MAPS | Methodology for Assessing Procurement Systems

Orientaciones: El clima en la metodología MAPS

ACTUALIZADO JULIO DE 2024

For Official Use - À usage officiel

INTRODUCCIÓN

La contratación pública se considera cada vez más una herramienta clave para los gobiernos en su labor de desarrollo sostenible. Esto significa que ámbitos políticos que tradicionalmente no se han considerado relevantes para la contratación pública, o incluso para la gestión de las finanzas públicas, lo son cada vez más. Entre ellas se encuentran la lucha contra el cambio climático, el fomento de la igualdad de género, la promoción de economías socialmente inclusivas y muchas más.

PROPÓSITO

La presente nota orientativa aborda la cuestión de la **lucha contra el cambio climático** en la contratación pública y tiene por objeto ayudar a los usuarios o posibles usuarios de MAPS a integrar las consideraciones relativas al cambio climático en sus evaluaciones.

I. Importancia de las consideraciones climáticas en la contratación pública

La contratación pública es una herramienta poderosa en el arsenal de cualquier gobierno para generar un cambio social. Esto se debe tanto a que el comportamiento del gobierno, incluido su comportamiento como consumidor, a menudo marca la pauta para la sociedad en general, como a que el gasto público en contratación puede en muchos casos ser un consumo que mueve el mercado.

El potencial de la contratación pública para apoyar los objetivos sociopolíticos de los gobiernos es especialmente evidente cuando se trata de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, así como de mitigar y adaptarse al cambio climático en general. En sí mismas, las actividades de contratación pública contribuyen significativamente a las emisiones, ya sea a través del proceso para obtener el hormigón y el acero utilizados en la construcción, los textiles y plásticos empleados en la ropa y los equipos del sector sanitario, los metales de tierras raras de los ordenadores, servidores y otras infraestructuras electrónicas, la adquisición de grandes flotas de transporte, o mediante la adquisición de servicios como el transporte para sus equipos y la electricidad para sus operaciones.

Además, sin embargo, los gobiernos pueden ejercer una influencia considerable en los mercados en general a través de su comportamiento en materia de contratación pública, ya sea siendo pioneros en tecnologías verdes y circulares emergentes, estableciendo normas respetuosas con el clima para bienes y servicios comunes, o respetando la retirada oficial de la industria de bienes y servicios altamente contaminantes en carbono.

La integración de consideraciones relacionadas con el medio ambiente y el cambio climático en la contratación pública suele denominarse contratación pública verde (CPV). De hecho, los gobiernos a menudo combinan cuestiones medioambientales y de cambio climático en sus esfuerzos por "volver más verde" la contratación pública. En pocas palabras, la CPV significa que los gobiernos adquieren bienes, servicios y obras con un menor impacto sobre el clima y el medio ambiente a lo largo de su ciclo de vida que los productos que habrían comprado de otro modo. La CPV se centra en sustituir determinados tipos

For Official Use - À usage officiel

de consumo por alternativas más respetuosas con el clima, el medio ambiente y, en última instancia, los usuarios finales.

Sin embargo, los gobiernos también pueden aprovechar la contratación pública para hacer frente al cambio climático:

- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante esfuerzos de reducción del consumo a través de la gestión de la demanda y la optimización de la energía, y orientando el consumo hacia tecnologías ecológicas y circulares (recuperación y reutilización) emergentes e innovadoras.
- Aumentar la resiliencia de los grupos destinatarios ante los riesgos climáticos físicos y las catástrofes conexas mediante productos y servicios adaptados al clima.
- Identificación de un producto específico respetuoso con el clima (bajo en carbono o neutro en carbono).

Como tal, puede haber muchos beneficios si los gobiernos despliegan sus actividades de contratación pública de manera estratégica con vistas a mitigar el cambio climático y fomentar la acción medioambiental[1] . La contratación pública verde puede:

- Ser un importante motor de la innovación, incentivando a la industria para que reduzca su huella ecológica y de carbono y desarrolle productos respetuosos con el clima y de economía circular.
- Puede suponer un ahorro económico para las autoridades públicas, sobre todo si se tienen en cuenta los costes de todo el ciclo de vida de un contrato y no sólo el precio de compra.
- Puede equipar a los gobiernos para hacer frente a los retos cambiantes, por ejemplo, manteniendo los servicios ecosistémicos, promoviendo vías de desarrollo con bajas emisiones de carbono y reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorando las normas para una mejor adaptación al cambio climático (por ejemplo, las normas de construcción) o avanzando hacia una economía más circular.
- Contribuir a la aplicación de políticas y estrategias ecológicas y climáticas.

II. El cambio climático como tema central de sostenibilidad en el contexto de MAPS

En el marco de MAPS, la sostenibilidad se define como un proceso tridimensional por el que las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y utilidades de forma que se consiga una buena relación calidad-precio a lo largo de toda la vida, generando beneficios no sólo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimizan los daños al medio ambiente. Las tres dimensiones de la sostenibilidad son: económica, social y medioambiental.

El cambio climático se percibe principalmente como algo relacionado con la dimensión medioambiental de la sostenibilidad. Sin embargo, como ya se ha señalado, la integración de consideraciones sobre el cambio climático en la contratación pública también puede favorecer el desarrollo económico sostenible. Además, es probable que la contratación pública respetuosa con el clima también tenga un impacto

[1] OCDE, *Contratación pública verde*, 2022.

For Official Use - À usage officiel

positivo en la dimensión social, ya que es bien sabido que los efectos adversos del cambio climático golpean con mayor dureza a los grupos ya desfavorecidos.

Desde el punto de vista de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), MAPS está directamente relacionado con dos de ellos:

- Meta 12.7 de los ODS: "Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales".
- Meta 16.6 de los ODS: "Desarrollar instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles".

Sin embargo, la contratación pública es indirectamente esencial para muchos más ODS. La salud y el bienestar, la educación de calidad, la energía limpia, los sistemas alimentarios y las infraestructuras, por nombrar solo algunos aspectos de los ODS, dependen de la contratación pública para alcanzar los objetivos en la práctica.

Al ser una herramienta universal para analizar los sistemas de contratación pública de forma holística, MAPS permite integrar en la evaluación cualquier objetivo político horizontal en función de las necesidades y ambiciones del país en cuestión. En el caso de la lucha contra el cambio climático, la integración se realiza a través de las consideraciones de sostenibilidad en la metodología central de MAPS y, de forma más detallada, en el módulo complementario de MAPS sobre contratación pública sostenible (CPS).

Como tal, aunque MAPS no evalúa los resultados específicos para el cambio climático de las políticas y operaciones de contratación, puede utilizarse para evaluar cómo el sistema de contratación en su conjunto permite y apoya las normativas, políticas y prácticas de contratación que abordan la reducción de las emisiones del cambio climático y las cuestiones de economía circular.

Las consideraciones climáticas deberían ser uno de los aspectos que el equipo de evaluación debería estudiar al analizar la CPS. La metodología central de MAPS cuenta con varios subindicadores directamente relacionados con la CPS, para los que los elementos de las políticas relacionadas con el clima y los ejemplos servirían para fundamentar la evaluación, como aspecto fundamental de la CPV:

- El subindicador 3(a), dedicado exclusivamente a la sostenibilidad, evalúa:
    - Si existe una estrategia nacional de CPS
    - Si el marco jurídico permite tener en cuenta consideraciones de sostenibilidad
    - Si existen herramientas para hacer operativa la CPS
- Los subindicadores 9(a)-9(c) examinan si las prácticas de contratación alcanzan los objetivos, incluso en una serie de aspectos relevantes para CPS, por ejemplo
    - Si los criterios de sostenibilidad se utilizan de forma equilibrada
    - Si las cláusulas contractuales incluyen consideraciones de sostenibilidad cuando procede

III. El cambio climático y el módulo MAPS de contratación pública sostenible

El módulo CPS de MAPS cuenta con 12 indicadores y 29 subindicadores que analizan CPS en profundidad, incluidos indicadores cuantitativos específicos de CPS (6 mínimos y 29 recomendados). Dado que las

For Official Use - À usage officiel

consideraciones relacionadas con el cambio climático forman parte del concepto de sostenibilidad tal y como se entiende en la metodología, MAPS CPS puede adaptarse para buscar específicamente aspectos relacionados con el cambio climático si esto se corresponde con las necesidades y ambiciones del país evaluado. Hacer esto explícito es algo que el equipo de evaluación debería incluir en la fase de planificación y, por tanto, en la nota conceptual, en estrecho diálogo con el comité directivo de la evaluación.

En términos generales, para cualquier evaluación MAPS, los evaluadores deben esforzarse por que su análisis sea lo más granular posible. Esto permite formular recomendaciones con mayor especificidad, lo que a su vez hace que las recomendaciones sean más fáciles de aplicar. Para MAPS CPS, esto significa que la presencia o ausencia de aspectos particulares de la sostenibilidad, como las consideraciones relacionadas con el cambio climático y las prácticas de economía circular, es una parte importante de la evaluación, ya que permite adaptar las recomendaciones a las fortalezas y debilidades específicas del país evaluado. Esto es especialmente importante cuando la evaluación de la contratación respetuosa con el clima es uno de los objetivos de la evaluación.

En la práctica, todos los indicadores del módulo CPS de MAPS pueden dar cabida a la evaluación de consideraciones relacionadas con el cambio climático y las prácticas y normas de economía verde o circular. Las tablas siguientes ofrecen sugerencias sobre los factores que puede tener en cuenta el equipo de evaluación:

Pilar I - Marco jurídico, normativo y político		
1	**El marco jurídico de la contratación pública incluye principios de contratación sostenible**	
	1(a) - Cobertura de los criterios de sostenibilidad	Las consideraciones relacionadas específicamente con el cambio climático constituyen una prueba importante para 1.a.b. de que la dimensión medioambiental de la sostenibilidad está cubierta.
	1(b) - Métodos de contratación	Cualquier política específica que reserve contratos con referencia a consideraciones relacionadas con el cambio climático podría analizarse en la evaluación de 1.b.b.
	1(c) - Normas de participación	La aplicación específica de cualquier criterio de cualificación o exclusión relacionado con el clima podría analizarse para todos los criterios.
	1(d) - Documentación y pliego de condiciones para la contratación pública	Los criterios o especificaciones relacionados con el clima constituirían una prueba para 1.d.a.
	1(e) - Criterios de evaluación y adjudicación	Cualquier atributo relacionado con el clima y su cuantificación podrían evaluarse para todos los criterios.

For Official Use - À usage officiel

	1(f) - Gestión de contratos	Las consideraciones relacionadas con el cambio climático constituirían pruebas importantes para evaluar 1.f.c.
2	**La normativa y las herramientas de aplicación apoyan la CPS**	
	2(a) - Normativa de aplicación para definir los procesos y procedimientos de contratación sostenible	La normativa específica relativa a las consideraciones sobre el cambio climático y su funcionamiento podría analizarse en la evaluación de todos los criterios.
	2(b) - Modelos de documentos para una contratación sostenible y condiciones contractuales estándar	La presencia de consideraciones relacionadas con el cambio climático en los documentos modelo y/o en las condiciones contractuales estándar, así como la existencia de cláusulas estándar específicas sobre el clima podrían incluirse en la evaluación de todos los criterios.
	2(c) - Kit de herramientas de apoyo a la contratación sostenible	Los kits de herramientas relacionados específicamente con los criterios de bajas emisiones de carbono y resiliencia climática pueden formar parte de un kit de herramientas general y deben figurar como pruebas, incluso si no existe un kit de herramientas general.
	2(d) - Manual de contratación sostenible	La presencia de consideraciones relacionadas con el cambio climático en el manual es una prueba importante que debe incluirse en la evaluación de todos los criterios.
3	**La política y la estrategia proporcionan un marco propicio para la aplicación de la contratación sostenible**	
	3(a) - Política de contratación sostenible	La mención explícita de consideraciones relacionadas con el cambio climático en una política general de CPS podría incluirse en la evaluación. Si no existe una política general de CPS, las políticas relacionadas específicamente con el cambio climático, como una estrategia de CPV, pueden constituir una prueba de cumplimiento parcial.
	3(b) - Plan de acción estratégico de contratación sostenible	Los planes de acción específicos relacionados con el clima, los objetivos, las medidas, etc., pueden constituir una prueba de cumplimiento parcial, aunque no exista un plan de acción

For Official Use - À usage officiel

		general del PPE, y constituir una prueba sustancial de cumplimiento.
Pilar II - Marco institucional y capacidad de gestión		
4	**La contratación sostenible está incorporada y bien integrada en el sistema de gestión de las finanzas públicas.**	
	4(a) - Leyes presupuestarias y procedimientos contables	La existencia de marcos para los sistemas de contabilidad relacionados con el clima podría considerarse en 4.a.b.
5	**El país cuenta con instituciones encargadas de la CPS**	
	5(a) - Responsabilidades, financiación y personal de la función normativa/reguladora	Si la responsabilidad de la CPS general no está centralizada, y hay institución(es) responsable(s) de las consideraciones relacionadas con el cambio climático y las prácticas y el gasto de la economía circular en la contratación, deben analizarse.
	5(b) - Función de certificación	La presencia de certificaciones específicas para el clima sería una prueba importante en la evaluación de 5.b.a y 5.b.c.
6	**Las políticas y estrategias de las entidades adjudicadoras adoptan el CPS**	
	6(a) - Estrategia de contratación sostenible de las entidades adjudicadoras	La existencia de estrategias e iniciativas específicas sobre el clima a nivel de las entidades es una prueba sustancial de cumplimiento (parcial).
	6(b) - Organismo centralizado de contratación pública	Las consideraciones relacionadas con el cambio climático realizadas por cualquier OCB del país deberían ser incluidas para fundamentar la evaluación de todos los criterios.
7	**La contratación sostenible se integra en un sistema de información eficaz**	
	7(a) - Publicación de información sobre contratación sostenible	La recopilación y publicación de información relacionada con el clima sería una prueba de cumplimiento (parcial).
	7(b) - Uso de la contratación electrónica para apoyar la sostenibilidad	La presencia de aspectos relacionados con el clima (características, datos, etc.) sería una prueba de cumplimiento (parcial).

For Official Use - À usage officiel

8	**El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollar y acelerar el cambio hacia una contratación pública más sostenible**	
	8(a) - Formación, asesoramiento y asistencia sobre contratación sostenible	La existencia de programas de formación y servicios de asesoramiento relacionados con el cambio climático, y/o con herramientas y políticas de contratación específicas para el clima, sería una prueba de cumplimiento (parcial).
	8(b) - Seguimiento de la contratación sostenible	Si las consideraciones relacionadas con el cambio climático forman parte explícita del seguimiento de los CPS, por ejemplo, si existen objetivos de emisiones y bajas emisiones de carbono específicos para el clima y normas de productos y servicios de economía circular, esto podría incluirse como prueba justificativa en la evaluación de todos los criterios.
Pilar III - Operaciones de contratación pública y prácticas de mercado		
9	**Las prácticas de contratación sostenible alcanzan los objetivos fijados**	
	9(a) - Consideraciones de sostenibilidad durante la fase de planificación 9(b) - Consideraciones de sostenibilidad durante la fase de selección y contratación 9(c) - Consideraciones de sostenibilidad durante la fase de gestión del contrato	La presencia de consideraciones específicas sobre el clima en todas las fases puede tomarse como prueba en el análisis de la muestra de casos de contratación (expedientes) que son obligatorios para la evaluación de los tres subindicadores.
10	**El sector privado contribuye a un mercado de contratación más sostenible**	
	10(a) - Diálogo y colaboración entre los sectores público y privado 10(b) - Organización del sector privado y acceso al mercado de contratación sostenible 10(c) - Sectores clave y estrategias sectoriales para mejorar la sostenibilidad	Las consideraciones específicas sobre el clima adoptadas por los gobiernos en su compromiso con el sector privado, por ejemplo, las iniciativas para el compromiso de sectores tradicionalmente de altas emisiones, deben tomarse como evidencia en la evaluación de todos los subindicadores.
Pilar IV - Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública		

For Official Use - À usage officiel

11	**La transparencia y la participación de la sociedad civil fomentan la sostenibilidad en la contratación pública**	
	11(a) - La sociedad civil apoya la sostenibilidad en la contratación pública	Las iniciativas gubernamentales para implicar a la sociedad civil específicamente en el tema del cambio climático en la contratación deben tenerse en cuenta en la evaluación, al igual que las pruebas que demuestren que el gobierno tiene en cuenta las aportaciones recibidas de la sociedad civil específicamente sobre resiliencia climática (gestión de riesgos) y cuestiones de mitigación climática en la contratación.
12	**El país cuenta con sistemas eficaces de control y auditoría que abarcan la sostenibilidad en la contratación pública**	
	12(a) -Marco de auditoría para la contratación sostenible	Las evaluaciones de las normas y mejores prácticas en materia de cambio climático y economía circular, o la presencia de consideraciones relacionadas con el cambio climático en las evaluaciones generales de los CPS, deben incluirse en la evaluación, en particular de 12.a.e.

IV. Ejemplos prácticos de consideraciones relacionadas con el cambio climático en MAPS CPS

Esta sección presenta algunos ejemplos de situaciones hipotéticas relacionadas con la lucha contra el cambio climático y la promoción de la economía verde (mercados), y cómo los evaluadores deben captar estas situaciones al aplicar MAPS CPS.

A. **Uso obligatorio de etiquetas verdes y certificaciones climáticas.** Un país ha puesto en marcha una hoja de ruta para garantizar que, de aquí a 2030, una serie de categorías estándar de bienes y servicios deben contar con una etiqueta ecológica o una certificación similar para poder ser adquiridos por las autoridades públicas. Las consideraciones de descarbonización y economía circular se incluyen en las normas de etiquetado ecológico aceptadas en la hoja de ruta, y todos los criterios de etiquetado cumplen la norma ISO 14001.

Dicha política constituiría una prueba importante en la evaluación de los subindicadores 1(a) y 1(c)-1(e) del módulo MAPS CPS.

B. **Un único punto de contacto para todas las cuestiones relacionadas con la CPV, incluido el cambio climático.** Un país ha establecido un centro de conocimiento centralizado responsable de una función de asistencia técnica que abarca las áreas de responsabilidad típicas del gobierno, lo que permite a las entidades públicas obtener respuesta en un solo lugar a todas sus preguntas relacionadas con la

For Official Use - À usage officiel

forma de integrar la economía circular y las consideraciones de reducción de emisiones en sus actividades de contratación. El servicio de asistencia responde a las preguntas por sí mismo o recurriendo a las autoridades competentes en cuestiones como:

- Aplicar criterios de CPV a compras específicas, incluidas las relacionadas con productos y servicios con bajas emisiones de carbono.
- Comprensión de las normas mínimas sobre cambio climático en el marco jurídico aplicable a la contratación pública.
- Desplegar procedimientos de contratación ágiles para fomentar la innovación ecológica de forma que incorpore criterios y normas de baja emisión de carbono y/o resiliencia climática.

Tal centro de conocimiento y función de servicio de ayuda constituiría una prueba importante en la evaluación del subindicador 8(a) del módulo MAPS CPS.

C. **Medir el impacto climático de la contratación pública.** Un país ha desarrollado un método para calcular las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero resultantes de la contratación pública a nivel de categorías generales de contratación, como la construcción, los productos alimenticios, los vehículos, los textiles, etc. Las emisiones se calculan anualmente como parte del seguimiento general del país de sus estrategias relacionadas con su compromiso de cero emisiones netas de la ONU para 2050 y sus obligaciones en virtud del Acuerdo de París.

Un método de este tipo para medir las emisiones resultantes de la contratación pública y su integración en estrategias gubernamentales más amplias constituiría una prueba importante en la evaluación de los subindicadores 3(a)-3(b), 7(a), 8(c) y, potencialmente, 10(c) del módulo MAPS CPS.

D. **Una asociación estratégica para la contratación pública verde.** Un país ha establecido una asociación entre las principales partes interesadas en la contratación pública con la misión de fomentar la integración de las consideraciones relacionadas con el cambio climático en la contratación pública. La asociación cuenta con el apoyo de una secretaría que publica anualmente las orientaciones más avanzadas y las mejores prácticas, y que realiza aportaciones a la actualización del manual de CPV que mantiene la función normativa/reguladora. Entre los participantes figuran representantes de:
   - Municipios
   - Autoridades de la administración central
   - La autoridad normativa/reguladora
   - Universidades
   - Federaciones empresariales
   - Organizaciones de la sociedad civil

Dicha asociación constituiría una prueba importante en la evaluación de los subindicadores 2(d), 8(a), 10(a) y 11(a) del módulo MAPS CPS.

V. Más información sobre cambio climático y contratación pública

Los siguientes recursos son de gran valor para los equipos de evaluación o los gobiernos que deseen saber más sobre la utilización de la contratación pública para combatir el cambio climático:

For Official Use - À usage officiel

- Recopilación de buenas prácticas de la OCDE para la contratación pública sostenible.
- El informe del Banco Mundial *Green Public Procurement: An Overview of Countries' Green Procurement Practices*.
- Directorio de recursos de la Comisión Europea para la contratación pública verde.
- Orientaciones de la Comisión Europea sobre contratación pública y economía circular.
- Manual de la Comisión Europea sobre la compra ecológica.
- Plataforma de contratación pública sostenible de la Comisión Europea.
- Depósito central de conocimientos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre contratación pública sostenible.
- Programa de la red One Planet sobre contratación pública sostenible facilitado por la ONU.
- Documento de referencia de la OCDE sobre el papel de la contratación pública en la innovación con bajas emisiones de carbono.

For Official Use - À usage officiel