

# Boletín Compras Responsables

## Experiencias internacionales en la implementación de criterios de EE en las compras públicas

Andreas Lieber,  
CEGESTI

La creciente demanda de energía conlleva altos impactos medio ambientales y costos para la sociedad civil y el sector público en particular. La eficiencia energética (EE), que se define como una reducción en el uso de energía por unidad de producto o proceso, consiste en disminuir la pérdida de energía durante el suministro, la producción, y el consumo.

Aumentar la EE permite a las economías seguir creciendo sin el aumento proporcional de la demanda energética. De tal manera la EE ayuda a minimizar desperdicios energéticos y financieros lo que reduce el costo total del crecimiento económico. La EE puede mejorar la seguridad energética de un país reduciendo su dependencia de los combustibles importados. También puede ayudar a aliviar la presión sobre la infraestructura energética a través de la reducción de los picos de demanda y mejorar la competitividad del sector productivo a través de la reducción del coste de operación. A menudo, el tiempo de retorno de inversiones en EE es mucho más corto que el tiempo de vida del producto, es decir el coste de las inversiones en las tecnologías energéticamente más eficientes se recupera totalmente por los ahorros de energía a lo largo de la vida útil del dispositivo que consume energía.

También es bueno para el medio ambiente. La EE ayuda a bajar la presión sobre los recursos naturales, reducir la contaminación del aire a nivel local, y reducir la huella de carbono. Costa Rica por ejemplo se ha comprometido a lograr una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) hasta el año 2021. La EE es uno de los enfoques de más bajo costo para mitigar los gases de efecto invernadero (GEI) y es urgente implementar medidas eficaces dirigidas a reducir el consumo de energía. No sobra mencionar que la EE va de la mano con la energía renovable.

El sector público es un consumidor grande y visible. Las medidas adoptadas por el gobierno pueden influir fuertemente en el país. El gobierno suele comprar en grandes cantidades y, por lo tanto, puede tener un efecto catalizador en los mercados locales al tiempo que genera una demanda consistente y estable de tecnologías energéticamente eficientes. Por lo tanto, el sector público representa un mercado estratégicamente importante para los proveedores de productos y servicios. Visto así, las políticas de compras públicas no solamente son una herramienta para ahorrar recursos públicos sino también para promover la EE en toda la economía.

Una creciente cantidad de países están adoptando políticas que obliguen o alienten a los compradores públicos a adquirir productos energéticamente eficientes. En este artículo examinamos experiencias internacionales en la implementación de criterios de EE en el sector público.

### Enfoques para fortalecer la EE en el sector público

Hay una serie de enfoques desde políticas enfocadas en productos específicos (como por ejemplo en las flotillas vehiculares eficientes), la prohibición de productos (p.ej. de bombillas incandescentes), políticas que se refieren a todos los productos con etiquetas o certificados de EE, políticas integrales verdes o de sostenibilidad de compras públicas donde la EE casi siempre tiene un papel importante, políticas de construcción verde, hasta políticas que fomentan o exigen el análisis del costo del ciclo de vida de los productos adquiridos y servicios contratados. Otros son más orientados en los procesos, tales como las que exigen los sistemas de gestión de energía (o ambiental) de acuerdo con la Organización Internacional para la Estandarización (ISO).

La mayoría de las políticas incentiva pero no obliga al sector público a comprar productos energéticamente eficientes, mientras un pequeño número lo obliga directamente. Además, algunas políticas se aplican a nivel nacional mientras que otras se refieren sólo la entidad gubernamental que la adoptó.

Los enfoques principales de los programas de compras públicas para la EE incluyen entre otros:

- ✓ Exigir que los productos cuenten con etiquetas o certificados de EE
- ✓ Catálogos, manuales, páginas web, bases de datos con criterios o requisitos técnicos que se emplean para la licitaciones
- ✓ Costeo del ciclo de vida -incluyendo de coste de energía- para tomar la decisión de compra a favor de los productos que ofrecen el mejor valor a través de su vida útil (p.ej. costo total de la propiedad – TCO por sus signos en inglés)

Es evidente que muchos gobiernos han ahorrado una buena cantidad de dinero ya que la mayoría de estos programas de EE se basan en un enfoque coste-beneficio para sus compras. También ahorraron una cierta cantidad de energía y dióxido de carbono. La siguiente tabla muestra el impacto de las políticas de compras públicas en países seleccionados.

País, ciudad	Política de compras	Impactos
Austria, Viena	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde 1999 política obligatoria de compras verdes que incluye EE</li> <li>• Comprende 23 categorías de bienes y servicios</li> </ul>	Ahorros anuales de 17 millones de Euros y 30.000 t de CO <sub>2</sub>
China	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde 2006 política de EE obligatoria</li> <li>• Comprende 28 categorías de productos (2011)</li> </ul>	Ahorros de 2,3 millones de dólares americanos (2009)
Mexico, Ciudad Mexico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde 2011 política obligatoria de compras verdes que incluye EE</li> <li>• Comprende 23 categorías de productos</li> </ul>	Ahorro energético anual de 340 GWh y 6.500 t de CO <sub>2</sub>
Corea del Sur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde 2004 política voluntaria de compras verdes que incluye EE</li> <li>• Comprende 11 categorías de productos</li> </ul>	Ahorro de 1 mil millón de dólares americanos (2009)

## Barreras típicas

A pesar de estos logros, en cuanto a la EE las compras públicas quedan cortas frecuentemente porque hay una serie de brechas o problemas, así que los desafíos siguen siendo predominantes. Algunos de éstos incluyen:

- ✓ La falta de políticas que obligan a comprar productos energéticamente eficientes. Gobiernos que lo obligan generalmente logran un aumento mayor y más rápido en la compra de productos energéticamente eficientes y efectos de transformación de mercado más fuertes que aquellos que no lo obligan.
- ✓ Las políticas y procedimientos demasiado restrictivos o engorrosos, que hacen más difíciles las adquisiciones, la presupuestación o la aplicación de enfoques nuevos.
- ✓ Asimismo las políticas aisladas que no se integran en las políticas de compras verdes o sostenibles ni armonizan con las otras políticas vigentes.
- ✓ La falta de mecanismos explícitos de aplicación para asegurarse de que todas las compras cumplen con los requisitos establecidos. Los gobiernos que monitorean las compras mostraban generalmente menos de 100 por ciento de cumplimiento.
- ✓ Una gobernanza débil, que puede introducir nuevos retos cuando los gobiernos compran productos de primera calidad y más eficientes que conllevan un coste inicial más alto.
- ✓ La aversión al riesgo y resistencia al cambio en el sector público conservan el statu quo
- ✓ La falta de incentivos debido a las restricciones presupuestarias u otros factores
- ✓ La falta de conocimiento e información acerca de las oportunidades en EE, los certificados de EE y el costeo total del ciclo de vida de los equipos. El análisis de TCO es complejo y no siempre exacto, particularmente antes de la licitación, y los tipos de productos y sus características técnicas pueden cambiar frecuentemente así que el rendimiento real del producto no es garantizado, y a menudo los gobiernos asuman este riesgo todavía (al menos parcialmente) lo que genera una cierta aversión al riesgo.
- ✓ La escasez de recursos financieros necesarios para efectuar la inversión inicial en los equipos más eficientes
- ✓ Al fin y al cabo también el monitoreo débil y la falta de la evaluación de impactos de las políticas de compras

públicas. Mientras que muchos gobiernos contabilizan el número de productos comprados, casi ninguno realiza una evaluación detallada de los ahorros de coste total, los ahorros de energía y CO2, o el impacto en el mercado de los productos energéticamente eficientes. Sin vigilancia sistemática, el análisis objetivo de los resultados del programa no es posible. Las razones de la debilidad son múltiples, por ejemplo:

- El monitoreo puede ser costoso
- Muchas instituciones pueden tomar sus decisiones de compra por su propia cuenta lo que no solamente dificulta la coordinación de compras conjuntas a mayor escala sino también la contabilidad y la evaluación de los impactos. En algunos casos, hace falta una entidad asignada para recopilar o analizar los datos.
- Finalmente, sin haber establecido métodos claros para determinar las líneas base, la evaluación de los impactos se vuelve bastante subjetiva

### Alternativas

Existe consenso entre los expertos en que las políticas obligatorias son más eficaces. La adopción de una política o el desarrollo de una etiqueta de EE por sí sola no garantizan que se alcanzarán sus objetivos. Para asegurar el éxito de las políticas de compras públicas respecto a la EE el gobierno debería considerar la aplicación de un enfoque integral -desde la planificación de la política hasta la evaluación de los impactos. En última instancia, la política y los programas tratan de modificar los procesos de toma de decisiones de los procedimientos de contratación pública.

Algunos de los factores de éxito más críticos se relacionan con haber establecido una política clara, herramientas de apoyo para ayudar a reducir los costos de transacción (por ejemplo, las etiquetas de TCO, hojas de cálculo, listados de productos calificados, etc.), y la creación de incentivos para hacer frente a las deficiencias financieras y la resistencia al cambio. Otros componentes del programa, como el fortalecimiento de estructuras institucionales funcionales, pruebas de productos, un robusto sistema de certificación, divulgación de información y conocimiento, alianzas estratégicas así como programas de supervisión y la publicación de informes, se consideran indispensables también. Las principales recomendaciones para cada uno de estos elementos son las siguientes:

- ✓ Política:
  - Desarrollar amplias leyes de EE y marcos legales que contemplan medidas que deberán ejecutarse con los recursos adecuados, responsabilidad institucional y las metas específicas
  - Considerar políticas y medidas obligatorias para el sector público, p.ej. medidas de EE preestablecidas, de modo que la institución pública debe justificar su excepción.
- ✓ Estructuras institucionales:
  - Desarrollar estructuras institucionales aptas para apoyar a todos los aspectos de las políticas de EE, con roles y responsabilidades claramente definidos, y la rendición de cuentas
  - Involucrar a los departamentos de compra pública así como a los organismos internacionales y técnicos
- ✓ Herramientas:
  - Adoptar o crear herramientas para facilitar la implementación eficiente y eficaz de políticas de compras públicas, como por ejemplo etiquetas de EE de productos, listas de productos eficientes, software para TCO, etc.
- ✓ Pruebas de productos y certificaciones:
  - Fomentar y administrar las pruebas de productos, el etiquetado y las certificaciones es fundamental para un exitoso programa
  - Asegúrese de que los laboratorios de ensayo son confiables y llevan a cabo controles de rutina para mantener la integridad del programa de pruebas
  - Utilización de etiquetas existentes
  - Facilitar la certificación de productos
- ✓ Capacitación y alcance:
  - Realizar intensas programas de divulgación y capacitación en el sector público para asegurar una comprensión amplia del asunto
- ✓ Incentivos y cambios culturales:
  - Identificar y comprender los comportamientos y motivos de los funcionarios públicos para desarrollar medidas que fomenten el cambio cultural en ellos
  - Centrarse en cambios a largo plazo y sostenibles
  - Crear la combinación adecuada de procedimientos obligatorios y medidas voluntarias (por ejemplo en forma de concursos, premios, sanciones)

- ✓ Alianzas estratégicas:
  - Consultar a los productores, comerciantes, ONG, instituciones públicas u otros grupos interesados para asegurarse del pleno aporte y de la viabilidad de la políticas en cuanto a EE
- ✓ Seguimiento y evaluación:
  - Desarrollar planes para el monitoreo y reportes con indicadores claros y viables
  - Monitoreo de indicadores claves desde el inicio
  - Evaluar periódicamente la eficacia de los programas
  - Publicación periódica de reportes informativos
- ✓ Recursos:
  - Herramientas, materiales de capacitación y machotes de uso libre y gratuito
  - Adopción y homologación de sellos, estándares, normas y protocolos técnicos existentes
  - Alianzas Públicas-Privadas para involucrar el sector privado y disminuir los gastos públicos

## Referencia bibliográfica

**Singh J., Culver A. y Bitlis M. (2012).** *Public procurement of energy efficient products: lessons from around the world.* Reporte técnico 003/12. Energy Sector Management Assistance Program, Banco Mundial. Washington DC, EE.UU.