propia etiqueta para certificar a productores socialmente responsables. Motivado por los impactos generados por la liberalización del comercio y la política de las empresas de rebajar sus costos de producción a costa de reducir las remuneraciones a sus trabajadores y disminuir la calidad de las condiciones de trabajo, y por la ineficacia tanto de las antiguas medidas regulatorias, como de las nuevas iniciativas de “autoregulación” fomentadas por las empresas.

La etiqueta social belga consiste en una certificación destinada a evaluar la consistencia de los procesos de producción de determinados bienes con las normas internacionales más elementales en materia laboral, esto es, los Convenios Fundamentales de la OIT.

Podemos contar dos grandes avances de la etiqueta social belga:

1. Si bien es acreditada por organismos independientes, esta fue formulada por el Estado y cuenta con su patrocinio, lo que refleja un alto compromiso de la administración pública en su promoción.
2. Permite señalar a los consumidores de los productos certificados que estos han sido producidos con respeto a los derechos de los trabajadores, no sólo en la empresa desde donde provienen, sino también a lo largo de toda su cadena de producción.

Fuente: ETHIBEL, www.label-social.be

Integración de políticas

A lo largo de la sección primera se habló de la política de desarrollo sustentable de largo plazo y de las nociones de responsabilidad social y ambiental como guías de las acciones y decisiones del Estado en cada uno de sus ámbitos de acción. Resulta importante, en este sentido, considerar los criterios y la Estrategia de Compras Responsables aquí

propuesta como tan sólo uno de los ámbitos en que deben manifestarse los elementos de responsabilidad social y ambiental. Es decir, que estos objetivos debieran materializarse en una serie de mecanismos interrelacionados, que permitan dotar a la política pública de coherencia y eficacia. Esto requiere de grandes esfuerzos para armonizar los sectores y los mecanismos que les son propios.

Sin duda, una de las críticas que pudieran hacerse a la Estrategia es que la elevación de los estándares requeridos en los procesos de compras y contrataciones podría tener un efecto contraproducente en lo que concierne a la participación de las MIPÉ en dichos procesos, y provocar un vuelco en la tendencia positiva de aumento de la presencia de éstas en el mercado de compras públicas. Si bien es cierto esto podría ser efectivo en muchos casos dado que, en general, las empresas más chicas presentan mayores problemas de cumplimiento de normativas en materia laboral y ambiental, la homologación de los principios de la Estrategia con la actividad de otros organismos estatales en favor de dichas unidades productivas (MIPÉ) pudiera constituir una importante manera de enfrentar el problema de manera integrada.

Daremos un ejemplo con el caso de CORFO. Actualmente la Corporación de Fomento a la Producción CORFO pone a disposición de las empresas, incluidas las pymes, diversos instrumentos financieros como créditos de largo plazo, mecanismos de cofinanciamiento y fondos de fomento. Entre ellos, cabe destacar (OCDE - CEPAL, 2005):

- PROFO (Proyecto Asociativo de Fomento): busca incentivar la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas que aquejen a varias empresas en común. El beneficio puede proporcionar hasta US\$250.000 durante tres años para financiar asesorías y equipos.
- FAT (Fondo de Asistencia Técnica): se trata de hasta US\$3.500 anuales que pueden ser utilizados por una pyme para contratar asesorías o consultores en diversas áreas entre las que se incluye el control de calidad y el control ambiental (auditorías ecológicas y evaluaciones ambientales, por ejemplo).
- PDP (Programa de Desarrollo de Proveedores): se trata de un programa que busca establecer relaciones de beneficio mutuo entre grandes compañías y sus proveedores más pequeños.

Además de estos, hay una serie de otros fondos, de presupuestos aún más elevados, destinados a promover la innovación tecnológica y la adopción de técnicas de producción más limpia por parte de las pymes.

Lo anterior constituye sólo un ejemplo del potencial que tiene el concebir una política de desarrollo sustentable, y el definir mecanismos específicos que permitan alcanzarlo (el caso de la Estrategia) y la integración de los esfuerzos sectoriales en torno a ello.

5. Sobre la implementación de la Estrategia

Conscientes de la necesidad de adoptar un enfoque de implementación gradual de la Estrategia, proponemos una modalidad de incorporación flexible de las nuevas exigencias, esto es, que no exijan el cumplimiento inmediato de las nuevas disposiciones, sino que admitan “períodos de ajuste” de los proveedores. No obstante ello, cabe recalcar la necesidad de que el período de ajuste no se extienda por un plazo excesivo de manera de dar una señal de “laxitud” en la imposición de estas nuevas disposiciones en materia de compras y contrataciones públicas.

A continuación se da un ejemplo de una modalidad de implementación flexible con relación a los Convenios Marco.

Implementando la Estrategia: el caso de los Convenios Marco

La idea principal que debiera guiar la implementación de la modalidad de implementación flexible en los convenios marco, consiste en que pueda adjudicarse un convenio marco a un proveedor que no cumpla con los nuevos requerimientos en material social y ambiental, pero que en las cláusulas de ejecución del contrato se establezca el compromiso de adquirir las certificaciones necesarias en un plazo no mayor al que dure el convenio. En este sentido, al incorporarse en las cláusulas de ejecución, el no cumplimiento del compromiso podría ser causal de sanción o de inhabilidad para la participación en un próximo proceso de licitación.

En el caso de los proveedores que ya tienen sus productos en el catálogo electrónico, se podría establecer medidas aun más flexibles. Por ejemplo, establecer una gradualidad en tres etapas:

- i. La primera vez que se adjudique un convenio marco, luego de la entrada en vigencia de la nueva normativa, se advierte la necesidad de incorporar los elementos de responsabilidad social y ambiental.
- ii. La segunda vez que se participe de una licitación, y aún no se cumpla dichos criterios, se advierte la obligatoriedad de incorporarlos si se desea participar en un tercer proceso.
- iii. La tercera vez que se presente el proveedor sin haber incorporado los criterios de responsabilidad social y ambiental establecidos, se inhabilita de su participación en el proceso de licitación de convenio marco hasta que demuestre su cumplimiento.

IV. Elementos a considerar respecto del sistema actual

Si bien es cierto tal como lo hemos mostrado en la sección segunda, el sistema ChileCompra representa un avance sustantivo respecto de la forma que tenía el Estado de hacer sus compras y adjudicar sus contratos, creemos que el sistema no está exento de una serie de vicios y malas prácticas que afectan su funcionamiento transparente y no discriminatorio. A continuación presentamos brevemente algunos elementos importantes a considerar en una reforma a los parámetros del sistema.

1. Transparencia, disponibilidad de información y control ciudadano

La apertura de la información y una serie de exigencias encaminadas a transparentar los procesos de compras de los organismos públicos constituye, quizás, uno de los mayores logros del sistema ChileCompra hasta el momento. Sin embargo existe la sensación generalizada de que más allá de las disposiciones propias de la ley de Compras Públicas y de las intenciones de la Dirección de Compras de dotar al sistema de mayor transparencia, existe una serie de prácticas habitualizadas asociadas, quizás, a una forma de entender el hacer negocios con un fuerte componente personal y afectivo, algo ajeno al trato formal e impersonal que debiera primar en las relaciones del Estado con sus proveedores, y que se encuentra en el espíritu de la Ley de Compras. Estas conductas se ven reforzadas, además, con una serie de procedimientos que se han instalado en la administración pública en los últimos años. A continuación enumeramos una serie de situaciones que son percibidas como irregulares por usuarios del sistema ChileCompra²¹:

a. Aun cuando los procesos de compra, tal como se describen en el reglamento de la ley de compras, debieran tender a la máxima transparencia, un número no menor de licitaciones públicas parecieran corresponder a procesos “concertados”, en que proveedores específicos son informados con antelación del próximo llamado a concurso. Inclusive, en este mismo contexto, se han detectado prácticas como las siguientes: solicitar a un proveedor que se presente a una licitación sólo para contar “con más oferentes”, pues la adjudicación de la oferta se encuentra previamente acordada.

²¹ Las situaciones que se dan a conocer a continuación han sido sugeridas en los distintos momentos de consulta que se han efectuado en el marco de este trabajo, tanto con organizaciones particulares como en

b. Existe la sensación de que a pesar de que en la Ley de compras se sanciona el deber de establecer criterios de evaluación objetivos, y de explicitar los puntajes asignados, en muchos casos las ofertas siguen siendo adjudicadas según criterios que solían primar antiguamente (asignación a personas conocidas, familiares, etc.). Esto resulta vital, también, para el aspecto del control ciudadano de las malas prácticas. Actualmente, al buscar una determinada adquisición, el portal no publica la información respecto de los resultados del cálculo de puntajes para cada oferta, ni tampoco los criterios y las ponderaciones utilizadas. Esto último puede encontrarse sólo en el caso de los convenios marco, aunque aun para ellos sólo es posible encontrar la información para algunos convenios, y en ningún caso se publica el resultado de los puntajes obtenidos por las distintas ofertas. De este modo, se entiende que i) esta información no se publica, o bien ii) se encuentra lo suficientemente inaccesible como para no ser encontrada de manera rápida por quien la necesite. En ambos casos, la falta de información no asegura que el nuevo sistema haya logrado erradicar las malas prácticas antes mencionadas, a la vez que obstruye la posibilidad de control ciudadano sobre estas malas prácticas.

c. Existe la sensación de que la forma de asignar los recursos, o alguna cantidad de ellos, a los organismos públicos según los montos gastados el año anterior, hace que una gran cantidad de recursos sean gastados en los últimos meses del año para evitar que sean asignados a otra unidad al año siguiente. En el rubro que tiene relación con la producción de estudios y asesorías sobre distintos temas sociales, por ejemplo, muchas veces las bases de licitación parecieran no establecer de manera adecuada los criterios de evaluación de las ofertas, de manera que falla la selección de la mejor oferta y se obtienen estudios de baja calidad y que no sirven al organismo en cuestión, debiendo realizarse un nuevo proceso con los consiguientes costos económicos. Severas dudas cabría hacerse, en esta misma línea, respecto de la utilidad de estudios que se formulan de manera tan apresurada.

el contexto del taller de compras responsables antes mencionado (ver anexo I). En este sentido, deben entenderse como percepciones de un grupo de usuarios del sistema más o menos acordes con la realidad, y no como hechos comprobados.

2. Problemas de acceso para las micro y pequeñas empresas (MIPE)

Otro de los avances sustantivos de ha logrado el sistema ChileCompra, tal como fue mencionado en la sección segunda, constituye el mayor acceso que ha logrado generar para el sector de la micro y pequeña empresa. Sin embargo el 36% de participación de las MIPE en el total de ventas del mercado de Compras Públicas contrasta con el porcentaje que representan en cuanto a proveedores inscritos, que sobrepasa el 90%. Las empresas pequeñas activas (es decir, que han participado ofertando o recibiendo ordenes de compra) siguen teniendo un nivel de efectividad que corresponde a la mitad del que presentan las empresas grandes (véase Madariaga, 2007; ver también, cuadros en anexo III). Una medida significativa puede encontrarse en la reciente publicación de la Directiva sobre el cobro de garantías (Chilecompra, 2007c). Respecto de ello cabe destacar, al menos, dos situaciones que pudieran constituir trabas al acceso de las MIPE:

a. Es necesario adoptar mecanismos para simplificar la presentación de los documentos que permiten cumplir con los requisitos que aparecen en las bases de licitación. Efectivamente, se constata una creciente “burocratización” en la forma de exigir la comprobación de requisitos para participar de los procesos de licitación. De este modo, los costos monetarios y en tiempo que supone el “papeleo” pueden constituir una traba importante al acceso de las MIPE. En línea con lo propuesto como parte de la Estrategia en cuanto a la integración de políticas y sectores, se propone, por ejemplo, que documentos que dependen de otros organismos del Estado, como los boletines laborales, las deudas tributarias, etc. sean verificados directamente por el o los encargados de la evaluación de las ofertas desde una plataforma integrada de información relevante de distintos organismos del Estado (SII, Dirección del Trabajo, Registro Civil, etc.) que podría ser sólo para uso interno, como también de uso público.

b. Resulta importante modificar el comportamiento del Estado en materia de pagos. Se constata una importante tendencia a que los pagos realizados producto de la compra de bienes o servicios por parte de organismos del Estado se realicen con una distancia considerable de la fecha de provisión del bien o servicio en cuestión. Este retraso constituye un fuerte desincentivo para la MIPE que no cuenta con un grupo de

compradores lo suficientemente diversificado como para prescindir de dicho flujo de recursos. En efecto, teniendo en cuenta esta situación, y si pensamos en un contexto en que el Estado pueda constituir el principal comprador de la MIPE, el pago a tiempo de los bienes y servicios contratados resulta crucial para la sustentabilidad de su actividad productiva. Por contraste, las empresas más grandes poseen un flujo de caja mayor y su actividad se encuentra diversificada en distintos productos y en diversos compradores, lo que permite manejar de manera aceptable el riesgo de pago retrasado de alguna de sus ventas.

3. Inhabilidades para contratar

Si bien es cierto, el Reglamento de la Ley de Compras incluye algunos elementos que parecen constituir condiciones básicas aceptables para participar en los procesos de compras y contrataciones del Estado, a la luz de la alta participación de empresas con malas prácticas estas parecieran insuficientes.

El artículo 92 del Reglamento de la Ley de Compras establece las siguientes inhabilidades si se quiere participar en una licitación pública:

- Haber sido condenado con sanción de multa en más de dos ocasiones dentro de un período de 2 años, por infracción al DFL n°1 de 2005.
- Haber sido condenado por incumplimiento de un contrato con algún organismo del Estado.
- Registrar deudas tributarias impagas por más de un año.
- Registrar cotizaciones impagas de previsión o salud, o reclamos pendientes en materia laboral por más de un año.
- Estar suspendido o haber sido eliminado del registro de proveedores.

Nuestra propuesta consiste en agregar a las inhabilidades, al menos, los siguientes puntos:

- Haber sido condenado con sanción de multa por infracción al Código del Trabajo durante los últimos 12 meses.
- Haber sido condenado con sanción de multa por infracción a la normativa ambiental durante los últimos 12 meses.
- Contar con un proceso abierto de demanda por infracción grave al Código del Trabajo.
- Contar con un proceso abierto de demanda por infracción grave a la normativa ambiental.

V. Anexo I: Taller compras públicas responsables

A continuación se presenta una serie de reflexiones surgidas a la luz del taller “Compras Públicas Responsables, ¿Por dónde comenzar?” realizado el día martes 30 de octubre de 2007, organizado por CENDA y Red PUENTES.

Al taller asistieron representantes de diversas organizaciones sociales ligadas a la red (CENDA, ODECU, CODEFF, Casa de la Paz, CEDEM, Consumers Intl.) que tienen distintas áreas de trabajo (relaciones laborales, desigualdades de género, medio ambiente, defensa del consumidor, etc.) así como representantes de una institución de educación superior que ha venido trabajando temas de responsabilidad social (Universidad Bolivariana).

Reflexiones sobre el rol del Estado

Una política de compras públicas debe partir por una definición del Estado respecto de qué entiende por responsabilidad social. En este sentido, ésta debe inscribirse en una política más amplia del Estado respecto de la responsabilidad que le cabe en sus acciones en distintos ámbitos.

Se requiere, por tanto, que el Estado asuma un rol activo en la definición de políticas y acciones concretas, y no que se limite a trazar las reglas del juego que son utilizadas por otros agentes. Esto dice relación directa, en el caso de las compras públicas, con que el Estado sea capaz de imponer sus condiciones respecto de qué quiere comprar y respecto de cómo lo quiere comprar, y no que sean los proveedores quienes decidan esto. Un ejemplo lo muestra el estudio de ODECU sobre los cereales y su utilización por parte de la JUNAEB para incorporar estándares de calidad en sus compras de cereales.

Temas o criterios para incluir en las compras públicas

Respecto de los criterios de compras responsables surgieron con fuerza 3 temas: Sobre la transparencia y control ciudadano, el fomento de la MIPE y el tema de la calidad.

- **Transparencia y control ciudadano:** Se establece la necesidad de aumentar los grados de acceso a la información. Esto se liga tanto a la transparencia de los procesos de compras como al tema del control que la ciudadanía puede ejercer sobre dichos procesos. Se menciona la necesidad de que exista una instancia abierta al público para realizar denuncias.

Vale la pena, también, hacer mención a la posibilidad de gestionar el conocimiento, es decir, que las organizaciones de la sociedad civil pongan al servicio de los distintos organismos del Estado su expertise, difundiendo sus estudios respecto de cuestiones relevantes desde el punto de vista de las compras responsables (ejemplo de ODECU y la JUNAEB).

- **Fomento de la MIPE:** Pese a los avances que se constatan a nivel de incorporación de la MIPE y de aumento de su presencia en el mercado de las compras públicas, todavía existe una gran brecha entre su presencia y su participación efectiva, lo que supone pensar que aún existen mecanismos que limitan sus posibilidades y que necesitan ser abordados a través de medidas concretas. Se menciona, por ejemplo, el incentivo perverso que supone la forma de pago que tiene el Estado: por el hecho de hacerse a plazos muy largos, esto desestimula la oferta de productos y servicios por parte de la MIPE y favorece a empresas de mayor tamaño que suponen una gestión de recursos de más largo plazo.
- **Calidad de las compras:** Se constata una serie de hechos que ponen en duda los estándares de calidad exigidos, tanto a nivel de productos (nuevamente el citado estudio de ODECU sobre los cereales y otro sobre las leches en caja y su relación con las políticas de compras en organismos como JUNAEB) como de servicios. Acá vale el ejemplo de la multiplicación de licitaciones en los últimos meses del año que no esperan un servicio o producto en sí, sino simplemente gastar el presupuesto para que este no se reduzca al año siguiente. Así se multiplican las licitaciones “flash” que se publican y adjudican en plazos muy cortos, determinan plazos muy reducidos para su implementación -que incluso significa de alguna manera subsidiar al Estado pues muchas veces los costos en los que se incurre son mayores que los ingresos- y que por tanto genera una acumulación de estudios de dudosa calidad y de dudoso valor en cuanto a su utilización por parte de los organismos contratantes. Esto pone también de relieve la transparencia bajo la cual se realizan estas licitaciones, en las que está involucrada el uso de información cuando todavía no se hace pública, la constitución de licitaciones ficticias, pues se sabe de antemano quienes serán adjudicados, etc.

En relación al aspecto legal o normativo, como condición de posibilidad para adoptar estos criterios de res-

ponsabilidad en las compras públicas, queda de manifiesto que la ley incluye algunas disposiciones que sí lo permitirían. El tema en este caso estaría, por una parte, en ampliar la interpretación restringida que de la ley se hace en la Dirección de Compras Públicas (que enfatiza el elemento de “no discriminación” ni positiva ni negativa) y en la capacidad de establecer mecanismos específicos mediante los cuales puedan incluirse estos criterios en los procesos de compras.

Mecanismos para incluir criterios de compras responsables

Se mencionan tres mecanismos para la inclusión de criterios de responsabilidad social en las compras del Estado:

1. Utilizar el sistema ChileCompra Express, es decir, las compras por catálogo electrónico, en un sistema que opere en base a certificaciones, una suerte de “proveedores del estado plus”. De esta forma, los convenios marco que se establecen debieran incluir en sus cláusulas elementos de responsabilidad social.
2. En ese caso, debiera elaborarse algún mecanismo de asignación de puntajes en relación a criterios de responsabilidad social. Sin embargo, se enfatiza la necesidad que estos mecanismos se encuentren en el marco de posibilidades establecido por la normativa vigente, lo que incluye por ejemplo, atender a las condiciones de los TLC que son vinculantes para el país, y que limitan (o abren) estas posibilidades
3. Por último, se liga el tema de las compras responsables y la participación ciudadana. Mecanismos para conciliar estos dos elementos sería, por ejemplo, establecer alguna medida de incidencia de la comunidad en la elaboración del presupuesto municipal (o parte de este), especialmente en municipios pequeños.

Elementos para la discusión

Del debate surgen algunos elementos interesantes de tener en cuenta para las discusiones futuras respecto de Compras públicas responsables.

1. El hecho de contar con una nueva institucionalidad y mecanismos que propendan a la transparencia, que sin duda son un avance respecto de lo que se tenía antes, no asegura que se logre efectivamente dicha transparencia. Acá se hace mención a la persistencia de prácticas ancladas en la antigua forma de abastecimiento,

lo que supondría la necesidad de incluir algún tipo de capacitación que permita un “cambio de mentalidad” y esto tanto respecto a los elementos de transparencia ligados a los procesos de compra, como para la inclusión de criterios distintos del mejor precio al momento de asignar las ofertas. Surge, aquí, la idea de que sean las mismas organizaciones de la sociedad civil quienes asuman este rol de educación respecto de la manera de enfrentar el tema de las compras públicas y su relación con la responsabilidad social.

2. Respecto de la mencionada necesidad de velar por la no discriminación, se realiza una constatación clave: más allá de lo que propone la normativa, en la práctica misma es imposible mantener una actitud neutral. Esto pone de relieve la necesidad de generar políticas de compras que atiendan a criterios sustantivos (y no sólo criterios económicos), es decir, que la definición de responsabilidad social por parte del Estado vaya asociada a ciertos valores que guíen la provisión de bienes y servicios. Por ejemplo, en la compra de medicamentos, alimentos para la JUNAEB, etc. pero también cuando los proveedores son pésimos empleadores o grandes contaminantes. Esto tiene que ver con una dimensión ética que no puede soslayarse cuando está en juego la definición que hace el Estado de su rol en la sociedad y en el impulso del desarrollo (sostenible).

3. En un plano más práctico, se debe distinguir entre la provisión de bienes y la de servicios, pues ambos casos suponen preguntas distintas respecto de la calidad de lo que se compra, y respecto de la sustentabilidad y responsabilidad social.

Estrategias de acción

Un elemento central consiste en dar visibilidad al tema de Compras Públicas. Se constata su lejanía de la discusión cotidiana, lo que implica un desafío por instalar el tema en la agenda pública, y particularmente, instalarlo a partir de una definición desde la sociedad civil de los alcances de la adopción de políticas de compras públicas responsables. Para esto se propone, por ejemplo, poner de relieve cuestiones escandalosas y que generen alto impacto, como podría ser, nuevamente, los estudios de ODECU sobre cereales y leches en las colaciones escolares, o las deficiencias laborales y ambientales detectadas en Agrosuper, por nombrar algunos.

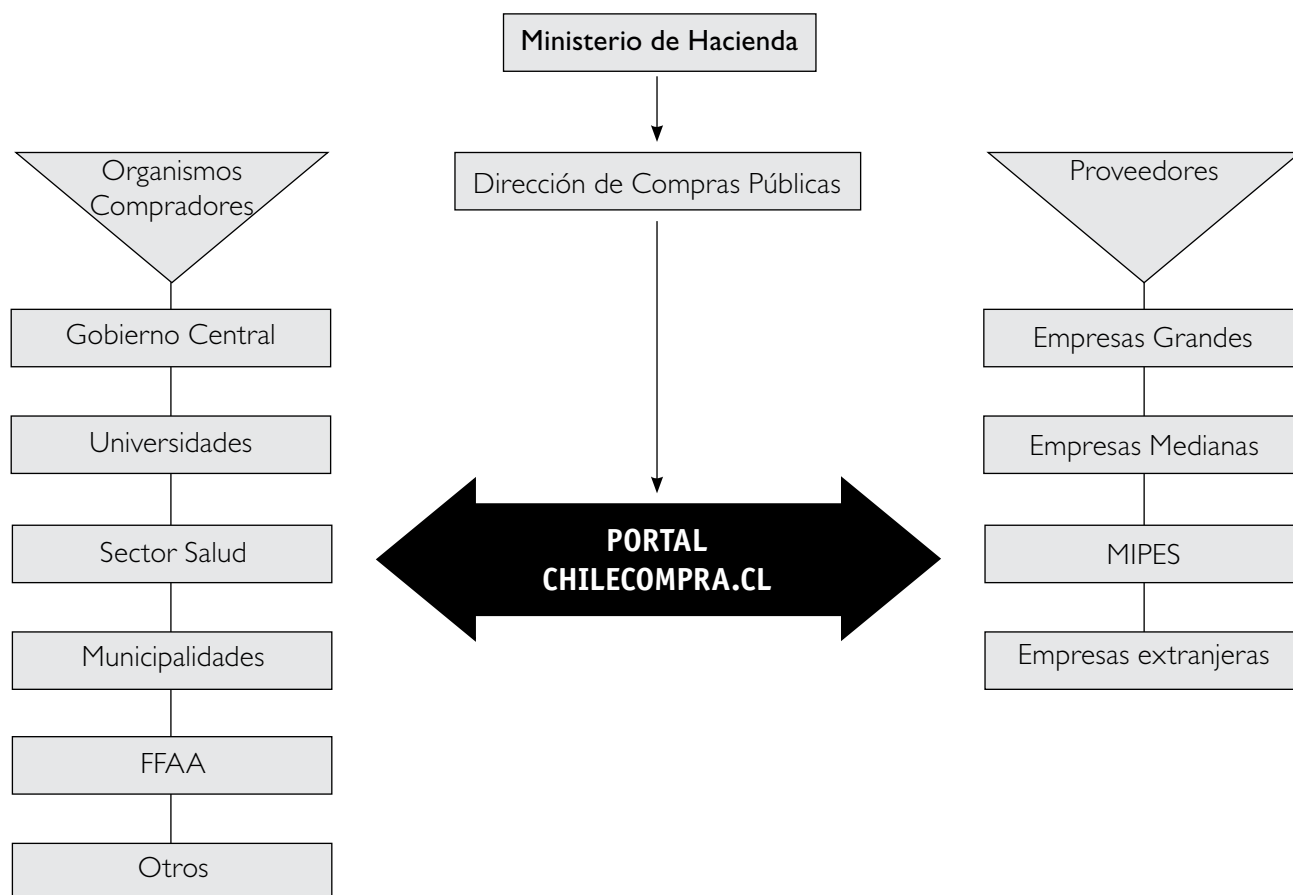
Tiende a repetirse la idea de la necesidad de establecer alianzas o relaciones estratégicas. Esto ya sea con organismos públicos (CONAMA, Ministerio del Tra-

bajo, SERNAC, etc.) como también con otras organizaciones (por ejemplo ProAcceso para el caso de la transparencia de los procesos de compras y el acceso a la información). Esto debiera traducirse en la realización de actividades conjuntas, posiblemente bajo el formato de taller utilizado en esta ocasión, en que, además, participen encargados de abastecimiento de distintos organismos públicos. Esto permitiría, de alguna u otra manera, dar una suerte de continuidad a la relación que se ha establecido con algunos organismos públicos, por ejemplo, en el marco del estudio sobre

las definiciones de responsabilidad social de los organismos públicos realizado por Ana María Medioli, de Red Puentes Chile en 2004.

Por último, se presenta la propuesta de levantar una campaña paralela sobre compras responsables en grandes empresas. Esto aludiendo a algunas experiencias internacionales en que se han organizado sistemas de compras responsables desde las propias empresas. Esta iniciativa, quizás, pudiera partir por la definición de un protocolo de compras responsables desde las propias ONG.

VI. Anexo II: Mapa de actores del sistema Chilecompra



VII. Anexo III: Cuadros ChileCompra - MIPE

Cuadro 6

Sistema ChileCompra: Distribución por tipo de participación, 2005

| Tipo de empresa | N° proveedores inscritos | Registrado (sólo información) | Sólo recibe órdenes de Compra | Sólo Oferta | Oferta y recibe órdenes de Compra | TOTAL |
|------------------|--------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------|
| TCP ¹ | 64.460 | 62,4% | 13,1% | 5,2% | 19,3% | 100% |
| MIPE | 87.588 | 66,7% | 9,6% | 4,3% | 19,4% | 100% |
| Mediana | 7.873 | 47,5% | 10,7% | 6,1% | 35,7% | 100% |
| Grande | 4.101 | 41% | 7% | 7,7% | 44,3% | 100% |
| TOTAL | 164.022 | 63,4% | 11% | 4,8% | 20,8% | 100% |

Fuente: www.chilecompra.cl

Nota: se considera "activos" aquellos proveedores que participan al menos recibiendo órdenes de compra u ofertando.

¹ Trabajadores por cuenta propia. Generalmente se cuentan dentro de las micro empresas.

Cuadro 7

Sistema ChileCompra: Montos adjudicados por tamaño de empresa, 2004 - 2006 (% del total)

| Segmento de empresa | Año | | |
|---------------------|------|------|------|
| | 2004 | 2005 | 2006 |
| Micro | 8,6 | 11,5 | 13,0 |
| Pequeña | 15,2 | 18,3 | 21,9 |
| Mediana | 14,7 | 17,0 | 17,5 |
| Grande | 61,4 | 53,2 | 47,6 |

Fuente: elaboración propia en base a datos chilecompra.cl

VIII. Bibliografía

- BALTERA, Pablo y Estrella Díaz (2005): Responsabilidad Social Empresarial. Alcances y potencialidades en materia laboral, Cuaderno de Investigación n° 25, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago. Diciembre.
- CENDA y ODECU (2006): Responsabilidad Empresarial en la Producción Avícola en Chile, Centro de información del Comportamiento Empresarial, CICE, Santiago. Disponible en <http://www.ciceenlinea.cl/cm/cm4.php?id=19>
- CHILECOMPRA (2006a): Directiva de Contratación Pública - Estándares de Transparencia 2006, circular n°4, Dirección de Compras y Contratación Pública, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Junio. Disponible en www.chilecompra.cl
- (2006b) Directiva de Contratación Pública n°5: Instrucciones para Compras a través de Convenio Marco, Dirección de Compras y Contratación Pública, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Octubre. Disponible en www.chilecompra.cl
- (2006c) Informe de Gestión ChileCompra. Balance año 2006, Dirección de Compras y Contratación Pública, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Disponible en www.chilecompra.cl
- (2006d): Informe MIPE ChileCompra. Período 2005 - 2006, Abril. Dirección de Compras y Contratación Pública, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Disponible en www.chilecompra.cl
- (2006e): Ley N° 19.886 de Compras Públicas y Reglamento, Dirección de Compras y Contratación Pública, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Disponible en www.chilecompra.cl
- (2006f): Memoria 2003 - 2006. Balance de la reforma al mercado de las compras públicas, Dirección de Compras y Contratación Pública, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Disponible en www.chilecompra.cl
- (2007a): Informe Tendencias y Oportunidades de Negocio en Mercado de las Compras Públicas 2007, Dirección de Compras y Contratación Pública, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Disponible en www.chilecompra.cl
- (2007b): Plan Estratégico 2007 Dirección de Compras y Contratación Pública, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Disponible en www.chilecompra.cl
- (2007c): Directiva de Contratación Pública n°7: Instrucciones para Uso de Garantías en Procesos de Compras, Dirección de Compras y Contratación Pública, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Disponible en www.chilecompra.cl
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): Comunicación interpretativa de la comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales a dichos contratos, COM(2001) 566 final, Bruselas.
- CONAMA y FONDO DE LAS AMÉRICAS (2003): Responsabilidad Ambiental, el desafío del s.XXI: Guía RAM. Una herramienta para el Desarrollo Sustentable, programa de Promoción de la Responsabilidad Ambiental de las Organizaciones, Comisión Nacional del Medio Ambiente - Fondo de las Américas, Santiago. Agosto.
- DEFRANCESCHI, Peter, Amalia Ochoa y Silke Moschitz (2007): Respiro Guide on Socially Responsible Procurement of Building Construction Works, ICLEI - Local Governments for Sustainability, European Secretariat, Bruselas.
- EL MERCURIO (2007a): ¿AAA o AA? Los detalles del plan del SII para clasificar a los mejores contribuyentes, edición domingo 18 de noviembre, Santiago.
- (2007b): Ejecutivos de Codelco y de mineras privadas acusan a ministro Andrade por informe laboral, edición domingo 2 de diciembre, Santiago.
- (2007c): Trabajo ordena a Codelco contratar 2.000 personas, y estatal evalúa fórmula para evitarlo, edición martes 4 de diciembre, Santiago.
- (2007d): Empresariado lanzó su más dura crítica al gobierno en sus dos años de administración, edición miércoles 5 de diciembre, Santiago.
- ETHIBEL (s.i): Manuel Pour la Demande du Label Social Belge, Bruselas. Disponible en www.social-label.be
- MADARIAGA, Aldo (2007): Compras Públicas Responsables. Un acercamiento preliminar, Documento de Trabajo CENDA - Red Puentes Chile, Santiago. Noviembre. Disponible en <http://www.cendachile.cl/node230>
- McCRUDDEN, Christopher (2006): Corporate Social Responsibility and Public Procurement, Working Paper n°9/2006, Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, University of Oxford. Abril

- MEDIOLI, Ana María (2005): Visión Acerca de la Responsabilidad Social Empresarial en Organismos del Estado, Red Puentes Chile. Octubre.
- MOSCHITZ, Silke (2005): CARPE Guide to Responsible Procurement, Eurocities Secretariat, Bruselas.
- NÚÑEZ, Georgina (2003): La Responsabilidad Social Corporativa en un Marco de Desarrollo Sostenible, serie Medio Ambiente y Desarrollo n°72, CEPAL - GTZ, Santiago.
- OCDE - CEPAL (2005): Evaluaciones de Desempeño Ambiental. Chile, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- OIT (2003): Los Convenios Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OLAB (Observatorio Laboral Chile) (2007): ¿Cuál es el precio de las frutas chilenas?, Monitoreo séptima región, Documento de Trabajo, Centro de Estudios de Desarrollo Alternativo, CENDA. Abril. Disponible en <http://www.olab.cl>
- PNUD (2006): Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?, Desarrollo Humano en Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.
- RIESCO, Manuel (2007): Se derrumba un mito. Chile reforma sus sistemas privatizados de educación y previsión, CENDA, Santiago.
- SLOB, Bart, Joris Oldenziel y Tim Steinweg (eds.) (2007): Sustainable Procurement in the European Union. Proposals and Recommendations to the European Commission and the European Parliament, SOMO - ECCJ Secretariat, Bruselas.
- UNITED KINGDOM (2006): Procuring the Future. Sustainable procurement national action plan: recommendations from the Sustainable Procurement Task Force, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Londres. Junio

En las décadas recientes, Chile ha pasado desde una estrategia de desarrollo basada en la fuerte presencia del Estado y una economía liderada por la industrialización y la sustitución de importaciones, a un modelo de apertura hacia el exterior, basado en el éxito de las exportaciones, y una concepción de Estado mínimo. Como parte de este proceso, el Estado se ha replegado hacia un rol subsidiario y regulador, confiando en la capacidad del sector privado de aportar eficiencia y dinamismo a la economía. Sin embargo, durante este proceso el Estado no ha tomado las providencias necesarias para que el sector privado cumpla con estándares mínimos de calidad, respeto a los derechos humanos y laborales, y protección del medio ambiente.

Esto último contrasta con el rol esencial que cumple el Estado en toda sociedad: independiente de las concepciones que se tenga sobre su presencia y tamaño, el Estado constituye siempre el garante del Bien Común, y por tanto, debe buscar el bienestar superior de la ciudadanía en cada acción y decisión que deba tomar. Esto supone la necesidad de que éste incorpore criterios de responsabilidad que permitan, a lo menos, promover el cumplimiento de los estándares legales mínimos en materia laboral y ambiental, en cada uno de los distintos papeles que asume (como productor, como regulador, como empleador, como consumidor, etc.)

En tanto consumidor, el Estado debe procurar comprar productos fabricados bajo condiciones de trabajo aceptables, y que no dañen el medio ambiente, además de comprar sólo a productores responsables tanto social como ambientalmente. Si bien la legislación actual sobre compras públicas recoge estos planteamientos, las cifras revelan una profunda desconsideración por parte de los organismos públicos respecto de qué compran, cómo lo compran y a quién lo compran. Esto ha permitido, por ejemplo el que el Estado hayan efectuado contratos por varios millones de dólares con empresas conocidas por sus malas prácticas laborales y ambientales, y con millonarias multas por parte de la Inspección del Trabajo y la CONAMA.

En el presente documento pretendemos ofrecer algunos elementos clave para la incorporación de criterios de responsabilidad social y ambiental en las compras públicas tomando en cuenta la situación específica de Chile y las posibilidades reales para su implementación. En este sentido, la idea acá esbozada es la de presentar un primer gran paso hacia la incorporación plena de elementos de responsabilidad social y ambiental en las acciones y decisiones del Estado, como parte de una política de desarrollo sustentable de largo plazo. La estrategia presentada, por tanto, se reconoce como un piso sobre el cual debiera elaborarse un plan de acción que suponga la incorporación gradual de los principios aquí discutidos, no sólo en el ámbito de las compras del Estado, sino también su extensión e integración con otros ámbitos del quehacer del aparato público.



Residencial Seminario 984, Ñuñoa
Santiago • Chile

Fono: (56-2) 274 21 66
rsechile@mi.cl • coordinapuentes@vtr.net

www.redpuentes.org

**acción ciudadana por la responsabilidad
social y empresarial de las empresas**