

INCORPORACIÓN DE CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD EN LA ACTIVIDAD COTIDIANA DEL ESTADO¹

INCLUSION OF SUSTAINABILITY CRITERIA
IN THE DAILY ACTIVITY OF THE GOVERNMENT

Camilo Andrés Cornejo Martínez

Abogado de la Universidad de Chile
Magíster (c) en Derecho, Universidad de Chile
camilo.cornejo@ug.uchile.com

RESUMEN: Nuestro Estado cuenta con un importante gasto público y número de funcionarios para ejecutar sus actividades, las que son realizadas sin criterios de sustentabilidad, pese a los deberes ambientales que debe cumplir. Nada obliga a sus funcionarios a reducir, reutilizar ni reciclar, siendo una actividad que depende de la voluntad de cada cual. En este trabajo se estudia un instrumento que intenta incorporar estas consideraciones de sustentabilidad en el Estado, para lo que se analizará las características y la experiencia comparada de implementación del denominado Sustainable Public Procurement o Green Public Procurement.

PALABRAS CLAVE: Instrumentos de gestión ambiental, sustentabilidad, compras públicas verdes.

ABSTRACT: Our Government has significant public spending and a relevant number of public servants to carry out its activities. Despite the environmental duties that it must fulfill, nothing forces to his officials to reduce, reuse or recycle, being an activity that depends on the will of each public servant. This work analyzes Sustainable Public Procurement or Green Public Procurement, as an instrument that attempts to incorporate sustainability considerations in the daily activity of the Government, reviewing the characteristics of the instrument and the comparative experience of his implementation.

KEYWORDS: Environmental management instruments, sustainability, green public procurement.

¹ Agradezco las enseñanzas y comentarios de las profesoras Pilar Moraga Sariego y Valentina Durán Medina que, con ocasión de sus cursos impartidos en el Programa de Magíster en Derecho cursado en la Universidad de Chile inspiraron este análisis.

1. INTRODUCCIÓN

En nuestro sistema jurídico no existe ningún instrumento obligatorio que exija incorporar consideraciones ambientales en la actuación cotidiana del Estado². Nada obliga a sus órganos a reducir, reutilizar, ni reciclar, siendo una práctica que depende de cada funcionario o unidad. Tampoco existen consideraciones obligatorias relacionadas con el gasto público, el incentivo a reducir el consumo de recursos, productos contaminantes (plásticos de un solo uso, por ejemplo) o privilegiar la adquisición de bienes y servicios respetuosos del medio ambiente en todo su ciclo de vida.

Lo anterior, pese a que nuestra Constitución garantiza el derecho a un medio ambiente libre de contaminación, impone al Estado el deber de tutelar la preservación de la naturaleza y le exige promover el bien común. Incluso, esto es contradictorio con la actuación internacional de Chile que se comprometió con metas de sustentabilidad mediante la denominada Agenda 2030³ y la necesidad de adaptar comportamientos de cara al cambio climático.

Bajo este panorama y, sin perjuicio de estas y otras consideraciones normativas, nos hace pensar que es jurídicamente necesario que el Estado se dé un instrumento que regule y minimice los impactos de su propia actividad, en los servicios que diariamente ejecuta.

A nivel comparado, distintos países han intentado desarrollar estrategias para que la actividad diaria de organismos públicos disminuya en todo lo posible su impacto, y a su vez que los productos o servicios que utiliza los adquiera de proveedores respetuosos de políticas ambientales⁴. Es más, la incorporación de consideraciones ambientales en las actuaciones estatales fue señalada por Naciones Unidas como una de las

² Dentro de los mecanismos de gestión ambiental consagrados en la Ley N° 19.300, no existe ninguna referencia a esta clase de instrumentos que exijan al Estado considerar el factor ambiental en cada una de sus decisiones.

³ “En Septiembre del 2015 Chile, como parte de 193 países miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad que tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad”. CHILE AGENDA (2015)

⁴ En principio, la Unión Europea es la que ha desarrollado mayormente este instrumento (Green Procurement), no obstante, también es aplicado en Japón, China, Taiwán, EE. UU., entre otros. En la materia, entre otros, ver EUROPEAN COMMISSION (2016).

herramientas clave de gestión ambiental que permitiría un desarrollo sustentable⁵.

Entre las estrategias diseñadas, se desarrolló como instrumento uno denominado “Green Public Procurement, Green Purchasing” o “Compras Públicas Verdes”, que se define generalmente como “el proceso mediante el cual las autoridades públicas buscan adquirir bienes, servicios y obras con un impacto ambiental reducido a lo largo de su ciclo de vida, en comparación con los bienes, servicios y obras con la misma función principal que de otro modo se hubieran adquirido”⁶ [traducción libre].

Con esto se busca que el Estado mejore su huella de carbono, sea previniendo y manejando de mejor modo sus impactos, mediante decisiones conscientes que consideren la preocupación ambiental, mediante factores tales como considerar en el precio de adquisición de productos y servicios las consecuencias ecológicas de toda la vida del producto, lo que hace efectivo principios ambientales como el que contamina paga, el de responsabilidad (en su faz preventiva) y el principio preventivo.

De igual modo, se comenzó a hablar de Sustainable Public Procurement (“SPP”) que, a diferencia de las Compras Públicas Verdes, exigiría que “las autoridades busquen el balance adecuado entre los tres pilares del desarrollo sustentable –económico, social y medioambiental– cuando obtengan bienes, servicios o trabajos, en todas sus etapas”⁷ [traducción libre].

Para algunos, Sustainable Public Procurement y Green Public Procurement son instrumentos distintos pero relacionados de género a especie. Mientras el primero abarcaría factores sociales, ambientales y económicos en todas las actividades estatales, las compras verdes –por su parte– serían una especie, una forma en la que el Estado, en una de sus manifestaciones (contrataciones públicas) abarcaría esta consideración, existiendo también otras herramientas, como el manejo responsable de residuos (reducción, reutilización y reciclaje), la eficiencia energética, edificios ambientalmente amigables (eco-diseños), entre otras⁸.

⁵ NACIONES UNIDAS (2017).

⁶ UNIÓN EUROPEA (2014).

⁷ EUROPEAN COMMISSION (2019).

⁸ En la materia, ver PAYNE (2014).

El desarrollo de estas nociones originó ciertas confusiones en los nombres y alcances de los instrumentos que, por cuestiones geográficas y políticas ha tenido distintas nomenclaturas y alcances más o menos ambiciosos. Con todo, se ha comenzado a advertir que en realidad se está ante un mismo fenómeno, que busca el mismo objetivo: un manejo sustentable del aparato estatal.

En la materia, Naciones Unidas ha reconocido la diferente extensión de ambos conceptos según la zona geopolítica, previniendo que ella utilizará los conceptos como sinónimos. Así, en ocasiones ha preferido enfocarlo únicamente a las *compras públicas*, advirtiendo un segundo factor relevante del instrumento: la contratación verde también puede ser implementada por privados y no solo se restringe al mundo público⁹.

Nos interesa enfatizar para efectos de este análisis que, cuando el instrumento se enfoca en la contratación estatal, el objetivo es que todo el *iter negocial* (desde la elaboración de las bases de licitación o trato directo, pasando por la elección del proveedor, hasta la ejecución y finalización del contrato), considere las consecuencias ambientales, sociales y económicas de todo el ciclo de vida del producto o servicio contratado por el Estado (desde su origen hasta su destrucción material o jurídica), de modo que se incorporen factores tales como la gestión de residuos, eficiencia energética, disminución de gases con efecto invernadero, consumo responsable, diseños respetuosos del ambiente.

Como consecuencia de la valoración de factores ambientales en los procesos de compra, se pretende contribuir a la eficiencia del uso de recursos públicos, de forma que se minimice o disminuya el impacto ambiental de sus actuaciones, permitiendo incluso un ahorro de dinero por mejora de eficiencia energética, adquisición de productos con mayor vida útil, entre otras. En esto un buen ejemplo son las cifras rescatadas de Los Países Bajos:

⁹ Señala Naciones Unidas: “En algunas regiones, SPP [Sustainable Public Procurement] también se conoce como compra ecológica, compra preferible para el medio ambiente, o adquisición socialmente responsable. En este informe, utilizamos ‘SPP’ y ‘SP’ como un término general para cubrir estas actividades, reconociendo que hay importantes regiones y matices organizacionales sobre cómo se definen dichos términos, y que no todas las organizaciones que emprenden compras sostenibles son los gobiernos” [traducción libre]. NACIONES UNIDAS (2017).

“Se ahorrarían tres millones de toneladas de CO2 solo en los Países Bajos, si todas las autoridades aplicaran los criterios nacionales de contratación pública sostenible, que incluyen criterios ecológicos. El consumo de energía del sector público se reduciría en un 10%”¹⁰ [traducción libre].

Sobre esta base, nos enfocaremos en el fenómeno de la contratación de bienes y servicios que realiza el Estado, oportunidad en la que –debido a la nomenclatura de las referencias bibliográficas– se hablará indistintamente de Sustainable Public Procurement o Green Public Procurement, aun cuando se prefiere entender que son términos relacionados genéricamente. Así, se estudiará la implementación de consideraciones ecológicas en las compras públicas que realiza nuestro Estado, a la luz de la experiencia comparada, intentando advertir la utilidad de este tipo de medidas, con sus ventajas y desventajas. Para ello, veremos (i) el estado de las compras públicas en Chile; (ii) la promoción, justificación y características del instrumento por Naciones Unidas, uno de sus grandes promotores; (iii) la experiencia comparada de su aplicación, teniendo como referencia a China y los Países Bajos. Finalizaremos (iv) con algunas conclusiones que se pueden advertir de este instrumento de gestión ambiental.

2. ALGUNOS ANTECEDENTES DEL GASTO PÚBLICO Y EL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN CHILE

El Estado de Chile, con sus 16 regiones, 24 ministerios, 156 servicios públicos, cuenta con cerca de 435.170 funcionarios¹¹ intentando mantener una presencia a lo largo de nuestro territorio¹². Para cumplir sus más variadas funciones, para el año 2020 se aprobó un gasto público de

¹⁰ EUROPEAN COMMISSION (2020).

¹¹ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO: “Anuario estadístico del empleo público en el gobierno central”.

¹² Estos datos desde ya nos muestran el impacto de las actuaciones estatales y la forma en que sus decisiones, incluso de actividades cotidianas, puede afectar la protección o vulneración del medio ambiente. Piénsese por ejemplo que al año 2017, Empresas Copec con 34.545 trabajadores, aparecía como la empresa privada con mayores empleados a nivel nacional, cifra muy inferior a los 435.170 funcionarios públicos estatales. Datos obtenidos de: AMÉRICA ECONOMÍA (2018): “Conozca las 500 empresas más grandes de Chile 2018”, y DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO: “Anuario estadístico del empleo público en el gobierno central”.

\$ 57.951.406.446 de pesos, de los cuales al menos \$ 3.468.178.266 estarán destinados a la adquisición de *bienes y servicios de consumo*¹³.

Desde ya es bueno advertir que la Ley de Presupuesto del año 2020 no menciona en ninguno de sus artículos la palabra *sustentable* o incorpora consideraciones ecológicas al gasto, sea de los \$ 57.951.406.446 o de los \$ 3.468.178.266 aprobados. Es más, el mensaje de la ley tiene otro enfoque ambiental: señala que el presupuesto del Ministerio del Medio Ambiente crecerá en un 8 %, que se desarrollarán obras en beneficio hídrico, entre otras pequeñas referencias, pero no contiene ninguna alusión al gasto sustentable del presupuesto público.

Por otra parte, los consumos que el Estado mantiene en los distintos rubros son bastante significativos. Por ejemplo, Chile cuenta con 345 municipios, los cuales declararon gastar el año 2018 –aproximadamente– \$ 34.128.527.000 de pesos en agua, cifra que comprende tanto sus dependencias internas como la de los servicios comunitarios que presta¹⁴. Por su parte, el consumo municipal de electricidad alcanzaría los \$ 175.408.394.000 de pesos, lo que también incluye todas las áreas, tanto de gestión interna como de los servicios comunitarios¹⁵.

Por su parte, el Ministerio del Medio Ambiente informa que el Estado aproximadamente consume en un año: (i) 355 millones de kWh; 4.440.670 m³ de agua que equivalen a 1.860 piscinas olímpicas; (ii) 4.884.737 resmas de papel correspondientes a 305.296 árboles. Esto, en términos monetarios, significarían (iii) unos \$ 51 millones de dólares¹⁶ (unos \$ 38.250.000.000 de pesos)¹⁷.

¹³ Datos extraídos de la Ley de presupuesto público disponible en BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL: “Ley de presupuestos para el sector público correspondiente al año 2020”.

¹⁴ SINIM (Sistema Nacional de Información Municipal), SUBDERE, MINISTERIO DEL INTERIOR: “Datos Municipales. Consumo de agua. Código de indicador IADM91”.

¹⁵ SINIM (Sistema Nacional de Información Municipal), SUBDERE, MINISTERIO DEL INTERIOR: “Datos Municipales. Consumo de electricidad. Código de indicador IADM90”.

¹⁶ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE: “Estado Verde”.

¹⁷ Lo curioso es que el Ministerio del Medio Ambiente no indica sus fuentes, lo que no permite conocer con precisión cuáles fueron los datos utilizados y los agentes contabilizados.

Según la información disponible, la Administración del Estado, bajo la modalidad de contratación por Convenio Marco (esto es, excluyendo licitaciones públicas, privadas o tratos directos), por concepto de *Menaje, aseo y cuidado personal* en el año 2019 registró transacciones por \$ 10.068.000.000 de pesos¹⁸, monto similar a los \$ 10.472.000.000 de pesos que se transaron en el rubro *alimentos* en el mismo período.

Todas estas cifras son bastante ilustrativas si se considera que con la información existente al año 2015, el Estado gastaba solo \$ 8.900 pesos por persona en protección ambiental¹⁹, lo que equivaldría a un 0,1 % del PIB, en contraste con más del 4 % del PIB nacional vinculado a compras del Estado. Lo que nos interesa observar es que ese 4 % se puede transformar todo o parte en una protección preventiva del ambiente con productos ecológicamente más respetuosos o con un menor impacto.

Gran parte de estas cifras que desembolsa el sector de la Administración queda regulado por la Ley de Bases de Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios N° 19.886²⁰, cuyo principal objetivo fue uniformar los procedimientos y criterios de contratación, otorgando mayores niveles de transparencia, gestionando mejor los volúmenes de compra para resguardar mejor el erario nacional. Para esto, la ley publicada el año 2003 implementa como procedimientos de contratación la licitación pública, licitación privada, convenio marco o trato directo, pero en ninguno de sus artículos o modalidades de transacción implementa criterios ecológicos.

A su vez, esa misma ley crea a la Dirección de Compras y Contratación Pública (más conocida como ChileCompra), organismo encargado de administrar las transacciones comerciales del Estado que se apoya en gran medida en un sistema web de contratación que facilita el proceso, le ha dado una mayor transparencia, dinamismo y versatilidad. En conjunto, el sistema de contratación pública y su funcionamiento ha obtenido buenas críticas, más allá de las mejoras que se pueden incorporar²¹.

¹⁸ FUNDACIÓN OBSERVATORIO FISCAL. OBSERVATORIO DE COMPRAS: “Convenios Marco. ¿Quiénes se adjudican vía Convenios Marco, según rubro?”.

¹⁹ También se informa que esto equivaldría a unos \$ 145.042.000.000 de pesos. Ver NACIONES UNIDAS Y MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2015).

²⁰ Esta ley no comprende las transacciones que realiza el Congreso Nacional, Poder judicial, el Ministerio Público, el Banco Central y las empresas públicas creadas por ley.

²¹ Así, se ha señalado: “A 11 años de la creación de ChileCompra, sin ninguna duda, las Compras Públicas han cambiado su performance. Hoy día venderle al Estado es más

Con todo, esta institución, ni en su visión, ni en su misión, ni en sus valores y objetivos estratégicos recoge una preocupación por la sustentabilidad. Es más, su plan estratégico para el período 2018 a 2024 indica que se enfocará en tres ejes estratégicos ya establecidos: eficiencia y efectividad, servicio de excelencia y confianza²². Ninguno de estos tres pilares estratégicos tiene una consideración ambiental. Eso, aun cuando el organismo reconoce el poder disciplinador de las compras públicas. Con un volumen de transacciones tan relevante, el Estado sabe que en esta materia cuenta con un *rol rector* para los privados con los que negocia como para con los organismos públicos para que asuman una mayor responsabilidad en el buen uso de los recursos fiscales²³.

Con todo, este organismo emitió el año 2016 la Directiva N° 25, por la cual entregaba recomendaciones para una contratación sustentable, citando expresamente el sistema de compras verdes. Esta directiva recogía criterios sociales (situación de discapacidad, por ejemplo), ambientales (eficiencia energética, entre otras) y económicas (precio del convenio), proveyendo distintos recursos para que los funcionarios se orienten en la elección de un producto o servicio ecológicamente más amigable.

Al respecto, no existen antecedentes del impacto en la contratación pública de esta directiva, no se conoce su permanencia, nivel de aplicación, actualización o perfeccionamiento.

Sustainable Green Public, también ha sido referenciado por otros servicios. Así, la Municipalidad de Santiago desarrolló su propia guía para incorporar en las transacciones municipales criterios ambientales, distinguiendo siete áreas de aplicación: (i) materiales de oficina; (ii) papel de oficina; (iii) equipos informáticos; (iv) productos de limpieza y adquisición de productos químicos; (v) compra, arriendo y mantención de vehículos; (vi) reali-

transparente que antes del 2003. Compradores y vendedores se entienden a través de un portal que nos permite tener acceso a una gran cantidad de datos e información relevante de este mercado que, este 2014, espera tranzar sobre US\$ 10 mil millones”. CANIUQEO (2014).

²² Para esto, ver DIRECCIÓN CHILECOMPRA: “Plan estratégico ChileCompra 2018-2024”.

²³ Sobre esto, señala el Ministerio del Medio Ambiente: “se quiere poner énfasis en aprovechar el poder comprador del Estado. ChileCompra asume en esta etapa un rol rector entre el Estado y el mercado para maximizar la eficiencia y el ahorro; ello de manera a contribuir a que los organismos públicos asuman una mayor responsabilidad en el buen uso de los recursos fiscales”. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE: “Estado Verde”.

zación de eventos públicos, y (vii) servicios de construcción y áreas verdes. Sobre ella, a la época de este estudio no fue posible conseguir información sobre su nivel de implementación, resultados, beneficios y dificultades²⁴.

Por su parte, el Ministerio del Medio Ambiente, en el marco de los compromisos con la COP 25, impulsó el año 2019 una política voluntaria para los órganos estatales denominada “Estado Verde”, cuyo objetivo es mejorar la eficiencia, avanzar en la carbono-neutralidad, y promover la educación ambiental, mediante una acreditación que certificará que los organismos aplican distintas medidas de sostenibilidad, poniendo cierto énfasis en todos los funcionarios públicos como participantes activos, que modifiquen su cultura y adopten en su esfera medidas más conscientes, como apagar luces, computadores o cuidar el consumo de agua²⁵.

Con todo, la misma cartera ministerial ya había lanzado una campaña similar el año 2016, que buscaba profundizar las medidas de sustentabilidad que se estaban implementando, y que en particular todos los servicios incorporaran criterios de ambientales en sus compras²⁶. También el Ministerio de Energía lanzó el año 2016 una iniciativa similar, “Gestiona Energía”, para promover la eficiencia energética en todos los servicios públicos, para lo que enviaría un instructivo a todos los organismos estatales, resaltando que medidas como estas, además de un gran impacto en el ahorro económico, contribuye a la reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero²⁷.

Tampoco, para ninguna de estas medidas, existe información actualizada sobre su continuidad, beneficios, dificultados y resultados.

²⁴ MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO: “Guía de criterios ambientales para incorporar compras municipales”.

²⁵ DIRECCIÓN CHILECOMPRA: “Directiva de Contratación Pública N° 25. Recomendaciones para la Contratación de Bienes y Servicios incorporando Criterios Ambientales y de Eficiencia Energética”.

²⁶ En esa oportunidad, el en ese entonces ministro Marcelo Mena sostuvo: “Nuestro ministerio ya tiene en varias regiones funcionando con sistemas de autogeneración energética, estamos ampliando la cobertura de cicleros en las seremías, hemos puesto en marcha acciones de incentivo al uso de la bicicleta, fomento al reciclaje, pero ahora con compras públicas sustentables, estamos llegando con metas verdes al corazón de nuestra gestión”. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2016).

²⁷ Detalles de la medida disponibles en MINISTERIO DE ENERGÍA: “Gestiona Energía. Sector Público”.

Como estas, existen otras políticas aisladas. Una de ellas, bastante llamativa, fue la preocupación por la gestión documental de la SEGPRES y el Ministerio de Hacienda. En su diagnóstico concluyeron que, en la gestión de documentos de papel, solo considerando el número de horas que se debía dedicar a la tarea, le generaba al Estado un gasto del orden de USD 1.000 millones por año que podría ser reducido en un 50 %²⁸. Con todo, ese análisis no consideró criterios ecológicos o sociales, centrándose solo en cuestiones económicas.

Como vemos, tenemos un importante gasto público que sin orientaciones puede estar generando problemas ambientales que se podrían evitar, disminuir o eliminar; en lo que además es una muestra de un ahorro y buen manejo de los recursos públicos. Se ha intentado disciplinar con criterios de sustentabilidad, siendo un concepto conocido en las políticas estatales, en lo que parece advertirse el problema económico, social y ambiental que genera la actual situación de funcionamiento del Estado. Pero ese proceso de implementación de la sustentabilidad se ha realizado mediante medidas sectoriales, con políticas superpuestas de las que no existe información sobre su éxito, extensión, coordinación o continuidad.

Más bien, en el gasto público el Estado solo se ve como un agente económico, un comprador, sin considerar que su actuación queda legitimada por el respeto a la Constitución y el respeto de derechos fundamentales, tales como el derecho a un medio ambiente libre de contaminación.

3. LA PROMOCIÓN, JUSTIFICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL INSTRUMENTO POR NACIONES UNIDAS

Naciones Unidas ha venido refiriéndose activamente a Sustainable Public Procurement al menos desde el año 2009, indicándola como una herramienta clave para alcanzar el desarrollo sustentable²⁹. Así, entre otras apoya el “Proyecto SPPEL” sobre compras públicas y ecotiquedado, por el que se pretende: (i) facilitar la elaboración de las políticas de sustentabilidad en las compras, facilitando capacidades y asistencia técnica en el uso de etiquetas u otros instrumentos que faciliten la implementación

²⁸ Sobre este estudio, ver MINISTERIO DE HACIENDA Y MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (2019).

²⁹ NACIONES UNIDAS. *Enviroment Programme: “Sustainable Public Procurement”*.

de criterios, y (ii) promover la sustentabilidad mediante la combinación y sinergia del sistema de ecoetiquetados y los mecanismos ya operativos por los cuales los Estados se abastecen con bienes³⁰.

De este modo, los bienes y servicios que adquiera un Estado podrían tener un mejor impacto ambiental, para lo que será crucial identificar qué productos son ambientalmente amigables (ecoetiquetado), cuestión que ayudará a todas las personas (públicas y privadas) a identificar y seleccionar mejor antes de la adquisición del bien o servicio.

Asimismo, el trabajo de Naciones Unidas, en Sustainable Public Procurement, tiene alcances regionales, nacionales y globales. A nivel regional, promueve la cooperación y el acercamiento entre distintos bloques geopolíticos, la adopción de sistemas de ecoetiquetado, el intercambio de información, mientras que en el plano nacional, participa en distintas actividades, según la posición y situación de cada país³¹.

También, desde el año 2014, Naciones Unidas junto con KEITI lideraron el programa “One Planet SPP”, que forma parte de un proyecto superior relacionado con la obtención del desarrollo sustentable como objetivo N° 12 de la Agenda 2030³². Uno de los objetivos de ese programa es la implementación efectiva de Sustainable Public Procurement, a nivel nacional, regional y global, mediante el establecimiento de una asociación internacional y voluntaria de múltiples interesados, sean Estados u organizaciones, públicos o privados, que sean capaces de promover un manejo sustentable del Estado y su implementación en sus ámbitos de influencia³³.

³⁰ El modelo lo centran –a grandes rasgos– en dos pilares: (i) “Las compras públicas sostenibles involucran el poder de compra del gobierno para que, a través del gasto público, estimule un mejor desempeño ambiental y social del sector privado”, y (ii) “El ecoetiquetado busca informar y proporcionar incentivos de mercado, para que los consumidores distinguan aquellos productos que cumplen con ciertos requisitos de sostenibilidad”. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: “Programa para el Medio Ambiente. Compra pública sostenible y ecoetiquetado”.

³¹ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: “Programa para el Medio Ambiente. Compra pública sostenible y ecoetiquetado”.

³² NACIONES UNIDAS y ONE PLANET: “Handle with care. A platform for Sustainable Development Goal 12”.

³³ Sobre este programa se explica: “El programa de contratación pública sostenible (SPP) de One Planet Network es una asociación voluntaria internacional de múltiples interesados en la que partes, gubernamentales, no gubernamentales, públicas y pri-

Sobre su experiencia con la aplicación del instrumento en el sureste de Asia, la Unión Europea y Latinoamérica³⁴, Naciones Unidas rescata que los beneficios de su ejecución son sinérgicos y multisectoriales. Así, indica que un primer escenario directo en el que es posible apreciar potenciales beneficios es a nivel económico (reduce el gasto público, disminuye las externalidades negativas); social (disminuye o evita discriminaciones, aumenta empatía y cercanía con funcionarios quienes trasladan conductas a otras áreas), y ambiental (reduce gases de efecto invernadero, actúa como una medida preventiva y de mitigación ante el cambio climático, disminuye la contaminación)³⁵.

Como parte de sus efectos sinérgicos, Naciones Unidas advierte que la herramienta también genera como beneficio el que las autoridades indirectamente alcancen una gobernanza responsable y con ello puedan mejorar su legitimidad e imagen pública, respondiendo mejor a las demandas sociales y ambientales, sirviendo al mismo tiempo como un ejemplo para la promoción de mercados de tecnologías y empleos verdes³⁶.

Desde su experiencia, rescata que la aplicación del instrumento requiere un fuerte compromiso, disciplina y rigurosidad en su implementación y mantención. También señala que, definidos los objetivos, su proceso de implementación descansaría en cuatro etapas, cada una con sus correspondientes subobjetivos. Así el Estado debe: (i) lanzar el proyecto e iniciar las capacitaciones iniciales; (ii) realizar una evaluación inicial de la situación de compras a nivel nacional, acompañada de una revisión legal y de mercado, para poder realizar un ejercicio de priorización de áreas de aplicación y su mecanismo; (iii) realizar una planificación estratégica y crear la política de sustentabilidad pública nacional adecuada a las necesidades, para (iv) implementarla en todo el ciclo de la contratación

vadas, acuerdan trabajar juntas de manera sistemática con el objetivo de promover y acelerar el implementación de compras públicas sostenibles a nivel mundial como una forma de asegurar patrones de consumo y producción sostenibles”. [Traducción libre]. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: “Programa para el Medio Ambiente. Compra pública sostenible y ecoetiquetado”.

³⁴ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: “Programa para el Medio Ambiente. Compra pública sostenible y ecoetiquetado”.

³⁵ Sobre los beneficios rescatados en distintos bloques geopolíticos, ver UNDP y UNEP: “Sustainable Public Procurement: Briefing Note”.

³⁶ NACIONES UNIDAS (2017).

pública³⁷. Todas estas etapas deben ir acompañadas de un entrenamiento y capacitación permanente a los funcionarios públicos, que permita su actualización, la mejora de los errores y un compromiso real con las medidas.

De la experiencia comparada, también destaca que no existe una única vía de implementación. Sustainable Public Procurement puede ser recogida como (i) una justificación para dictar otras regulaciones y estrategias gubernamentales, sean a nivel económico, energético, ambiental, político u otro; (ii) como parte de los objetivos específicos de las compras públicas, o incluso, (iii) como una política autónoma y específica³⁸.

Junto con lo anterior, Naciones Unidas observó que los Estados han dado una ampliación a su cobertura. Desde regulaciones que comprenden un solo aspecto (eficiencia energética, por ejemplo), se avanza hasta planes integrales que incluso luego abarcan diferentes aspectos de la sustentabilidad (como criterios sociales de discriminación de género o raza, elementos energéticos, etc.). En cuanto a su administración, la política generalmente ha sido liderada por un ministerio o agencia ambiental, pero también ha sido desarrollada por ministerios económicos, el primer ministro o interministerialmente. De todos modos, en la mayoría de los países se intenta que la política sea extensiva a todos los niveles (nacional, regional y local), y con participación integral de otros ministerios y autoridades³⁹.

A su vez, puede y se ha utilizado para intentar mejorar en los más variados aspectos. Los principales aspectos en los que se aplica e intenta obtener una ventaja son en un manejo eficiente de recursos, sustancias peligrosas, eficiencia energética, reducción de desechos.

Finalmente, Naciones Unidas destaca que es una política clave que dejó de ser vista como un mecanismo de compensación que se utilizó para compensar otros perjuicios ambientales que se causaban y pasó a ser considerada como una oportunidad estratégica de desarrollo, implementada tanto con herramientas voluntarias como también mediante regulaciones obligatorias⁴⁰.

³⁷ Relacionados con los mecanismos de implementación ver UNITED NATIONS. ENVIRONMENT PROGRAMME (2012).

³⁸ Sobre ello ver NACIONES UNIDAS (2017).

³⁹ En relación con la cobertura y mecanismos de administración de la política, ver NACIONES UNIDAS (2017).

⁴⁰ NACIONES UNIDAS (2017).

4. LA EXPERIENCIA COMPARADA DE SU APLICACIÓN, TENIENDO COMO REFERENCIAS CHINA Y LOS PAÍSES BAJOS

En el siguiente apartado, revisaremos (4.1) la experiencia de China en la aplicación del instrumento y luego (4.2) la experiencia de los Países Bajos. En cuanto a China, se seleccionó como punto de referencia, entre otros, debido a que tiene un historial de casi 20 años con la aplicación del instrumento y ha sido internacionalmente presionada por su nivel de producción y contaminación, estando emplazada para mostrar avances en materia ambiental. Al mismo tiempo, China es un socio económico estratégico, uno de los grandes productores a nivel mundial, por lo que puede ser interesante conocer cómo se disciplina ambientalmente este mega mercado. Adicionalmente conocer cómo China diferencia sus productos ambientalmente amigables, puede aportar herramientas a la hora importar sus mercancías o ser adquiridas por nuestro Estado.

En cuanto a los Países Bajos, su selección como punto de referencia también se debe a su larga experiencia en la aplicación del instrumento de casi 20 años, y en el hecho que ha sido destacada como una de las experiencias más exitosas a nivel mundial, siendo citados sus resultados en distintos foros.

4.1. La experiencia de China en Sustainable Public Procurement

China inició desde el año 2002 su proceso de implementación de Sustainable Green Public, el cual continúa profundizando y mejorando. Ha sido liderado por el Ministerio del Medio Ambiente y la NDRC (National Development and Reform Commission) con el apoyo de los ministros de Comercio y de Finanzas en la coordinación del mercado y del nivel financiero⁴¹. No tiene una legislación específica sobre la materia y ha seguido un modelo centralizado, diseñando la política el gobierno central y aplicándola a los escalafones inferiores⁴².

⁴¹ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2017).

⁴² YUHUA y CONGHU (2011).

Su implementación comenzó con dos sistemas de etiquetado distintos, uno para eficiencia energética y otro para productos. Esto originó dos listas (energética y productos), lo que jugó un rol clave en la ejecución de la herramienta, ya que creó un puente entre el gobierno como comprador y los proveedores. Este sistema de listas –a su vez– facilitó a los funcionarios la aplicación del instrumento, aumentando exponencialmente el número de bienes certificados.

Este sistema de etiquetados considera aspectos ambientales, sociales y económicos y se basó en regulaciones dictadas por distintas autoridades, en ocasiones de forma conjunta⁴³. La política fue dirigida a todas las agencias que utilizaran fondos públicos (gobierno central y a nivel local), pero solo es obligatoria para el gobierno central, cuando adquiera ciertas categorías de productos incorporados en la lista de eficiencia energética. Así, tiene una aplicación voluntaria y obligatoria por excepción.

El Ministerio de Finanzas en China se ha encargado de desarrollar un programa de capacitación, para ayudar a que los funcionarios apliquen este instrumento con confianza y que expandan la utilización de criterios ambientales a otros procedimientos que ejecuten. A diferencia de otros países asiáticos como Japón o la República de Corea, su política no tiene objetivos cuantitativos y aún está desarrollando un sistema de monitoreo. Por ahora, sus mediciones se basan en el nivel de gasto total en productos verdes⁴⁴. Como curiosidad, se destaca que China ofrece incentivos fiscales a las agencias públicas que apliquen Sustainable Public Procurement y en particular otorga subsidios al precio cuando se adquieren vehículos verdes.

Se recogen como claves del sistema chino: la existencia de un marco legal que da fundamento a la aplicación del instrumento; el apoyo del gobierno central; criterios claros de productos prioritarios determinados según sus necesidades (usos más comunes, entre otros); un sistema de etiquetados que promueve el mercado verde y facilita la aplicación del instrumento

⁴³ El año 2004 fue implementada por el Ministerio de Finanzas y la NDRC; el año 2006, por parte del Ministerio de Finanzas y el Ministerio del Medio Ambiente, y el año 2007 por el State Council of the People's Republic of China, que se podría comprender como la figura del primer ministro. Detalles en UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2017).

⁴⁴ Estos antecedentes fueron rescatados de UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2017).

a todos los usuarios; la capacitación a sus funcionarios, y la comunicación del alcance e incentivos que se otorgan por su aplicación.

Como uno de los grandes déficits y problemas de la experiencia china, se indica la falta de monitoreo y evaluación del sistema, que impide conocer el real impacto de la política; el que comprenda solo al gobierno central, provincial y local excluyendo otras agencias; que su uso solo se limite a los productos enlistados; la falta de una ley específica sobre la materia; la compleja estructura jerárquica administrativa de implementación, que genera mucha distancia entre los ministerios y los funcionarios que aplican el instrumento; la proliferación de distintos departamentos especializados y diferenciados, y el limitado conocimiento técnico de los usuarios y los funcionarios de los productos⁴⁵.

4.2. La experiencia de los países bajos en Sustainable Public Procurement

En el año 2005, los Países Bajos introdujeron su primer conjunto de criterios y objetivos de contratación sustentable, para ser aplicados por las 7.500 autoridades (aproximadamente) que participaban en la contratación pública. Tras sucesivas evaluaciones, el año 2012 dictan como un gran compromiso político nacional la Ley de Adquisiciones que establece criterios de contratación socialmente responsable⁴⁶.

El responsable de la aplicación del instrumento y su adaptación es el Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente, que lidera el proceso con diversas iniciativas que sirvan de ejemplo a las autoridades. Adicionalmente, existe un centro público de expertos encargado de recopilar información sobre el proceso de contratación sustentable (PIANOo).

Los Países Bajos son uno de los líderes en sustentabilidad pública, ya que entre otras aplican la política en todo nivel, preocupándose que se realice con una misma y gran intensidad, como se puede apreciar a continuación:

⁴⁵ Estos y otros detalles del éxito y los desafíos de China con la medida se encuentran disponibles en UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2017).

⁴⁶ Estos antecedentes y otros detalles del proceso en Países Bajos se encuentran disponibles en GLOBAL EFFICIENCY INTELLIGENCE, HASANBEIGI, Ali *et al.* (2019).

Table 4. GPP targets for various levels of Dutch government for 2010 and 2015 (DMIE 2010)

GPP Targets	2010	2015
Central government	100%	100%
Provinces	50%	100%
Municipalities	75%	100%
District waterboards	50%	100%

Fuente: Global Efficiency Intelligence⁴⁷.

Su sistema funciona traduciendo a un valor monetario los impactos ambientales de todo el ciclo de vida de los productos o servicios, los que pasan a ser considerados como factores del precio de contratación y calidad del producto. En otros casos también puede ser incorporado como una cláusula de contratación, según la cual los proveedores se comprometan a cumplir cierto estándar ambiental. Los elementos de calidad incluyen el rendimiento de emisiones de CO² de su diseño.

Uno de los pilares de la política de compras sustentables en los Países Bajos es la aplicación de un *software* creado el año 2002: DuboCalc, que se utiliza para calcular las emisiones de CO² por kilogramos e incluye la posibilidad de medir otras emisiones de gases de efecto invernadero como metano y óxido nitroso, lo que permite considerar los impactos ambientales del ciclo de vida de materiales y su rendimiento energético. Esto ha permitido incorporar en la contratación pública factores como los gases de efecto invernadero; el agotamiento de la capa de ozono; nivel de toxicidad para las personas; ecotoxicidad para el agua dulce, ambientes marinos y terrestres; oxidación fotoquímica; agotamiento abiótico; agotamiento de las fuentes de energía fósil; eutrofización; acidificación, y emisiones de carbono.

Los Países Bajos han desarrollado criterios de compras sostenibles para todos los principales productos y servicios que adquiere el sector público, lo que cubre 45 grupos de bienes que se dividen en siete subgrupos según materia, considerando, por ejemplo, estructuras de ingeniería civil; movimiento de tierras; carreteras; nuevas construcciones, o renovación y demolición de edificios.

A su vez, mantienen un sistema de información y guías disponibles a todo público, evaluados anualmente, pudiendo ser modificados en caso de

⁴⁷ GLOBAL EFFICIENCY INTELLIGENCE, HASANBEIGI, Ali *et al.* (2019).

ser necesario o, de ser necesario, requerir una mayor exigencia a los proveedores.

Sus éxitos son variados: el Instituto Nacional de Salud Pública y Medio Ambiente de RIVM ha estimado que, entre los años 2015 y 2016, las emisiones de CO² se redujeron en un total de –al menos– 5 megatonnes durante el ciclo de vida para los grupos de productos involucrados en transporte, energía, instalaciones de oficinas, edificios de oficinas y el sector de ingeniería civil. También se indica que unas 28 toneladas de emisiones de óxido nítrico y 1,7 toneladas emisiones de partículas (emisiones de PM) se evitaron durante la vigencia de los contratos sustentables. A su vez, las compras de base biológica evitaron el uso de 13.000 toneladas de equivalentes de petróleo durante todo el período de vigencia de los contratos. Estos resultados se lograron principalmente dentro del grupo transporte mediante el uso de combustibles no fósiles⁴⁸.

Con todo, las autoridades de los Países Bajos reconocen desafíos y problemas de su sistema, entre los que destacan el aumento de costos, la ausencia de criterios claros de selección de proveedores o la incorporación efectiva de todas las consecuencias ambientales en el precio de contratación⁴⁹.

Adicionalmente, mantener los criterios, actualizarlos e integrarlos en el mercado europeo, también ha sido uno de los grandes problemas y desafíos. De hecho, la exclusión de ciertos proveedores de otros países o la inclusión de cláusulas en las licitaciones que recogen estas consideraciones ambientales y que, por su huella de carbono implican preferir productores locales, ha levantado preguntas desde el derecho de la libre competencia y ha judicializado ciertas contrataciones por entenderlas atentatorias contra el libre mercado⁵⁰.

⁴⁸ Sobre estos y otros antecedentes, ver NATIONAL INSTITUTE FOR PUBLIC HEALTH AND THE ENVIRONMENT. RIVM (2019).

⁴⁹ En esto, indican: “Desafortunadamente, a pesar de que el aumento de los costos y la ausencia de criterios de selección claros plantean preguntas específicas, estos ciertamente no son los únicos inconvenientes relacionados con los criterios básicos actuales y la configuración del SPPP de los países bajos de hoy en día”. [Traducción libre]. DUTCH PUBLIC PROCUREMENT EXPERTISE CENTRE: “Developments”.

⁵⁰ Como dificultades, explican: “Asimismo, algunas perplejidades surgen en relación con la incorporación de criterios de adjudicación que no conllevan beneficios económicos para las entidades adjudicadoras, como se daría en el caso de parámetros exclusiva-

Finalmente, también se ha destacado que el proceso de contratación se vuelve muy complejo y prácticamente imposible de supervisar⁵¹, lo que podría afectar la transparencia pública y con ello el control del gasto y la lucha contra la corrupción.

4.3. Algunas conclusiones que se pueden advertir de este instrumento de gestión ambiental

Sustainable Public Procurement es una herramienta con aplicación a nivel mundial y que parte de un esfuerzo por compatibilizar y armonizar el desarrollo económico con la preocupación ambiental y social. El mensaje que esta herramienta quiere transmitir es un manejo sustentable por los organismos públicos con criterios de elección de productos o reducción del consumo que no son restrictivos del Estado, sino que también podrían ser implementados por particulares.

La revisión sobre la materia permite advertir que, con la incorporación de criterios de sustentabilidad en la contratación pública se podrían generar efectos sinérgicos, con beneficios directos (económicos, sociales y ambientales) y otros indirectos (gobernanza, confianza pública). Por esta vía se impulsaría un mercado que interioriza las consecuencias ambientales de sus productos, permitiendo escoger entre aquellos proveedores que consideran y visibilizan estos elementos versus aquellos que no los incorporan o no los informan. A su vez, forma competencias en los funcionarios públicos que interiorizan en sus rutinas la ponderación de las consecuencias ambientales en sus decisiones, lo que puede tener efectos más allá de la sola actuación administrativa.

Uno de los problemas de entrada de la herramienta es su nomenclatura y con ello lo que realmente se puede esperar de ella. Las diferentes denominaciones y alcances complejizan el instrumento e impiden conocer si incorporará variables solo ambientales o también sociales y económicas;

mente enfocados en mitigar la contaminación ambiental, versus otros que apuntan a conseguir, por ejemplo, un ahorro energético relevante. En efecto, los requerimientos que no están relacionados con ventajas monetarias directas podrían ser tachados de arbitrariedad". BERTAZZO (2016).

⁵¹ MELISSEN y REINDERS (2012), pp. 27-36.

si se referirá solo a las compras públicas o también al manejo del aparato estatal en general. Por ello, para definir su implementación, pasa a ser fundamental considerar el objetivo que se persigue y su ámbito de extensión, siendo una de las primeras decisiones que se deben considerar. Así se debe determinar si se adoptará una política de reducción, reutilización o reciclaje al interior del Estado; una política clara de compras verdes, o ambas políticas con objetivos conocidos y mecanismos de aplicación medibles.

Sustainable Public Procurement es una herramienta conocida en Chile. En distintos períodos y por distintas autoridades se ha promovido su aplicación sobre la base de lo que parecen estudios o políticas sectoriales, con instrumentos que parecen no tener la fuerza suficiente como para llevar a una implementación definitiva. Por lo mismo, muchas de ellas no tienen información sobre su seguimiento y resultados.

Al mismo tiempo, Chile ya tiene experiencia en materia de etiquetados, siendo otra de las políticas públicas a las que se podría recurrir para avanzar en la integración de estos factores, facilitar la diferenciación de productos y permitir una implementación óptima.

De igual modo, pese al éxito y el buen funcionamiento del sistema de compras públicas, la ley y reglamento de contratación estatal aún no interiorizan consideraciones de esta naturaleza. Una de las cuestiones por explorar es la posibilidad de vincular estos objetivos con la señalada institucionalidad ya operativa, que por lo demás ha obtenido buenos resultados en sus otras metas. Lo mismo se podría esperar de la ley de presupuesto público, en la que también se podrían establecer ciertos criterios u orientaciones generales del gasto público.

Pero, por ahora, pese al importante gasto público y el gran número de funcionarios/as que forman parte del aparato estatal, superior a cualquier otra empresa establecida en Chile, las consideraciones de sustentabilidad son ajenas a nuestra institucionalidad, en lo que no se advierte una perspectiva de un Estado que internamente sea consciente de su deber de respetar el derecho a un medio ambiente libre de contaminación.

La ONU, como uno de los principales promotores, advierte que este instrumento es una oportunidad estratégica para promover el desarrollo sustentable. Puede reportar beneficios, pero para ello, debe existir una actuación coordinada que vincule y discipline a todos los actores (funcionarios y proveedores).

Del mismo modo, la experiencia China muestra que un camino de implementación es iniciar con objetivos muy precisos y/o productos limitados para luego avanzar paulatinamente. Para ello, el sistema de etiquetados o “ecolabels” mostró ser eficaz ya que permite distinguir con rapidez los productos que integran consideraciones ambientales, facilitando su aplicación a todos los operadores. Adicionalmente, el sistema de China muestra la importancia de la coordinación y una autoridad que lidere la implementación y aplicación de forma razonada con las otras carteras ministeriales.

Como uno de los grandes déficits y problemas de la experiencia China, se advierte la necesidad de monitoreo y evaluación que permita controlar el respeto por la política, cuestión que también supone recursos públicos. Esto es algo que se debe tener presente al evaluar las formas de implementación.

En cuanto a la experiencia de los Países Bajos, ella se funda en un marco legal sólido, una autoridad decidida que lo dirige y claridad en los objetivos, todos factores que han contribuido a su eficacia. A ello se agregan como elementos estructurales, la identificación de los productos (tal como en el caso chino), autoridades receptoras definidas y la existencia de un centro público de expertos encargado de recopilar información sobre el proceso de contratación sustentable, que publica guías y transmite los beneficios que han logrado, cuestión que les permite mantener un sistema dinámico que se va corrigiendo sobre la base de su propia experiencia.

Es llamativo el apoyo en un *software*, y la medición y evaluación constante de la política. Con todo, la complejidad del sistema, la falta de claridad en algunos criterios y las dudas sobre una eventual afectación al sistema de libre comercio europeo, por una exclusión de ciertos proveedores que por la sola distancia geográfica tendrían peor rendimiento ambiental, son aspectos que también se deben considerar.

De hecho, la preocupación por la afectación al mercado común es uno de los grandes temas por considerar y que se suele citar en esta materia. No obstante ello, esta última objeción debe ser recibida con beneficio de inventario y en su justa medida, ya que puede esconder la visión tradicional que quiere comprender el fenómeno económico y potenciar el libre comercio de espaldas a un desarrollo sustentable que ignore las consecuencias ambientales del mercado. Si bien Chile no participa de un mercado regional como el sistema europeo que se pueda ver afectado, *a priori* parece complejo inhibir la discusión y análisis de la herramienta por una

protección a aquellos productores que no visibilizan e integran los efectos sobre los ecosistemas de sus servicios o productos, impidiendo al Estado elegir aquellas alternativas que causen un menor impacto.

Por lo demás, esta perspectiva, que sobrepondera la libre competencia, tampoco parece considerar la realidad climática actual, que exige a todos los agentes adaptar sus actuaciones y reducir su impacto, siendo esta herramienta una de las vías que permita al Estado mitigar su actuación.

Pero, incluso obviando la crisis climática, debemos recordar que en nuestro ordenamiento no solo se reconoce como valor la libre iniciativa económica, sino que también el respeto por otros derechos fundamentales, cuestión que vincula particularmente la función pública como una extensión de los principios de servicialidad y probidad administrativa y que exigen considerar las consecuencias sobre el medio ambiente. Y no solo ello, desde el derecho ambiental el Estado tiene la carga de prevenir daños con su actuación y avanzar progresivamente en su protección, lo que genera una legítima duda sobre de qué tan lícita y razonable es una actuación de un órgano público que ignora tales bienes jurídicos.

Más aún, desde el principio de no regresión, si consideramos que ya se adoptaron medidas iniciales, independiente de su eficacia, el Estado en su administración interna tampoco puede simplemente retroceder y dejar de aplicar tales criterios, salvo que cuente con mejores instrumentos. Así, los títulos de intervención que arrancan desde la necesidad de respetar derechos fundamentales, pasan también por la ponderación de otros bienes jurídicos (eficacia, eficiencia en el uso de recursos públicos, servicialidad, probidad administrativa y el conjunto de principios ambientales).

Como nos muestra la experiencia comparada y los datos reflejados por ONU, Sustainable Public Procurement puede ser una herramienta efectiva en este avance, pudiendo ser llevado desde distintas carteras bajo distintos conceptos como el desarrollo sustentable, políticas sociales, medidas ambientales, impulso a un crecimiento económico verde, eficiencia estatal, entre otras. Reducir, reutilizar, reciclar y adquirir productos de menor impacto no debiese ser una cuestión invisibilizada, sino que debería estar incorporado con un instrumento medible. Si definimos correctamente los objetivos y alcance del instrumento, puede ser una buena herramienta para disciplinar la actividad cotidiana del Estado, la que puede estar generando efectos ambientales nocivos que se podrían superar mediante una mejor gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- AMÉRICA ECONOMÍA (2018): “Conozca las 500 empresas más grandes de Chile 2018”. Disponible en: <<https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/conozca-las-500-empresas-mas-grandes-de-chile-2018>>.
- BERTAZZO, Silvia (2016): “La incorporación de criterios ambientales en la contratación pública: la experiencia europea”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 46. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512016000100008&lng=es&nrm=iso>.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL: “Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2020”. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1140200>>.
- CANIUQEO, Miguel (2014): “Opinión: 11 años de ChileCompra”, en *El Mostrador*. Disponible en: <<https://www.elmostrador.cl/mercados/des-tacados-mercado/2014/09/18/opinion-11-anos-de-chilecompra/>>.
- CHILE AGENDA 2030 (2015): “La Agenda de Desarrollo Sostenible”. Disponible en: <<http://www.chileagenda2030.gob.cl/>>.
- DIRECCIÓN CHILECOMPRA (2016): “Directiva de Contratación Pública N° 25. Recomendaciones para la Contratación de Bienes y Servicios incorporando Criterios Ambientales y de Eficiencia Energética”. Disponible en: <<https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n25.pdf>>.
- (2018): “Plan estratégico ChileCompra 2018-2024”. Disponible en: <<https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Estrategico-2018-2024.pdf>>.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO (2019): “Anuario estadístico del empleo público en el gobierno central”. Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/articles-191413_doc_pdf.pdf>.
- DUTCH PUBLIC PROCUREMENT EXPERTISE CENTRE (2015): “Developments”. Disponible en: <<https://www.pianoo.nl/en/sustainable-public-procurement/developments>>.
- EUROPEAN COMMISSION (2016): “Buying green! A handbook on green public procurement”. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>>.

——— (2019): “Green and Sustainable Public Procurement”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm>.

——— (2020): “Benefits of GPP”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/environment/gpp/benefits_en.htm#2>.

FUNDACIÓN OBSERVATORIO FISCAL. OBSERVATORIO DE COMPRAS (2019): “Convenios Marco. ¿Quiénes se adjudican vía Convenios Marco, según rubro?”. Disponible en: <https://compras.observatoriofiscal.cl/GobiernoCentral/ConveniosMarco/Quienes_se_adjudican_via_Convenios_Marco>.

GLOBAL EFFICIENCY INTELIGENCE, HASANBEIGI, Ali *et al.* (2019): “Curbing carbon from consumption. The role of Green Public Procurement”. Disponible en: <<https://www.climateworks.org/wp-content/uploads/2019/09/Green-Public-Procurement-Final-28Aug2019.pdf>>.

MELISSEN, Frans y REINDERS, Harry (2012): “A reflection on the Dutch Sustainable Public Procurement Programme”, en *Journal of Integrative Environmental Sciences*, isponible en: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1943815X.2012.658815>>.

MINISTERIO DE ENERGÍA: “Gestiona Energía. Sector Público”. Disponible en: <<http://www.gestionaenergia.cl/sectorpublico/preguntas-frecuentes/>>.

MINISTERIO DE HACIENDA Y MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (2019): “Requerimientos de un Sistema de Gestión Documental para el Estado”. Disponible en: <<http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/1093>>.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2016): “Ministerio del Medio Ambiente lanza política de compras públicas con criterios ambientales”. Disponible en: <<https://mma.gob.cl/ministerio-del-medio-ambiente-lanza-politica-de-compras-publicas-con-criterios-ambientales/>>.

——— (2019): “Estado Verde”. Disponible en: <<https://estadoverde.mma.gob.cl/>>.

MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO (2010): “Guía de criterios ambientales para incorporar compras municipales”. Disponible en: <<http://www.munistgo.info/intranet/portal/scam/Guia%20de%20Compras%20Verdes.pdf>>.

NACIONES UNIDAS (2014). ENVIROMENT PROGRAMME: “Sustainable Public Procurement”. Disponible en: <<https://www.unenvironment.org/explo>>

- re-topics/resource-efficiency/what-we-do/sustainable-public-procurement>.
- (2017): “Global Review of sustainable public procurement”. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20919/GlobalReview_Sust_Procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- NACIONES UNIDAS Y MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2015): “Estimación del gasto público en protección ambiental en Chile”. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37909/1/S1500088_es.pdf>.
- NACIONES UNIDAS Y ONE PLANET (2012): “Handle with care. A platform for Sustainable Development Goal 12”. Disponible en: <<https://www.oneplanetnetwork.org/platform-sustainable-development-goal-12>>.
- NATIONAL INSTITUTE FOR PUBLIC HEALTH AND THE ENVIRONMENT. RIVM (2019): Sustainable procurement has positive effects. Disponible en: <<https://rivm.openrepository.com/bitstream/handle/10029/623096/2019-0014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2012): “Programa para el Medio Ambiente. Compra pública sostenible y ecoetiquetado”. Disponible en: <<https://www.unenvironment.org/es/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/compra-publica-sostenible-y-ecoetiquetado>>.
- PAYNE, Cristopher (2014): “Energy-efficient Public Procurement Best Practice in Program Delivery SEAD Initiative Procurement Working Group”. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>>.
- SINIM (SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN MUNICIPAL), SUBDERE, MINISTERIO DEL INTERIOR (2019): “Datos Municipales. Consumo de agua. Código de indicador IADM91”. Disponible en: <http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php>.
- UNDP y UNEP (2012): “Sustainable Public Procurement: Briefing Note”. Disponible en: <<https://europa.eu/capacity4dev/unep/document/briefing-note-sustainable-public-procurement>>.
- UNIÓN EUROPEA (2014): “Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council on the award of concession contracts”. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0001_01>.

- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2017): “Comparative Analysis of Green Public Procurement and Ecolabelling Programmes in China, Japan, Thailand and the Republic of Korea: Lessons Learned and Common Success Factors”. Disponible en: <https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/UNEP_green_public_procurement ecolabelling_China_Japan_Korea_Thailand_report.pdf>.
- (2012): “Sustainable Public Procurement Implementation Guidelines. Introducing UNEP’s Approach”. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20919/GlobalReview_Sust_Procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- YUHUA Qiao y CONGHU Wang (2011): “China green public procurement program: issues and challenges in its implementation”. Disponible en: <<http://ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC4/07GreenProcurement/Paper7-6.pdf>>.