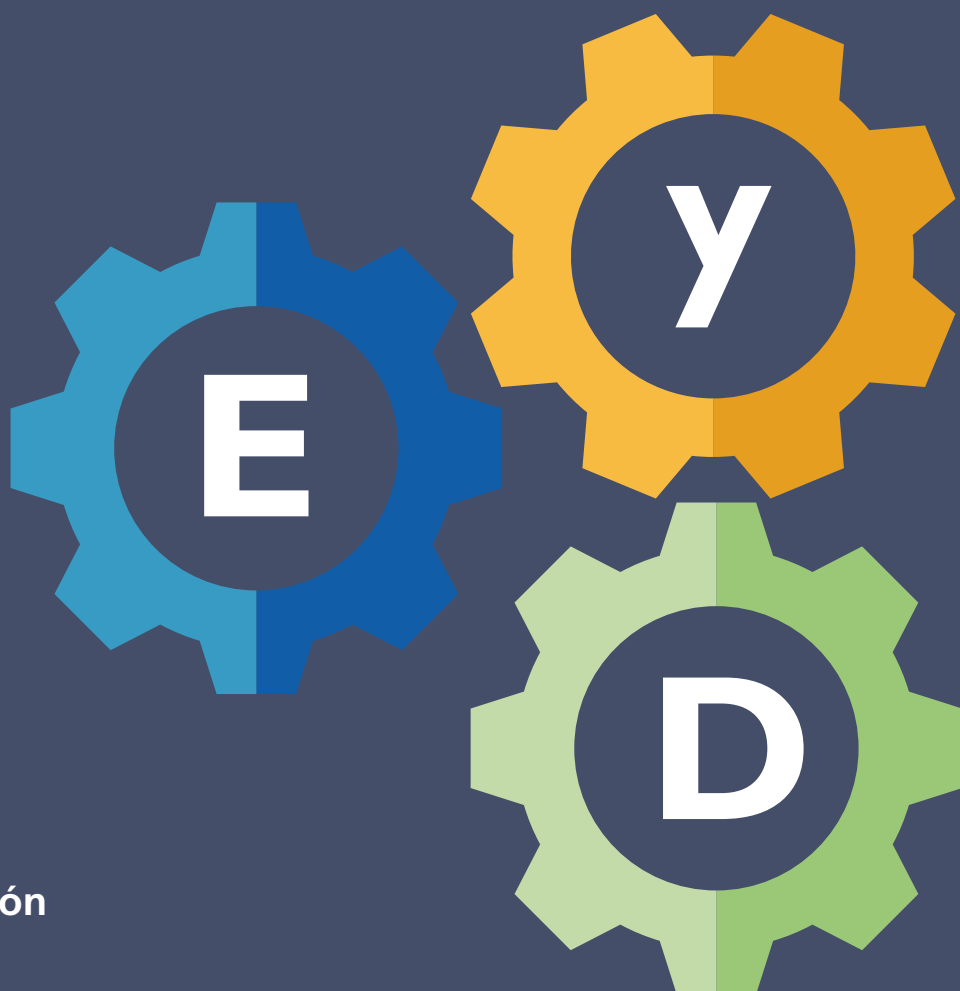

ESTUDIO SOBRE LOS REQUISITOS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LICITACIONES PÚBLICAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE



Cooperación
Española

© AECID, 2016

**Agencia Española de Cooperación Internacional para el
Desarrollo (AECID)**

Av. Reyes Católicos, 4

28040 Madrid, Spain

Teléfono: +34 91 583 81 00

NIPO 502-16-109-0

www.aecid.es

Dirección y Coordinación: Unidad de Empresa y Desarrollo.
Departamento de Cooperación Sectorial. Dirección de
Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera.

Este estudio es el resultado de un proceso de trabajo colaborativo, liderado por el Departamento de Cooperación Sectorial, que ha contado con el compromiso e implicación del conjunto de la Agencia.

El presente trabajo de investigación no hubiera sido posible sin las valiosas contribuciones de las muchas personas que han dedicado su tiempo a ayudarnos a elaborarlo y revisarlo y a las que agradecemos profundamente su apoyo. En primer lugar, estamos especialmente agradecidos al trabajo de la empresa EPTISA, cuyo apoyo en la elaboración del estudio ha resultado clave. Igualmente valiosa ha sido la estrecha colaboración del personal de las Oficinas Técnicas de Cooperación correspondientes a los siete países objeto de estudio, cuyos comentarios y aportaciones han resultado de vital importancia, tanto a nivel metodológico, como en cuanto a la caracterización de los respectivos marcos institucionales y regulatorios.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del copyright.

Diseño original y maquetación: Unidad de Comunicación.

Equipo EPTISA

Luis Sánchez Torrente (Investigador Principal)
Fernando Varela de Ugarte (Supervisor)
Laura Alcaide Zugaza (Coordinadora)
Diego Boero Lutz (Ayudante Investigación)
Francisco Javier Allué Fillat (Ayudante Investigación)

Equipo Empresa y Desarrollo AECID

Francisco Javier Gavilanes Hernández
Miguel Ángel Martínez de la Riva Molina
Paloma Cano del Rincón
Belén Llera Cermeño
Vanessa Carballo García

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Pág 6	1.	INTRODUCCIÓN
Pág 8	2.	METODOLOGÍA
Pág 8	2.1.	SELECCIÓN DE PAÍSES
Pág 10	2.2.	SELECCIÓN DE PROYECTOS
Pág 13	2.3.	ANÁLISIS DE CLAÚSULAS
Pág 16	2.4.	ESTRUCTURA DEL INFORME
Pág 21	3.	INFORME COMPARATIVO
Pág 21	3.1.	ANÁLISIS COMPARATIVO
Pág 31	3.2.	ANÁLISIS CONJUNTO
Pág 38	3.3.	CONCLUSIONES
Pág 39	4.	BOLIVIA
Pág 39	4.1.	ANÁLISIS LEGAL
Pág 45	4.2.	ANÁLISIS DE CLAÚSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN
Pág 64	4.3.	CONCLUSIONES
Pág 67	4.4.	DOCUMENTACIÓN
Pág 68	5.	COLOMBIA
Pág 68	5.1.	ANÁLISIS LEGAL
Pág 75	5.2.	ANÁLISIS DE CLAÚSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN
Pág 94	5.3.	CONCLUSIONES
Pág 98	5.4.	DOCUMENTACIÓN
Pág 91	6.	GUATEMALA
Pág 91	6.1.	ANÁLISIS LEGAL
Pág 104	6.2.	ANÁLISIS DE CLAÚSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN
Pág 117	6.3.	CONCLUSIONES
Pág 120	6.4.	DOCUMENTACIÓN
Pág 121	7.	MÉXICO
Pág 121	7.1.	ANÁLISIS LEGAL
Pág 130	7.2.	ANÁLISIS DE CLAÚSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN
Pág 148	7.3.	CONCLUSIONES
Pág 151	7.4.	DOCUMENTACIÓN

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Pág 152	8.	NICARAGUA
Pág 152	8.1.	ANÁLISIS LEGAL
Pág 157	8.2.	ANÁLISIS DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN
Pág 169	8.3.	CONCLUSIONES
Pág 171	8.4.	DOCUMENTACIÓN
Pág 172	9.	PERÚ
Pág 172	9.1.	ANÁLISIS LEGAL
Pág 178	9.2.	ANÁLISIS DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN
Pág 195	9.3.	CONCLUSIONES
Pág 198	9.4.	DOCUMENTACIÓN
Pág 199	10.	REPÚBLICA DOMINICANA
Pág 199	10.1.	ANÁLISIS LEGAL
Pág 205	10.2.	ANÁLISIS DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN
Pág 217	10.3.	CONCLUSIONES
Pág 219	10.4.	DOCUMENTACIÓN
Pág 220	11.	RECOMENDACIONES
Pág 220	11.1.	INTRODUCCIÓN
Pág 221	11.2.	FASE PREPARATORIA
Pág 223	11.3.	FASE DIAGNÓSTICA
Pág 226	11.4.	FASE DE EJECUCIÓN
Pág 230	11.5.	NIVELES DE PRIORIDAD POR PAÍS
Pág 233	12.	INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA LA COLABORACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO EMPRESARIAL
Pág 233	12.1.	ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS PARA EL DESARROLLO (APPD). PROTOCOLO DE LA AECID PARA LA GESTIÓN DE APPD.
Pág 236	12.2.	ACCIONES DE INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO. CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES PARA ACCIONES DE COOPERACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el enfoque de compras sostenibles y la inclusión de aspectos socio-ambientales en los procedimientos de contratación pública han ido adquiriendo cada vez mayor relevancia a nivel mundial, y en particular en América Latina y el Caribe, gracias a iniciativas internacionales, tales como la Red Interamericana de Compras Gubernamentales de la Organización de Estados Americanos, y a los esfuerzos de los propios gobiernos. La complejidad y diversidad que los desafíos del desarrollo sostenible plantean a gobiernos, empresas y sociedad civil, llama a establecer una colaboración cada vez más estrecha entre los distintos agentes implicados de cara a abordar problemáticas que afectan al conjunto de la sociedad. Desde el sector de las políticas públicas, uno de los puntos de confluencia más explícito a la hora de establecer estas bases de cooperación, es sin duda el de la **contratación pública**, y en particular respecto a la participación del sector privado empresarial en proyectos de inversión pública.

Por parte del sector privado empresarial, la tendencia a nivel global apunta en la misma dirección. Así, las iniciativas de responsabilidad social empresarial vienen consolidándose durante las últimas décadas como elementos clave dentro de la identidad y actividad de las empresas, especialmente de aquellas que por razón de volumen, presencia y naturaleza de sus operaciones pueden ejercer un mayor impacto en la sociedad. De este modo, y dentro de las muy variadas vertientes de responsabilidad social empresarial, se observa que desde el sector privado también existe un cierto grado de acercamiento y responsabilidad hacia problemas que tradicionalmente se han enmarcado en la esfera de lo público, y en particular en todo lo referente a la responsabilidad compartida en aras de un desarrollo sostenible e inclusivo.

Por tanto, nos encontramos en un momento de confluencia de objetivos y de colaboración cada vez más estrecha, en el que agentes tradicionalmente disociados se ven inmersos en proyectos comunes de inversión, gestión o producción. Es por ello, que el presente estudio trata de ofrecer una mirada objetiva y en profundidad a uno de los principales puntos de confluencia entre el sector público y el sector privado en cuanto a la consecución de esos objetivos comunes, que no es otro que el de la licitación de proyectos de inversión pública. Mediante el **análisis de la inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los procedimientos de licitación de siete países** se pretende identificar las principales actividades y procedimiento que ya forman parte de un campo común de colaboración, así como las posibles áreas de intervención a tener en cuenta y desarrollar en un futuro. Para ello se ha llevado a cabo una detallada revisión del marco regulatorio de contratos públicos de los siete países, así como de una selección de pliegos de licitación de proyectos de inversión pública en cada uno de ellos, la cual conforma el núcleo duro del trabajo de investigación.

Ha de tenerse en cuenta que este ejercicio no aspira a ser un diagnóstico completo legal o institucional respecto de los requisitos impuestos al sector privado en materia social, laboral o ambiental, lo cual sería objeto de estudio en un análisis sectorial pormenorizado. Tampoco se ofrece valoración sobre la idoneidad socio-ambiental o de los contenidos de los proyectos objeto de

estudio, ni pretende ser una guía pormenorizada sobre aspectos sociales y medioambientales dirigida a las empresas inversoras en los países. En cambio, se trata de una caracterización del nivel de inclusión de estos aspectos (incluyendo elementos ambientales, sociales, laborales, seguridad y gobernanza) en los procesos de licitación pública, a través del análisis de una muestra limitada de pliegos de licitación en el marco de proyectos de inversión pública y de la legislación básica de contratos públicos. A la luz de estos objetivos, los distintos actores y agentes involucrados en los desafíos del desarrollo sostenible encontrarán una valiosa y útil información en estas páginas.

En primer lugar, este estudio puede implicar una importante contribución a las propias administraciones públicas, en cuanto a su papel de diseño y licitación de proyectos públicos, principalmente como fuente de información sobre posibles elementos sociales a tener cuenta en futuras convocatorias, o incluso de cara a posibles reformas legales e institucionales en materia de contratación o inversión pública. Así como contribuir al papel que puede jugar la Cooperación Española en futuros programas de apoyo y fortalecimiento a los gobiernos latinoamericanos para mejorar sus políticas en materia de contratación pública.

En segundo lugar, las empresas inversionistas en los países objeto de estudio encontrarán una aproximación preliminar a los posibles requisitos y responsabilidades a tener en cuenta a la hora de licitar a proyectos públicos, de manera que puedan ofrecer la estructura y recursos necesarios para afrontarla con carácter previo al proceso de contratación.

Finalmente, el objetivo principal y que de manera más inmediata justifica el presente trabajo, es la identificación de posibles áreas de colaboración entre la Cooperación Española y las empresas españolas interesadas en procesos de licitación pública en América Latina y el Caribe. De esta forma, mediante el conocimiento de las principales formas y alcance de intervención social exigidas a las empresas en el marco de proyectos de inversión pública, la Cooperación Española podrá poner al servicio de éstas los conocimientos, experiencias y procedimientos adquiridos en el contexto de proyectos de desarrollo, cuya utilidad puede resultar de vital importancia de cara a su cumplimiento. En este sentido, y tal y como se verá a lo largo de este documento, los objetivos y la naturaleza de un proyecto de cooperación al desarrollo, y los de ciertas intervenciones sociales en el contexto de la inversión pública, apenas difieren en lo esencial.

Por último, es necesario realizar la siguiente aclaración puesto que en el presente estudio se hacen referencias frecuentes a los conceptos de APP (Alianza Público Privada) y APPD (Alianza Público Privada para el Desarrollo). El término de APP debe ser entendido como la gestión privada de un servicio público, en cambio, la referencia a APPD se refiere a la relación colaborativa entre agentes (públicos y privados) para la obtención de un objetivo común con impacto en desarrollo según se define en el Protocolo AECID para la gestión de APPD.

2. METODOLOGÍA

2.1 SELECCIÓN DE PAÍSES

El estudio de los requisitos sociales y medioambientales en pliegos de licitación pública de América Latina y el Caribe se presentó a priori como una tarea de gran envergadura, dado el gran volumen de análisis documental requerido y las particularidades de cada país en cuanto a disponibilidad de fuentes. Es por ello que, de cara a acotar el objeto del estudio, pero sin comprometer su representatividad, la muestra de países fue reducida a siete casos prioritarios. Dado que el objetivo último del presente estudio es establecer las bases de una posible colaboración de la Cooperación Española con empresas españolas inversoras en la región, principalmente en cuestiones sociales y medioambientales requeridas en los pliegos de licitación, la muestra de países se ha configurado en atención a los siguientes criterios.

- Países prioritarios de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe
- Representatividad geográfica
- Nivel de inversión española en los países¹

De este modo, dentro de los 12 países latinoamericanos establecidos como prioritarios en la cooperación española, se ha considerado oportuno restringir la muestra de países a través del siguiente criterio geográfico: tres países andinos, dos países centroamericanos, un país caribeño y México.

Dentro del grupo de **países andinos** se han seleccionado, en primer lugar, los dos que cuentan con mayor nivel de inversión por parte de las empresas españolas, los cuales son **Colombia y Perú**. Sin embargo, entre los dos países andinos restantes, Ecuador y Bolivia, se ha priorizado el último en atención a dos criterios distintos. Por una parte, ha de tenerse cuenta que **Bolivia** supone un caso particular en cuanto a la naturaleza de la inversión española, puesto que en torno a un 90% de la misma corresponde a sectores relacionados con las infraestructuras², frente al 13% de Ecuador. Este criterio resulta de vital importancia, puesto que el objeto de este estudio se centra en proyectos de inversión pública con alto potencial de impacto social en sus áreas de influencia. Por otra parte, Bolivia resulta un caso de particular interés dado su diversidad étnica e inclusión de políticas pro-pueblos indígenas de su gobierno y legislación.

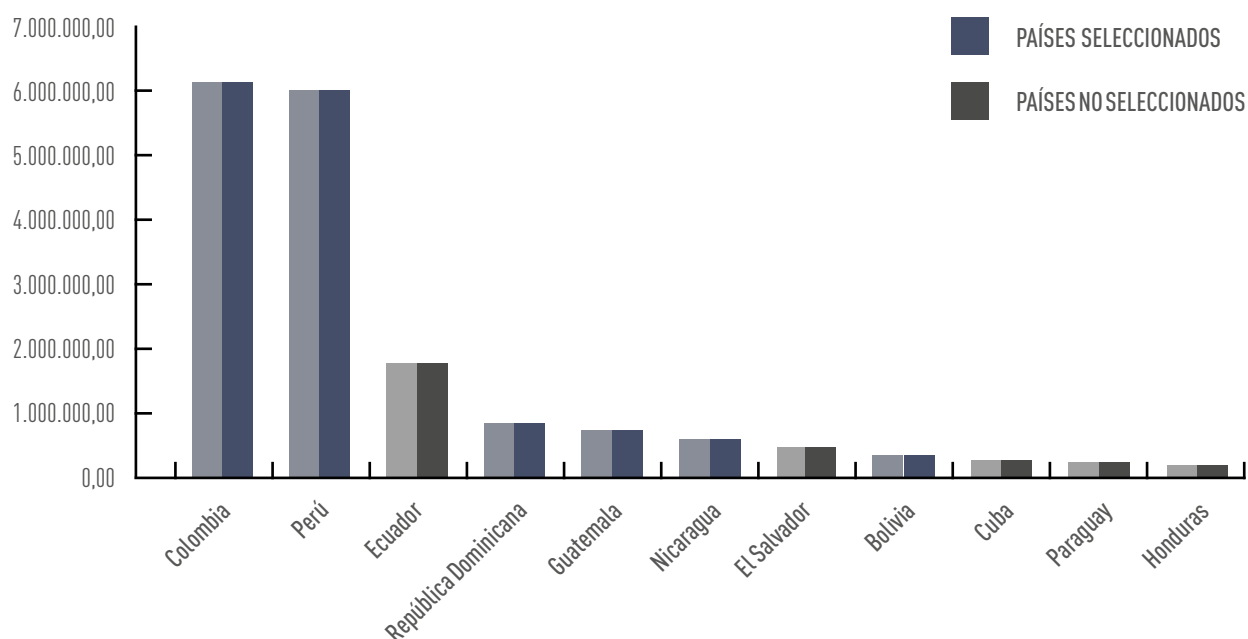
¹ Medido como el stock medio de cifra de negocio de empresas españolas en el periodo 2010-2014.

² Incluyendo obras de ingeniería civil, edificación, servicios de ingeniería e industrias extractivas.

En cuanto al grupo de **países centroamericanos**, dentro de los cuatro países prioritarios de la Cooperación Española, se han seleccionado aquellos dos que cuentan con mayores niveles de inversión: **Guatemala y Nicaragua**. El mismo criterio se ha aplicado en cuanto a la selección de **República Dominicana** como el único país **caribeño** de la muestra.

Por último, la muestra se ha complementado con la inclusión de un único caso no perteneciente a la lista de países prioritarios: **México**. El alto grado de la inversión española en el país (muy por encima de la media de los países prioritarios) justifica en gran medida su inclusión, así como el número de alianzas público privadas para el desarrollo (APPD) gestionadas con participación de la AECID, junto con el hecho de que su sofisticada regulación en materia de contrataciones públicas pueda servir a priori como marco de referencia en la región en relación a aspectos sociales y medioambientales.

Gráfico 1. Niveles medios de inversión española en países prioritarios de la Cooperación Española en América Latina y Caribe en el período 2010-2014



Fuente: DataInVex, Ministerio de Economía y Competitividad

2.2 ANÁLISIS LEGISLATIVO

Una vez identificados los países de estudio se ha procedido a la caracterización de los mismos a través del análisis de su legislación básica de contratación pública, así como de otras normas de sus respectivos ordenamientos jurídicos referidas en dicha legislación y relacionadas con requisitos sociales y medioambientales dirigidos a las empresas contratistas. Con carácter general se ha incluido tanto las leyes principales de contrataciones públicas, sus reglamentos de desarrollo, así como las leyes reguladoras de alianzas público privadas en los casos en los que existe. A este respecto resulta conveniente señalar que la mayoría de los ordenamientos jurídicos contienen disposiciones y normativa sectorial en diversos temas altamente relevantes (legislación laboral, ambiental, de seguridad, inversión pública, infraestructuras, etc.), pero cuyo análisis ha quedado fuera del objeto de estudio del presente trabajo. No obstante, en los casos en los que existen referencias cruzadas desde la legislación básica de contratos, ciertas disposiciones de esta legislación sectorial se han incluido en el análisis. El siguiente cuadro resume la normativa analizada en el estudio:

Tabla 1. Normativa sobre contratos públicos y otras disposiciones analizadas en el estudio

PAÍS	NORMATIVA BÁSICA DE CONTRATOS PÚBLICOS	OTRAS DISPOSICIONES
Colombia	• Ley 80 de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública • Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos • Decreto 1510 de 2013 por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. • Ley 1508 de 2012 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.	• Ley 418 de 1997 por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones • Directiva Presidencial de Consulta Previa • Ley 1682 de 2013. Por medio de la cual la cual se adopta medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte
México	• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). DOF 16-01-2012 • Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSR). DOF 09-04-2012 • Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público DOF: 28/07/2010 • Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. DOF: 28/07/2010 • Ley de Asociaciones Público-Privadas LAPP. DOF: 16/01/2012	• Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas. DOF: 11/08/2014 • Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales. DOF: 11/08/2014 • Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas. DOF 11-06-2012
Bolivia	Decreto Supremo N° 0181, por el que se establece el Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios, modificado por: • Decreto Supremo N° 0843 • Decreto Supremo N° 0956 • Decreto Supremo N° 1497	• Ley 3058 de Hidrocarburos • Decreto Supremo 29033 Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas, modificado por: • Decreto Supremo N° 2298 de 2015

PAÍS	NORMATIVA BÁSICA DE CONTRATOS PÚBLICOS	OTRAS DISPOSICIONES
Perú	• Ley 30225 de Contrataciones del Estado de julio de 2014 • Proyecto de Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado	• Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública N° 27293 • DIRECTIVA N° 001-2014-EF/63.01, Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública • Decreto Legislativo N° 1012- Decreto Legislativo que aprueba la ley marco de Asociaciones Público - Privadas para la generación de empleo productivo • Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 - Decreto Supremo N° 127-2014-EF – Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 • Decreto Supremo N° 376-2014-EF , Modifican el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012
Rep. Dominicana	• Ley No. 340 06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificaciones de Ley 449 06 • Decreto 543-12. Reglamento sobre la ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificaciones de Ley 449 06 • Ley General de Asociación Pública Privada en Infraestructura para la Provisión de Servicios Públicos	
Nicaragua	• Ley 737 de 2010 Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público • Decreto 75-2010 Reglamento de la Ley 737 • Ley 801 Ley de contrataciones administrativas municipales	• Ley 462 de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal • Ley 559 Ley especial de delitos contra el Medio Ambiente y Los Recursos Naturales
Guatemala	• Decreto No. 57-92 Ley de contrataciones del Estado • Acuerdo Gubernativo No. 1056-92 Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado • Decreto No.16-2010 Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica • Acuerdo Gubernativo No. 360-2011Reglamento de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica	• Decreto 68-86 Ley de Mejoramiento del Medio ambiente, reformado por el Decreto 1-93 • Decreto 90-2000, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente

El estudio legislativo se ha llevado a cabo a través de la identificación y análisis de preceptos que, por una parte, sirven de base legal para la inclusión de elementos sociales y ambientales en pliegos de licitación, o que por otra, directamente contengan obligaciones en la materia dirigidas a las empresas licitadoras. Adicionalmente se han identificado y analizando preceptos relacionados con el régimen jurídico aplicado a las empresas licitadoras extranjeras, el cual, como más adelante se verá, dependerá de la presencia de fondos extranjeros o multilaterales en la financiación de los proyectos.

Una vez revisada la documentación legal, los preceptos seleccionados se han clasificado en base a dos criterios distintos: por un lado la temática regulada (principalmente aspectos medioambientales, sociales, gobernanza e impacto económico) y, por otro las distintas fórmulas de regulación (criterios de selección, obligaciones, sanciones, etc.). En cuanto al primero, los preceptos han sido organizados por temáticas y sub-temáticas, aplicándose las siguientes categorías resumidas en la Tabla 2.

Tabla 2. Temáticas y sub-temáticas de los preceptos (artículos) seleccionados en la legislación sobre contratos públicos

MEDIO AMBIENTE	IMPACTO SOCIAL³
Impacto ambiental	Lucha contra la pobreza
Participación ciudadana	Participación ciudadana
Recursos Naturales	Protección social
Cambio Climático	Salud
Medio Ambiente	Cultura
Auditoría ambiental	Discapacitados
Gobernanza	Empleo local
Antiterrorismo	Educación
Participación ciudadana	Emergencias
Transparencia y anticorrupción	Condiciones de trabajo
Auditoría Social	Pueblos indígenas
Impacto Económico	Impacto social (general)
Interés nacional	Comunicación Social
Pymes	Aspectos laborales generales
Transferencia tecnológica	

Cada uno de estos aspectos puede ser regulado de distintas formas, por ejemplo mediante el establecimiento de obligaciones directas al contratista o a través de la inclusión de criterios de selección en los procesos de licitación. Por ello, de cara a establecer una caracterización de la normativa básica de contratos públicos en cada uno de los siete países, se han identificado las siguientes fórmulas regulatorias:

- Causas de nulidad del contrato relacionadas con aspectos socio-ambientales
- Criterios socio-ambientales de evaluación de propuestas
- Definiciones
- Estudios y requerimientos previos relacionados con aspectos sociales y ambientales
- Evaluación de riesgos de los contrato
- Garantías de cumplimiento (cobertura de aspectos socio-ambientales)
- Modalidades de selección específicas para actividades socio-ambientales
- Normas procedimentales y participación ciudadana
- Obligaciones de los contratistas en materia socio-ambiental
- Regímenes o incentivos especiales para sectores del ámbito socio-ambiental

Por tanto, el análisis combinado de ambas dimensiones (temática y tipo de regulación) permite establecer un primer diagnóstico a nivel nacional de los posibles requisitos sociales y medioambientales en el marco de proyectos públicos de inversión, lo cual se complementa con el análisis pormenorizado de una muestra de pliegos de licitación y sus contenidos socio-ambientales.

³ Incluye tanto aspectos de impacto social de los proyectos como aspectos socio-laborales. En el caso del análisis de cláusulas estas categorías se desagregan dado el alto volumen y especificidad de cada una de ellas

2.3 SELECCIÓN DE PROYECTOS

La fuente primaria de información de cara a la elaboración del presente estudio es una muestra de pliegos de licitación de reciente publicación en los siete países objeto de estudio. La muestra se ha diseñado en base a una serie de criterios que, ante todo, permitan identificar una serie de cláusulas representativas de los requisitos sociales y medioambientales de las empresas licitadoras en proyectos de inversión pública. Por otra parte, la complejidad y extensión de este tipo de documentación aconseja reducir el número de pliegos a un número que permita cierto grado de representatividad, a la vez que de manejabilidad de la información. Es por ello que se ha optado por la selección de nueve pliegos de licitación en cada uno de los siete países, arrojando una muestra total de **63 proyectos**.

La selección de proyectos de inversión ha venido marcada por una serie de elementos condicionantes que trascienden los factores de representatividad sectorial o temática. De este modo, la disponibilidad de pliegos recientes, sus contenidos en materia de requisitos socio-ambientales o el potencial impacto social de las actividades se han priorizado como criterios de selección. En primer lugar, cabe mencionar que el objeto de este estudio se circunscribe al análisis de **proyectos de inversión pública**, ciñendo la muestra a proyectos de obra y diseño de infraestructuras. Ello se justifica en el hecho de que otro tipo de contratos públicos, como son los de compras o servicios no relacionados con las infraestructuras, a priori contienen un menor margen para la inclusión de aspectos sociales, dado el menor potencial impacto a comunidades locales. Resulta obvio que estas modalidades de contratación también pueden ser objeto de otro tipo de requisitos (calidad de los servicios, medidas medioambientales, requisitos socio-laborales, etc.), pero el limitado número de casos de la muestra llama a focalizar la atención en proyectos de gran impacto, de cara a identificar las principales tendencias en su gestión en los países seleccionados. Así pues, y una vez demarcado el objeto en proyectos de infraestructura pública, la selección de pliegos se ha realizado aplicando los siguientes criterios:

- Proyectos con información de licitación completa publicada
- Proyectos licitados prioritariamente en el periodo 2014-2015
- Proyectos con información presupuestaria disponible
- Proyectos pertenecientes a sectores con alto potencial de impacto: energía e industrias extractivas, infraestructuras de transporte, infraestructuras de agua y saneamiento, desarrollo rural y otras obras civiles (principalmente edificación)

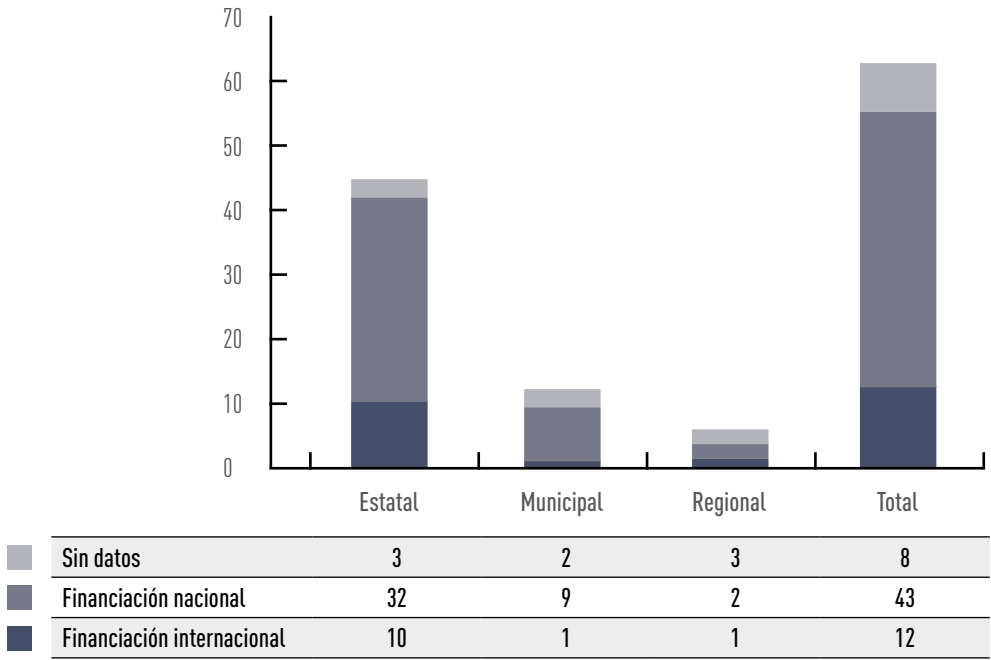
Además, se ha procurado guardar un cierto equilibrio de representatividad en términos de otros factores adicionales como son la envergadura de la inversión (presupuesto), el tipo de administración convocante (estatal, regional o municipal) y la presencia de fondos internacionales en la financiación. Las siguientes tablas resumen las principales características de la muestra.

⁴ El sector de desarrollo rural se ha configurado como una categoría transversal en la que se incluyen proyectos correspondientes a otros sectores (edificación, aguas, etc.) pero que cuentan con una naturaleza eminentemente rural

Tabla 3. Número de pliegos de licitación seleccionados en la muestra por sector y país

	BOLIVIA	COLOMBIA	GUATEMALA	MÉXICO	NICARAGUA	PERÚ	REPÚBLICA DOMINICANA	TOTAL
AGUA Y SANEAMIENTO	1	2	3	2	3	2	3	16
Otras infraestructuras			2	1	1	2		6
Plantas de tratamiento		1	1					2
Sistemas de agua potable	1	1		1	2		1	6
Sistemas de saneamiento y alcantarillado							2	2
DESARROLLO RURAL	2	1		2	2	1		8
Escuelas		1						1
Hospitales					1			1
Otras infraestructuras					1			1
Presa	1			1				2
Sistemas de agua potable				1				1
Sistemas de riego	1					1		2
ENERGÍA, EXTRACTIVAS E HIDROCARBUROS	2	2	1	3	1	2	2	13
Centrales de producción energética				1				1
Generadores	1							1
Hidrocarburos	1	2		1				4
Redes de distribución			1	1	1	2	2	7
OTRAS INFRAESTRUCTURAS	2	1	3		1		3	10
Edificios públicos	1	1	1				2	5
Hospitales			2				1	3
Proyectos de urbanización y viviendas	1				1			2
TRANSPORTES	2	3	2	2	2	4	1	16
Aeropuertos		1				1		2
Carreteras y caminos	2	1	2	1	1	1	1	9
Otras infraestructuras		1						1
Puentes				1	1	2		4
TOTAL GENERAL	9	9	9	9	9	9	9	63

Gráfico 2. Número de pliegos de licitación seleccionados en la muestra por origen de la financiación y tipo de administración convocante



2.4 ANÁLISIS DE CLAÚSULAS

El análisis de los pliegos de licitación se ha servido de una metodología similar a la seguida en el análisis legislativo. Para ello se ha procedido a la identificación y sistematización en una base de datos de todos los preceptos socio-ambiental contenidos en los pliegos de licitación. La sistematización se ha efectuado mediante la categorización de cada una de las cláusulas en base a tres criterios:

- Temática y sub-temática de la licitación. Es decir, los distintos aspectos sociales y medioambientales objeto de regulación en las cláusulas
- Modalidad de regulación. O lo qué es lo mismo, la fórmula concreta de regulación de dichos aspectos (criterios de selección, prohibiciones, sanciones, garantías, etc.)
- Identificación como cláusula estándar. Esto es, en la medida en que una cláusula se utiliza de manera sistemática y con idéntica redacción en varios pliegos de licitación, se clasifica como estándar.

En referencia a las **temáticas** de las cláusulas seleccionadas, se ha adoptado a priori un concepto amplio del objeto de estudio, incluyendo todos los aspectos que potencialmente puedan contribuir a la mejora económica, social, ambiental e institucional de las sociedades y comunidades, directa o indirectamente afectadas por los proyectos, tanto de manera previa a la ejecución de los mismos, como durante su desarrollo e impacto a largo plazo. A este respecto cabe mencionar que el objeto del presente estudio no aborda las acciones de responsabilidad social corporativa de las empresas, entendidas como acciones voluntarias y sistematizadas dentro de su estructura, sino los requisitos contemplados por las administraciones convocantes de cara a cumplir esos mismos objetivos. En este sentido, se han distinguido las siguientes categorías, las cuáles difieren levemente de las empleadas en el análisis legislativo:

MEDIO AMBIENTE

En esta categoría se incluyen todas las regulaciones referentes a requisitos de calidad e impacto ambiental relacionadas con las actividades y objetivos del proyecto, incluyendo las siguientes sub-categorías:

- | | |
|-------------------------------|---|
| • Biodiversidad | • Impacto ambiental general |
| • Certificaciones ambientales | • Impacto visual y paisajístico |
| • Daños a terceros | • Informes ambientales |
| • Eficiencia energética | • Licencias medioambientales |
| • Emisiones de gases y ruidos | • Materiales |
| • Gestión de residuos | • Sensibilización y formación ambiental |
| • Gestión forestal | • Vías |

IMPACTO SOCIAL

Se trata de todas las obligaciones, requisitos o incentivos dirigidos a los licitadores de cara a la mitigación de posibles afectaciones negativas de los proyectos, incluyendo las cláusulas relacionadas con los siguientes aspectos:

- Accesibilidad
- Acciones de comunicación y sensibilización
- Formaciones
- Gestión predial y recursos comunitarios
- Impacto Social (general)
- Participación ciudadana
- Patrimonio histórico/arqueológico
- Pueblos indígenas

ASPECTO SOCIO-LABORALES

En esta categoría se incluyen cláusulas encaminadas a regular los requisitos de los contratistas en cuanto a sus obligaciones laborales, o posibles incentivos a aumentar los estándares de calidad al respecto. Aquí se incluyen aspectos tales como:

- Condiciones de trabajo y salubridad
- Cuestiones migratorias
- Discapacitados
- Empleo local
- Formaciones
- Género
- Protección laboral
- Riesgos laborales
- Salarios
- Seguros
- Socio-laboral (general)
- Trabajo infantil

GOBERNANZA

Se trata de ciertas cláusulas en las que se establecen contenidos relevantes para las empresas licitadoras en materia anticorrupción y transparencia, así como procesos participativos y de auditoría social. Ha de tenerse en cuenta que en esta categoría se han incluido únicamente cláusulas que en cierto modo supongan obligaciones o acciones concretas a los licitadores, excluyéndose las disposiciones meramente declarativas y las enumeraciones de principios

SEGURIDAD

Si bien muchos aspectos de seguridad se encuentran recogidos en categorías anteriores, tales como los riesgos laborales o las cuestiones de seguridad ambiental, en esta categoría se han incluido cláusulas relevantes relacionadas con otras facetas de la seguridad que pueden considerarse como elementos relevantes de cara al objeto de estudio, incluyendo las siguientes sub-temáticas:

- Daños a terceros
- Materiales
- Seguridad Industrial
- Seguridad vial y señalización de obras
- Uso de explosivos y demoliciones

IMPACTO ECONÓMICO

En la medida en que los proyectos de inversión pública están encaminados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria, ciertos aspectos de los pliegos tienden a recoger disposiciones que directamente implican a las empresas contratistas de cara a maximizar los efectos en la economía local. En esta categoría, se han incluido las disposiciones sobre participación de Pymes locales, transferencia tecnológica y los requisitos de contenidos nacionales en los proyectos (tanto en términos de mano de obra, materiales, suministros, empresas subcontratistas, etc.).

ASPECTOS SOCIO-AMBIENTALES GENERALES

Esta categoría recoge otras modalidades de cláusula que por su amplio espectro temático no pueden categorizarse en ninguna de las temáticas anteriores, pero que claramente abordan aspectos relevantes.

De igual modo, cada cláusula seleccionada se ha clasificado en cuanto a la fórmula o **modalidad concreta de regulación**, habiéndose identificado las siguientes categorías:

- **Criterios de selección.** Elementos de carácter socio-ambiental incluidos como criterio de selección de las propuestas.
- **Equipo humano.** Requisitos de personal cualificado en áreas relacionadas con las obligaciones socio-ambientales de los contratistas (arqueólogos, ambientalistas, sociólogos, expertos en resolución de conflictos, etc.).
- **Garantías y responsabilidades.** Elementos de carácter social o ambiental, ante los cuales el contratista ha de responder, bien sea a través de pólizas de seguro o el establecimiento de responsabilidad subsidiaria.
- **Instrucciones de diseño.** Elementos encaminados a cumplir algún tipo de función social o ambiental que el contratista ha de incluir en los diseños del proyecto.
- **Obligaciones y prohibiciones al contratista.** Acciones u omisiones de obligado cumplimiento por parte del contratista en aspectos sociales y medioambientales durante la ejecución del contrato.

- **Planes de manejo socio-ambiental.** Se trata de anexos, capítulos o documentos separados en los que se aborda de manera integral los aspectos socio-ambientales de los proyectos, conteniendo numerosas disposiciones y normativa en la materia. Este tipo de documentos se analiza de manera separada en los correspondientes capítulos-país.
- **Remisión a legislación, documentación o instrumentos internacionales.** Cláusulas que, sin establecer requisitos o incentivos directamente, remiten a la legislación vigente de cara a la consecución de ciertos fines sociales del proyecto.
- **Sanciones.** Cláusulas que contienen sanciones pecuniarias o de otra naturaleza ante el incumplimiento de aspectos sociales o ambientales de las obligaciones del contratista
- **Otras.** Otras cláusulas no clasificables en las anteriores categorías.

Una vez recopiladas y clasificadas las cláusulas socio-ambientales, los resultados del estudio se presentan en tres productos distintos, correspondientes a los distintos capítulos del presente informe, cuyos detalles se aportan a continuación.

2.5 ESTRUCTURA DEL INFORME

El análisis de resultados del informe está estructurado en nueve capítulos diferenciados, de los cuales siete corresponden a informes-país, un capítulo de análisis conjunto y comparativo, y un capítulo final de recomendaciones. La información y estructura de cada uno de ellos se resume de la siguiente manera:

INFORME COMPARATIVO

En esta sección se ofrecen principalmente estadísticas descriptivas de las cláusulas seleccionadas, lo que permite, en primer lugar, establecer una caracterización preliminar de los siete países en cuanto al contenido social y medioambiental en sus correspondientes pliegos ; y en segundo lugar, una caracterización global de las cláusulas en atención a aspectos tales como el sector de licitación, el tipo de administración convocante o el origen de la financiación, con independencia del país de origen.

INFORMES-PAÍS

En cada uno de estos capítulos se presenta la información correspondiente exclusivamente a cada uno de los países, incluyendo, en primer lugar, los resultados del análisis legislativo, estructurado en torno a las áreas temáticas anteriormente analizadas e incluyendo un análisis previo de la normativa aplicable a empresas extranjeras. En segundo lugar, se ofrece una caracterización de las licitaciones seleccionadas en atención a las principales características del proyecto (año de publicación, sector, montante, etc.), seguido de los resultados del análisis de cláusulas. Este análisis está igualmente estructurado en torno a las distintas temáticas, y en él se ofrecen tanto estadísticas de resumen de las cláusulas (por temática, sub-temática y tipo de regulación), como ejemplos de los casos más representativos y particulares de la muestra. Ha de tenerse en cuenta que, dado el limitado número de pliegos de la muestra en cada país, no se ofrecen conclusiones a nivel de sector de licitación dentro de cada país.

RECOMENDACIONES

Por último, y en base a los resultados obtenidos en secciones anteriores, se ofrece una serie de recomendaciones dirigidas a la Cooperación Española en cuanto a posibles áreas de colaboración entre la Cooperación Española y las empresas españolas implicadas o con intereses de implicarse en procesos de licitación pública. Para ello se ofrece un catálogo de posibles colaboraciones y un análisis de prioridades por país para cada una de ellas.

⁵ Para ello se ofrecen indicadores del número de cláusulas seleccionadas, así como una estimación del “contenido” socio ambiental de los pliegos a través de una puntuación asignada a cada pliego en la que se reflejan los siguientes aspectos:

- Número de cláusulas de temática socio-ambiental identificadas
 - Número de planes integrales de gestión social o ambiental contenidos en los pliegos (equivalente a 10 cláusulas)
- De este modo un pliego que contenga un plan de gestión social ambiental, un plan de gestión social y 8 cláusulas adicionales en materia socio-ambiental, obtendrá una puntuación total de 28 (10+10+8)

3. INFORME COMPARATIVO

3.1 ANÁLISIS COMPARATIVO

El análisis de los 63 pliegos de licitación seleccionados (nueve por cada país) ha arrojado un total de **651 cláusulas** con contenidos socio-ambientales de las empresas licitadoras y adjudicatarias de proyectos de inversión pública (véase la Tabla 5 para información detallada). En todos los países se ha encontrado un número sustancial de cláusulas, si bien las temáticas abordadas y las fórmulas de regulación presentan importantes diferencias. El país que cuenta con mayores menciones a estos aspectos es Bolivia, con un total de 114 preceptos identificados, de los cuales 44 corresponden a cuestiones medioambientales. Colombia y México también destacan por el alto contenido de cláusulas socio-ambientales, con 111 y 101 respectivamente. En el extremo contrario se situarían Guatemala, con 57 cláusulas en total, y Nicaragua con 80.

La información sobre contenidos socio-ambientales de los proyectos de inversión pública se complementa con la identificación y análisis de **anexos y documentación complementaria** de los pliegos de licitación, los cuales, en ocasiones contienen extensos planes de gestión integral tanto en el campo social, como medioambiental, e incluso en materia de gobernanza (véase Tabla 4). De este modo, observamos que países como Colombia, México, Guatemala y Bolivia, aparte de las cláusulas individuales anteriormente mencionadas, tienden a incluir con cierta frecuencia este tipo de anexos. En el caso de Colombia observamos que las cuestiones sociales y medioambientales cuentan con anexos o planes de gestión diferenciada, mientras que en México o Guatemala dichos documentos abordan tales aspectos desde un enfoque socio-ambiental conjunto. En países como Nicaragua o Perú sólo se han encontrado este tipo de documentos de manera puntual, mientras que en República Dominicana no se ha encontrado ningún plan integral o anexo relevante⁶. En materia de gobernanza, únicamente en un pliego de Guatemala se ha identificado un anexo con directrices concretas a los licitadores en materia de transparencia y anti-fraude.

⁶ Téngase en cuenta que en el caso de República Dominicana, la información de carácter técnico de los pliegos no suele publicarse.

Tabla 4. Número de anexos y planes integrales de gestión socio-ambiental por país y temática

	BOLIVIA	COLOMBIA	GUATEMALA	MÉXICO	NICARAGUA	PERÚ	REPÚBLICA DOMINICANA	TOTAL
Impacto Social		5						5
Medio ambiente	4	2	1	3	2			12
Socio-ambiental	1		3	2		1		7
Socio-laboral				1				1
Gobernanza			1					1
TOTAL	5	7	5	6	2	1	0	26

Tabla 5. Número de cláusulas socio-ambientales por país y temática

	BOLIVIA	COLOMBIA	GUATEMALA	MÉXICO	NICARAGUA	PERÚ	REPÚBLICA DOMINICANA	TOTAL
IMPACTO ECONÓMICO	5	21		15	2	3	8	54
Interés Nacional	4	10		9				23
Otros						3		3
Pymes		11		4	1		7	23
Transferencia tecnológica	1			2	1		1	5
IMPACTO SOCIAL	12	25	1	9	3	5	12	67
Accesibilidad		1					7	8
Acciones de comunicación y sensibilización	1	4		2	1			8
Formaciones				1				1
Gestión predial y recursos comunitarios	6	6	1	2		1	4	20
Impacto Social (general)	1	6		2		3		12
Participación ciudadana		5						5
Patrimonio histórico/ arqueológico	2			2	2	1	1	8
Pueblos indígenas	2	3						5

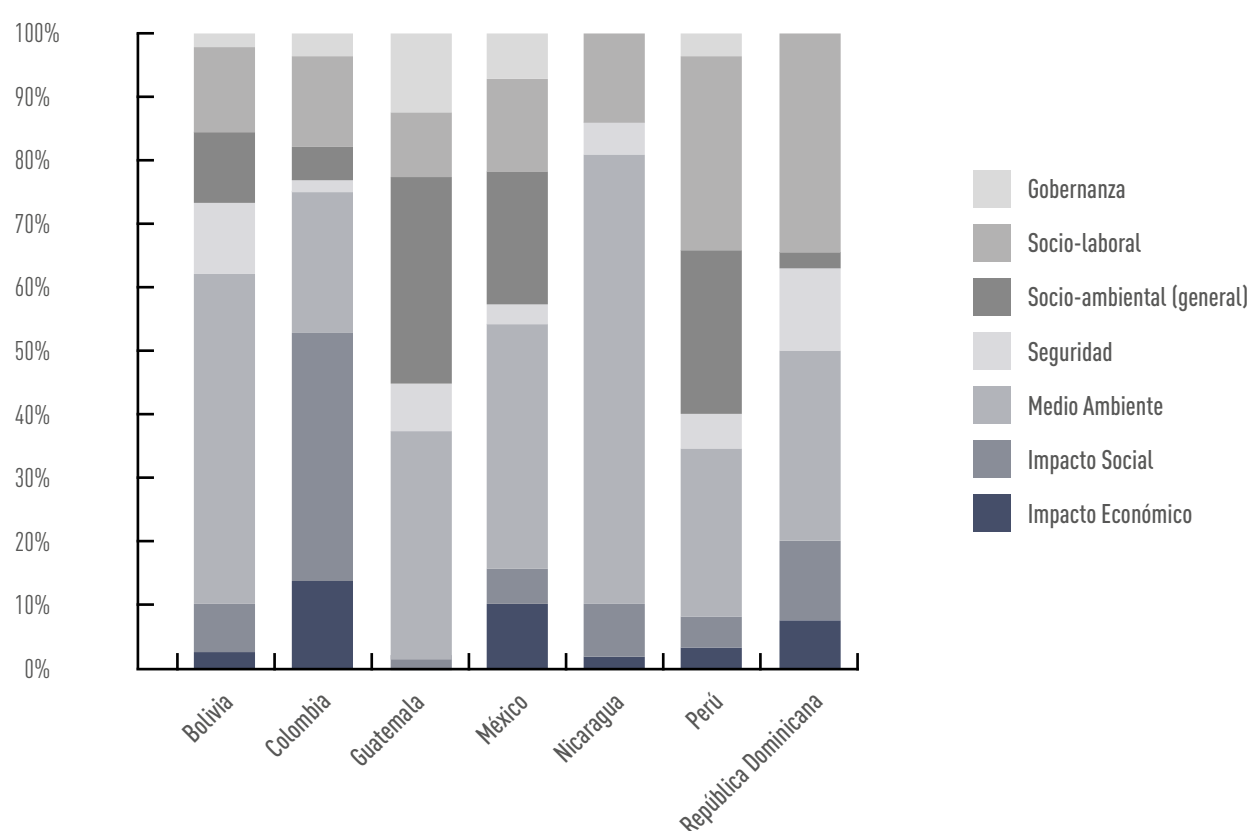
	BOLIVIA	COLOMBIA	GUATEMALA	MÉXICO	NICARAGUA	PERÚ	REPÚBLICA DOMINICANA	TOTAL
MEDIO AMBIENTE	44	26	26	37	56	26	28	243
Biodiversidad							1	1
Certificaciones ambientales		1		3		1	1	6
Daños a terceros				2		1		3
Eficiencia energética		1			1			2
Emisiones de gases y ruidos	1		1	1	5		1	9
Gestión de residuos	9	1	4	4	20	4	8	50
Gestión forestal				3	6			9
Impacto ambiental general	29	19	18	19	11	18	14	128
Impacto visual y paisajístico					1			1
Informes ambientales	2				2			4
Licencias medioambientales	3	3	2	3	2	1	1	15
Materiales		1	1		7		1	10
Sensibilización y formación ambiental				2	1	1		4
Vías							1	1
SEGURIDAD	20	3	8	3	6	6	15	61
Daños a terceros	14	3	2	1	1	1		22
Materiales					1			1
Seguridad Industrial	1		1		1	4	15	22
Seguridad vial y señalización de obras			4	2	1			9
Uso de explosivos y demoliciones	3		1		2	1		7
SOCIO-AMBIENTAL (GENERAL)	10	7	7	9	9	15	1	49
Impacto ambiental general			1					1
Informes socio-ambientales			1					1
Riesgos laborales				1				1
Seguros						3		3
Socio-ambiental (general)	10	7	5	8		12	1	43

	BOLIVIA	COLOMBIA	GUATEMALA	MÉXICO	NICARAGUA	PERÚ	REPÚBLICA DOMINICANA	TOTAL
SOCIO-LABORAL	21	25	11	18	13	33	33	154
Condiciones de trabajo y salubridad		2	1	1	7	4		15
Cuestiones migratorias				1				1
Discapacitados		7		5				12
Empleo local		5	1	1				7
Formaciones				3		4		7
Género					1			1
Protección laboral		4	2	2	2	6		16
Riesgos laborales	4	6	6	2	3	9	18	48
Salarios		1	1	1		1		4
Seguros	8							8
Socio-laboral (general)	9			2		9	14	34
Trabajo infantil							1	1
GOBERNANZA	2	4	4	10		3		23
Auditoría social		3	1	3				7
Transparencia y anticorrupción (general)	2	1	3	7		3		16
TOTAL	114	111	57	101	80	91	97	651

Por temáticas concretas de las cláusulas, observamos que Nicaragua es el país con mayor número de menciones **medioambientales** en los pliegos (principalmente a través de la intensa regulación de la gestión de residuos), seguido de Bolivia y México, mientras que Perú y Guatemala muestran una tendencia menos proclive a regular estos aspectos en la documentación de licitación. Sin duda, el país que mayor atención presta a aspectos de **impacto social** es Colombia, con un total de 25 menciones a lo largo de los nueve pliegos analizados, seguido de Bolivia y República Dominicana con 12 menciones cada uno. En cambio, Nicaragua, Guatemala y Perú cuentan con un número muy limitado de cláusulas en este campo. Los aspectos **socio-laborales**, el segundo aspecto más regulado a nivel global, son intensamente regulados en países como República Dominicana y Perú, con 33 cláusulas identificadas en cada uno de ellos, seguidos de Colombia con 25. En el extremo contrario, aunque con un número sustancial de cláusulas, se encuentran Guatemala y Nicaragua. Las cláusulas relacionadas con aspectos de **gobernanza**, principalmente a través de mecanismos de transparencia y participación ciudadana, cuentan con una particular atención en México y Guatemala (país que cuenta con cuatro cláusulas y un anexo en la materia en los nueve pliegos analizados).

En cambio en Nicaragua y República Dominicana no se han hallado menciones relevantes, más allá de las meras cláusulas declarativas de principios generales. Bolivia y República Dominicana son los países que más atención prestan a los aspectos de **seguridad**, con 20 y 15 menciones respectivamente, mientras que países como México y Colombia, ambos con contenidos muy destacables en otras áreas, recogen únicamente 3 menciones al respecto. Por último, los aspectos relacionados con el **impacto económico** de los proyectos se recogen de manera más frecuente en Colombia y México frente a la práctica ausencia en los pliegos de países como Guatemala, Nicaragua y Perú. El siguiente gráfico resume todas estas tendencias observadas, teniendo en cuenta tanto el número de cláusulas como de anexos y planes de gestión integral.

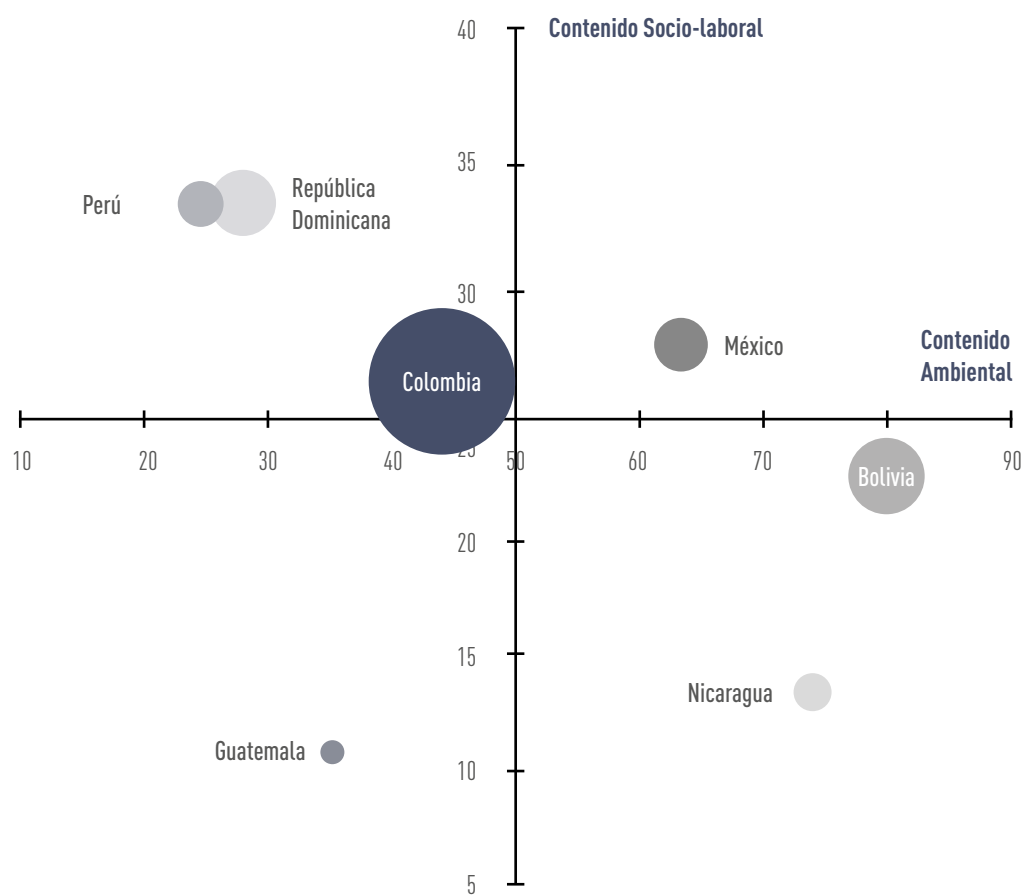
Gráfico 3. Temática de los contenidos⁷ socio-ambientales en los pliegos, por país



⁷ El contenido socio-ambiental incluye el número de cláusulas y el número de planes integrales y anexos socio-ambientales con un valor equivalente a 10 cláusulas por cada uno de ellos.

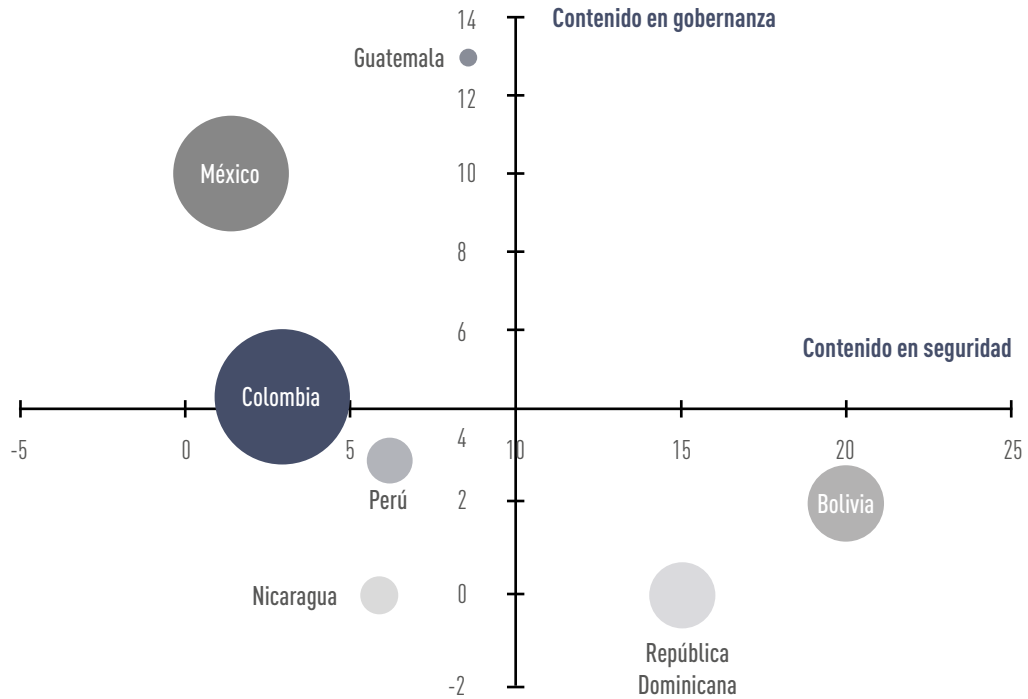
Los dos siguientes gráficos ayudan a comprender de manera visual la caracterización de los siete países en cuanto a las temáticas de las cláusulas analizadas. De este modo observamos que **Colombia** muestra un alto grado de regulación en temas de impacto económico y social, mientras que en cuestiones relacionadas con la gobernanza y los requerimientos ambientales se sitúa en torno a la media de la muestra de países. El único aspecto en el que Colombia se sitúa por debajo de la media es en las cláusulas de seguridad, lo cual no parece ser una tendencia preocupante dado que una parte sustancial de estos aspectos suelen abordarse conjuntamente con las cuestiones ambientales. En el caso de **México**, los aspectos más destacables son los de contenido ambiental, impacto económico y gobernanza, mientras que en contenidos socio-laborales y de impacto social se sitúa en torno a la media. Al igual que en el caso de Colombia, los aspectos de seguridad muestran una atención por debajo de la media del conjunto. **Bolivia** destaca por su alto grado de inclusión de cuestiones medioambientales en sus pliegos de licitación, así como de seguridad. Los aspectos socio-laborales y de gobernanza reciben un tratamiento levemente por debajo de la media, mientras que en aspectos de impacto social y económico se sitúa igualmente en posiciones intermedias. **Perú** destaca por su alto contenido de cláusulas en materia socio-ambiental, mientras que en asuntos de gobernanza y seguridad se sitúa levemente por debajo de la media. En cambio, cuestiones relacionadas con el impacto social y económico de los proyectos, así como los aspectos medioambientales se presentan como las áreas más débiles de los pliegos analizados. En el caso de **República Dominicana** observamos que tanto las cuestiones socio-laborales, como de seguridad reciben una atención por encima de la media, mientras que los contenidos ambientales y de gobernanza se presentan como puntos débiles en comparación al resto de países. Las cuestiones relacionadas con el impacto social y económico de los proyectos cuentan con una regulación en torno a la media. **Nicaragua** destaca por el alto contenido de cláusulas y planes medioambientales, mientras que en el resto de categorías se sitúa por debajo de la media de países. Por último, **Guatemala** presenta los mayores contenidos en materia de gobernanza, mientras que en el resto de aspectos no llega a alcanzar niveles medios.

Gráfico 4. Caracterización de los países por los contenidos socio-laborales, ambientales y de impacto social de los pliegos



El tamaño de la burbuja es igual al **contenido del impacto social**

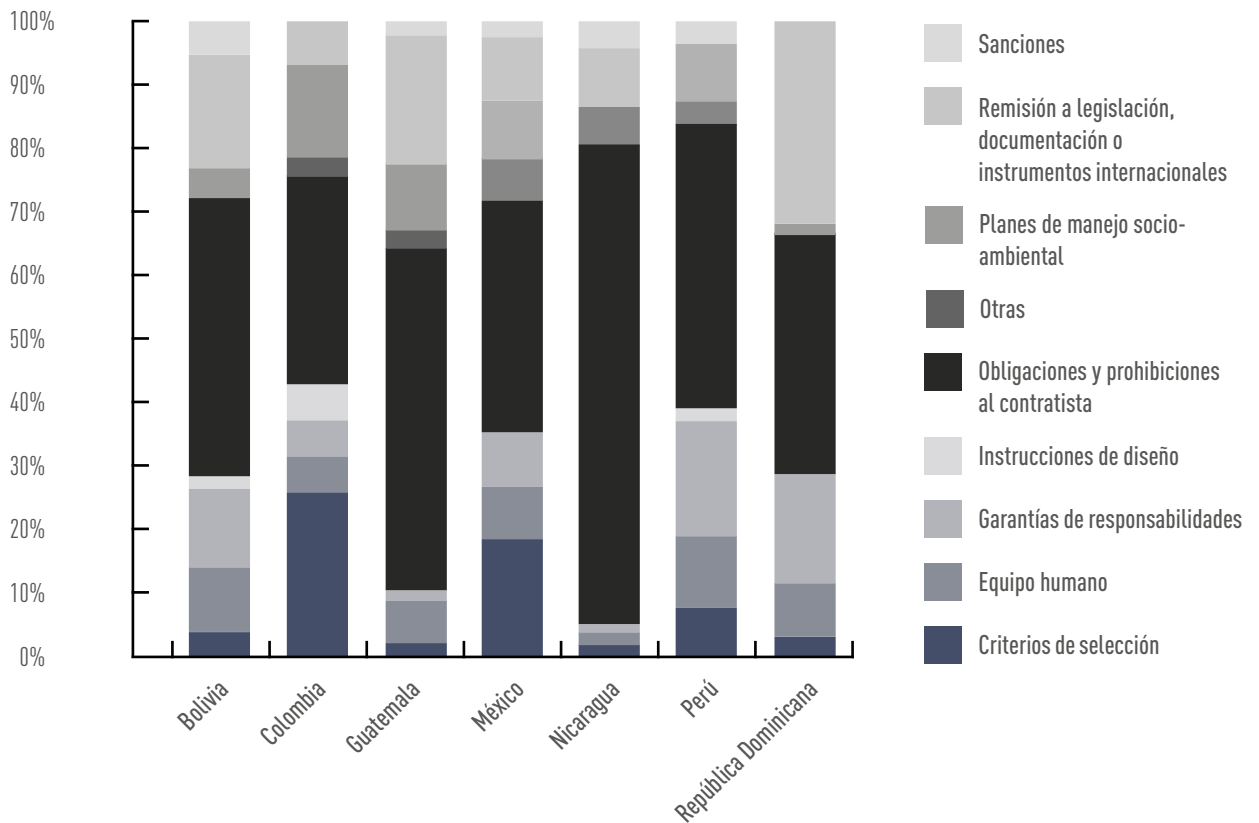
Gráfico 5. Caracterización de los países por los contenidos de seguridad, gobernanza e impacto económico de los pliegos



El tamaño de la burbuja es igual al **contenido del impacto social**

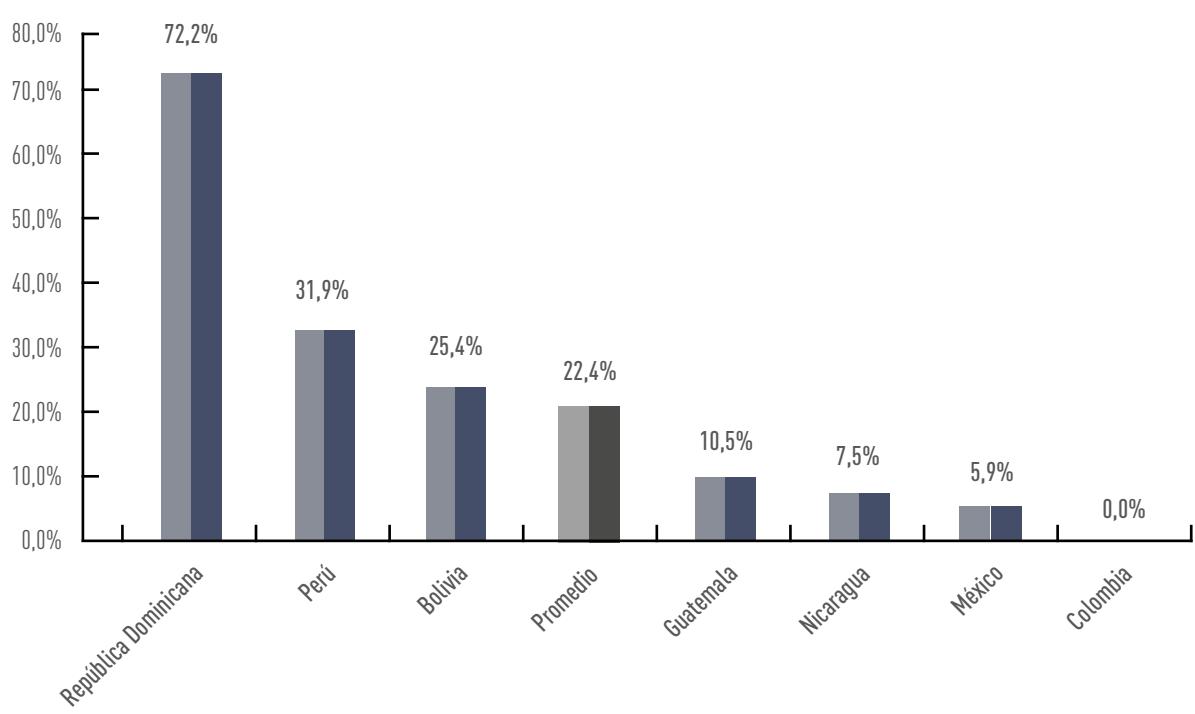
En cuanto al uso de distintas fórmulas de regulación o tipologías de cláusulas (Gráfico 6), no se observan grandes diferencias entre los siete países de la muestra, siendo la inclusión de **obligaciones y prohibiciones** la más empleada en cada uno de ellos. Uno de los aspectos a priori más llamativos es el variable grado de inclusión de criterios socio-ambientales en los procesos de selección de empresas. De este modo, mientras que países como México y Colombia tienden a incluir cláusulas en esta dirección, otros como Nicaragua, República Dominicana o Bolivia lo hacen sólo de manera muy puntual. No es de extrañar pues, que la proporción sea inversa en el uso de **remisiones a legislación** sectorial específica (una forma más laxa de regular los aspectos socio-ambientales), siendo México y Colombia de los países en los que menos se utiliza esta figura, y República Dominicana y Bolivia de los que más.

Gráfico 6. Tipos de regulación contenidos en las cláusulas socio-ambientales por país



Por último, resulta particularmente interesante la tendencia observada en cuanto al uso de **cláusulas estándar**, es decir, aquellas que se usan de manera sistemática o repetida en varios pliegos de licitación. De este modo observamos que países con un alto contenido socio-ambiental en sus pliegos, como son Colombia y México, tienden a incluir en menor medida este tipo de cláusulas, mientras que en los pliegos de la República Dominicana, un 72% de las cláusulas identificadas corresponden a esta categoría.

Gráfico 7. Proporción de cláusulas socio-ambientales estándar por país

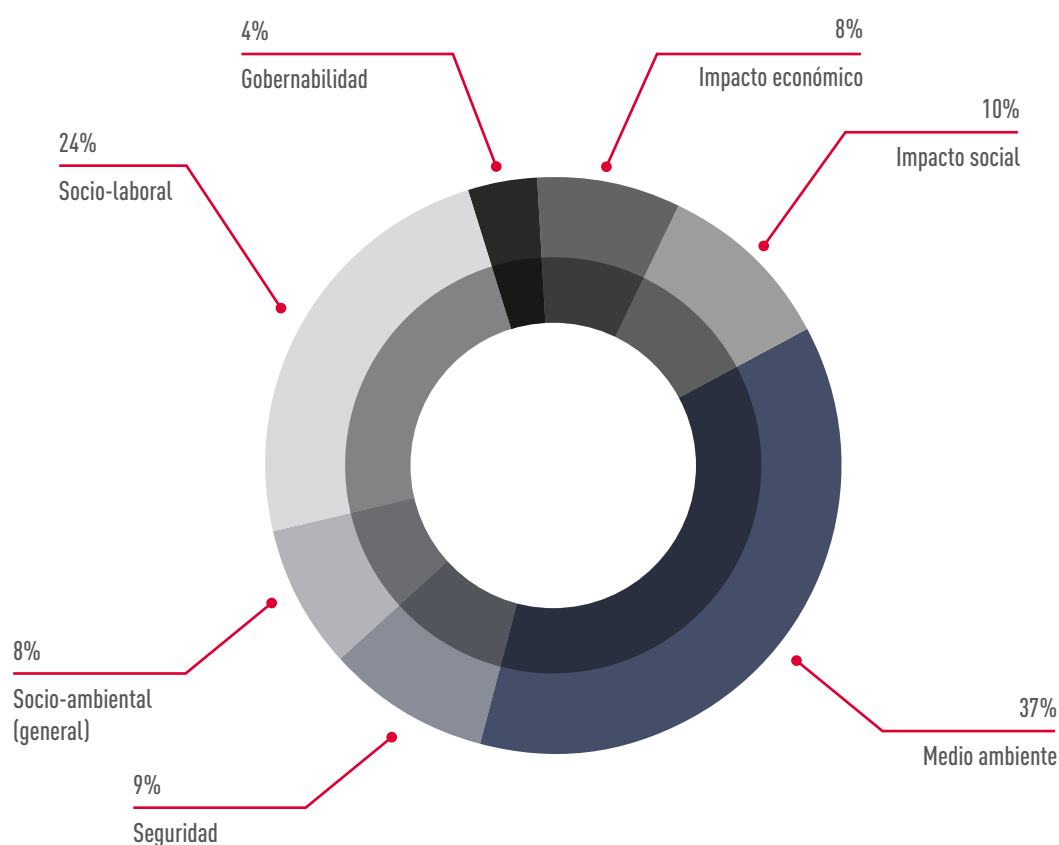


3.2 ANÁLISIS CONJUNTO

El análisis conjunto de los datos, con independencia del país de origen de los mismos, permite identificar ciertas tendencias globales a nivel regional relativas a ciertos elementos que a nivel de país no son suficientemente representativas. De este modo se pueden observar y comparar tendencias por sector de licitación, por origen de la financiación o por tipo de administración convocante.

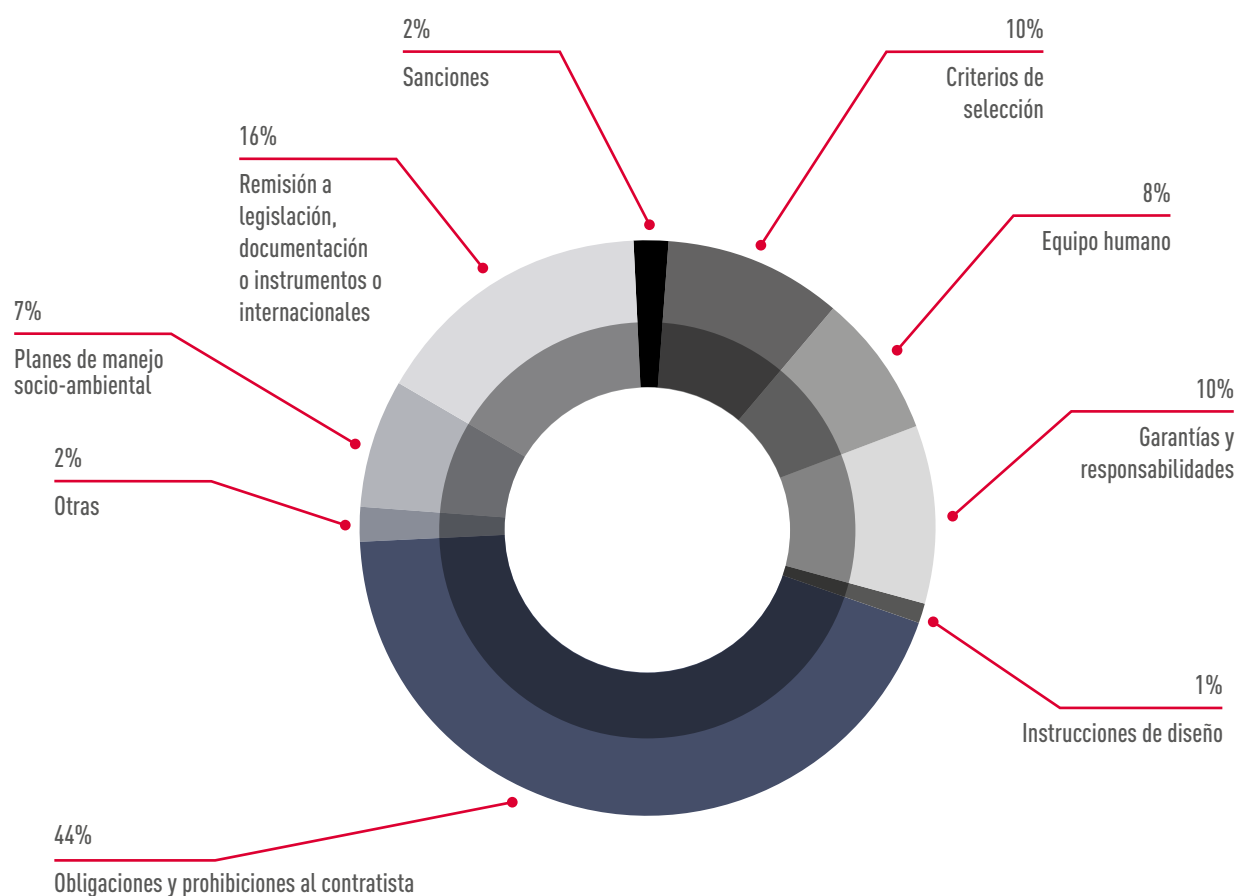
Al agregar toda la información extraída de los pliegos de licitación, observamos que en el conjunto de los siete países seleccionados, los **aspectos medioambientales** acaparan una mayor atención dentro de las cláusulas relevantes identificadas, con un 37% del total. El segundo ámbito de intervención más regulado es el socio-laboral, en el cual se incluye aspectos relacionados con las condiciones de trabajo, los riesgos laborales, la creación de empleo o la protección laboral, las cuales han supuesto el 24% de todas las cláusulas identificadas. Como muestra el Gráfico 8, el resto de las temáticas se reparten uniformemente entorno al 8-10% de la muestra, con la excepción de las cláusulas de gobernabilidad que suponen únicamente el 4% de la muestra. Como se verá en los distintos capítulos-país, este patrón se replica a nivel nacional en varios países, si bien existen excepciones en las otras áreas que cobran mayor importancia relativa frente al medio ambiente.

Gráfico 8. Temática de las cláusulas socio-ambientales (siete países)



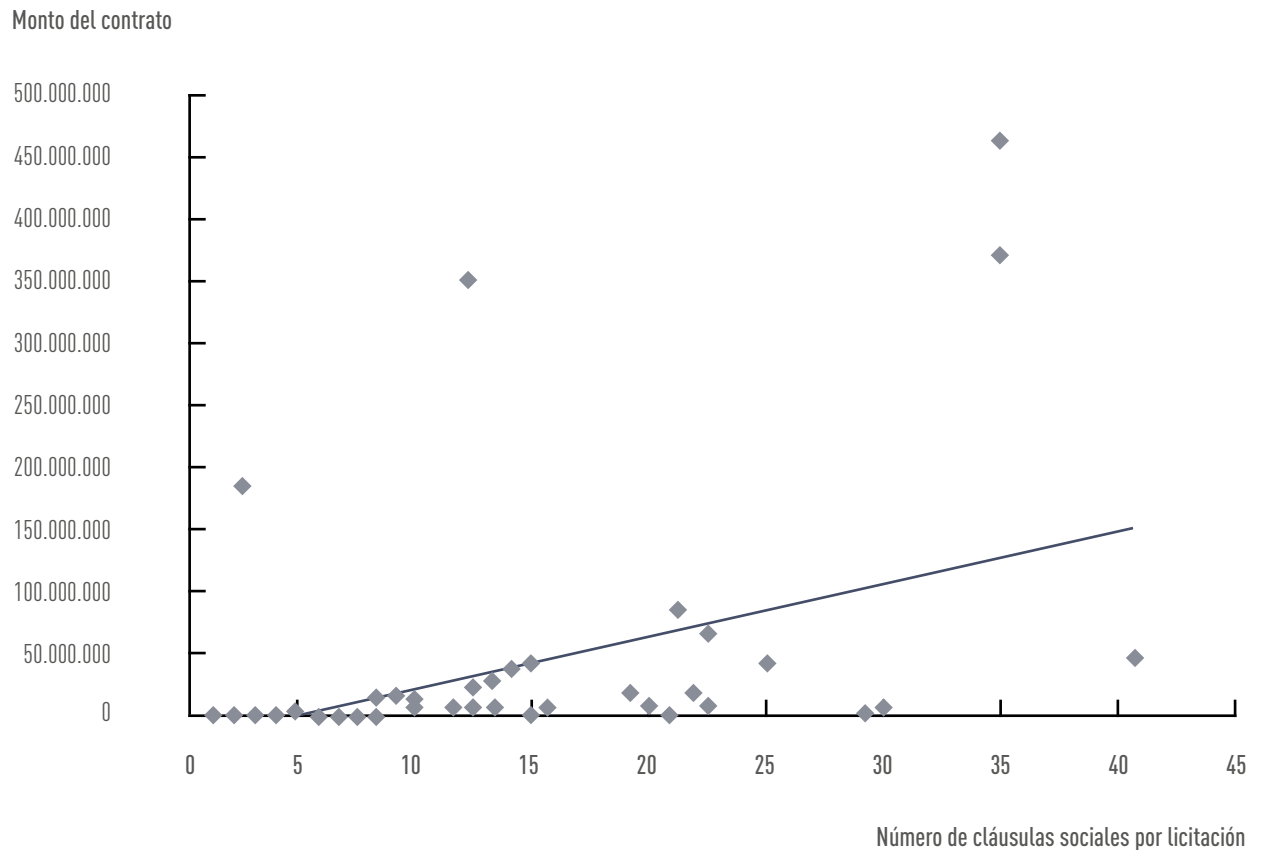
En cuanto al **tipo de regulación** introducido por las cláusulas, no es de extrañar que la fórmula más extendida sea la inclusión de obligaciones y prohibiciones directas a los licitadores y contratistas (con un 44% del total), lo cual es un patrón que se repite unánimemente en los siete países. Las cláusulas que remiten a la legislación sectorial suponen la segunda modalidad más empleada (16%), mientras que la introducción de sanciones e instrucciones específicas se sitúan en el extremo contrario. Con una frecuencia de uso intermedia se encuentran los criterios de selección de ofertas, los requisitos de equipo humano, las garantías y responsabilidades del contratista o la inclusión de planes integrales de gestión socio-ambiental.

Gráfico 9. Tipos de regulación en las cláusulas socio-ambientales (siete países)



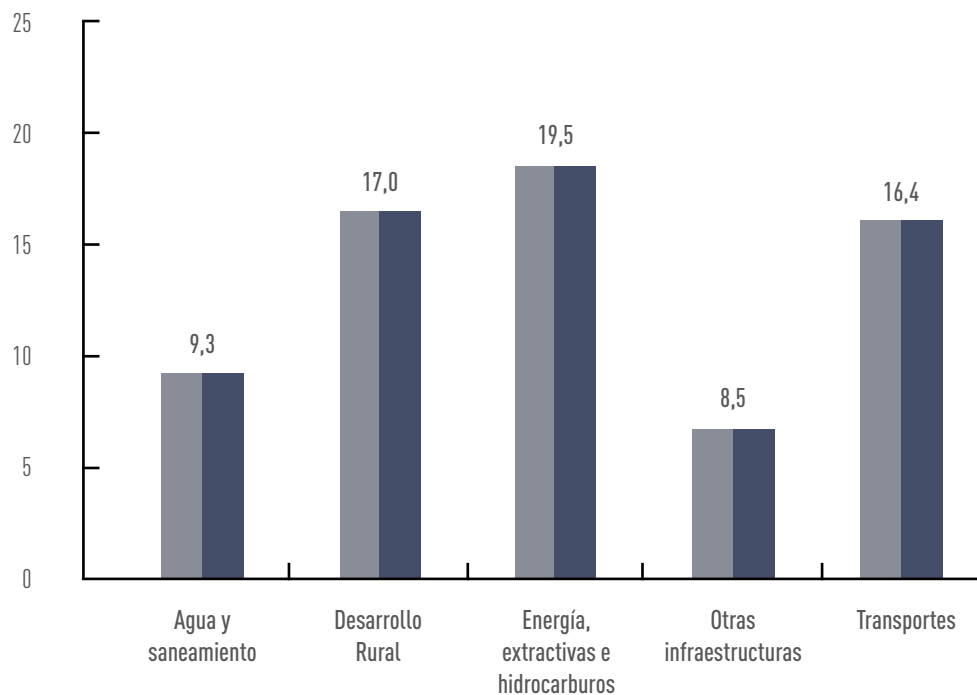
Una de las tendencias más interesantes observadas en la muestra es la relación establecida entre el **tamaño de los proyectos** (medida a través del presupuesto de los mismos, o del montante adjudicado) y el nivel de contenidos socio-ambientales de los pliegos (medido a través del número de cláusulas y planes integrales en los pliegos). Como puede observarse en el Gráfico 10, los proyectos de mayor envergadura tienden a introducir mayores elementos sociales y medioambientales en los pliegos de licitación, lo cual es un resultado esperable dado el mayor potencial impacto de tales iniciativas.

Gráfico 10. Correlación entre presupuesto y contenido socio-ambiental de los pliegos



El análisis de tendencias por **sector de licitación** no permite establecer conclusiones significativas a nivel nacional, dado que la muestra de pliegos en cada país no puede considerarse representativa en este sentido. No obstante el análisis conjunto de los datos muestra resultados que, tomados con cierta precaución, pueden interpretarse como tendencias significativas. De este modo, observamos que las licitaciones pertenecientes al sector energético (incluyendo actividades extractivas y de hidrocarburos) son las que con mayor frecuencia incluyen este tipo de requisitos dirigidos a las empresas adjudicatarias, seguido de los proyectos del ámbito del desarrollo rural y las infraestructuras de transporte. En el extremo contrario se situarían los trabajos relacionados con el agua y saneamiento y las demás obras de construcción (referentes principalmente a trabajos de edificación).

Gráfico 11. Contenido socio-ambiental promedio de los pliegos por sector de licitación



Un análisis más detallado de la muestra permite desagregar los **contenidos de las cláusulas dentro de cada sector de licitación**, arrojando ciertas conclusiones de interés resumidas en los Gráficos 12 y 13. En primer lugar, observamos que no existen grandes diferencias entre los distintos sectores de licitación en cuanto a la temática abordada por las cláusulas sociales y medioambientales, aunque sí se observa una leve mayor tendencia hacia los aspectos medioambientales en proyectos del ámbito rural, en detrimento de las cuestiones socio-laborales. En cambio, la tendencia contraria puede observarse respecto de los proyectos de edificación (“otras infraestructuras”). Los aspectos de impacto social son más frecuentes en los pliegos de proyectos de transporte y desarrollo rural, mientras que las cuestiones de seguridad se regulan más en los pliegos de proyectos de edificación. En cuanto a las distintas modalidades de regulación, el Gráfico 13 no muestra diferencias muy significativas, destacando tal vez la menor presencia de remisiones legislativas en proyectos de ámbito rural.

Gráfico 12. Temática de las cláusulas socio-ambientales por sector de licitación

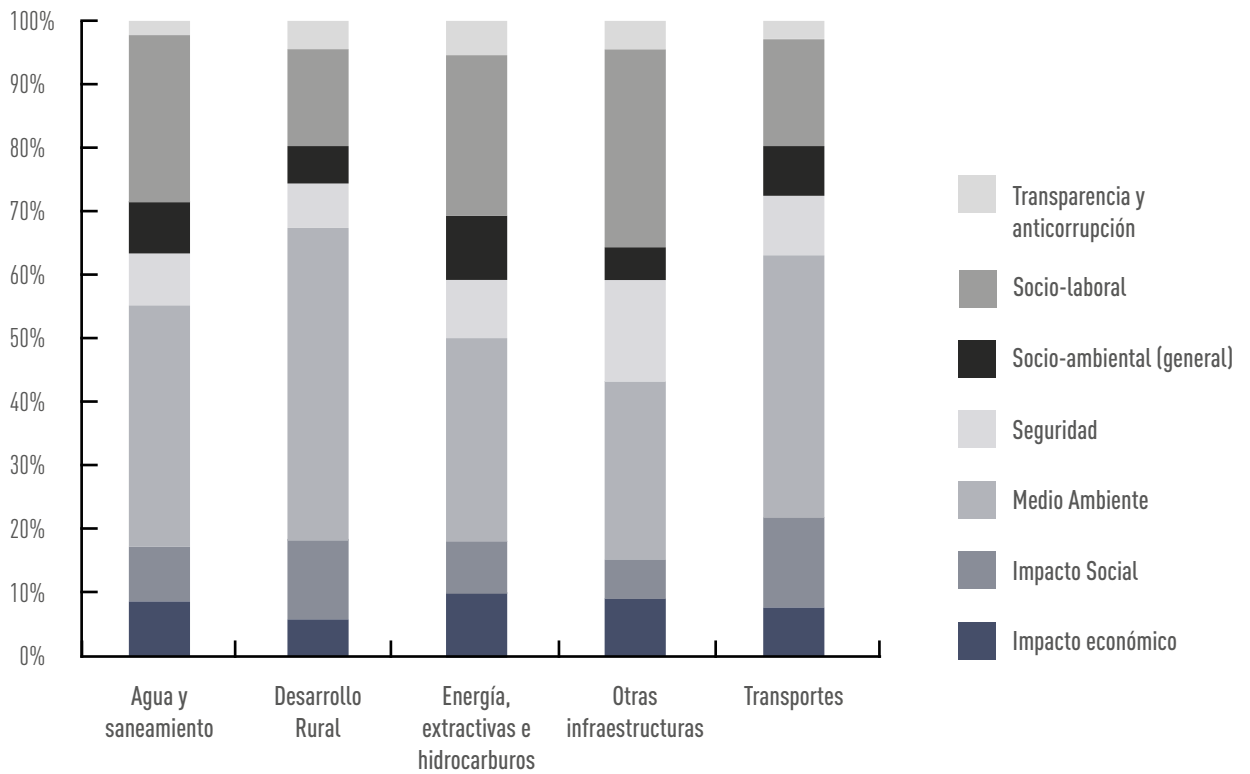
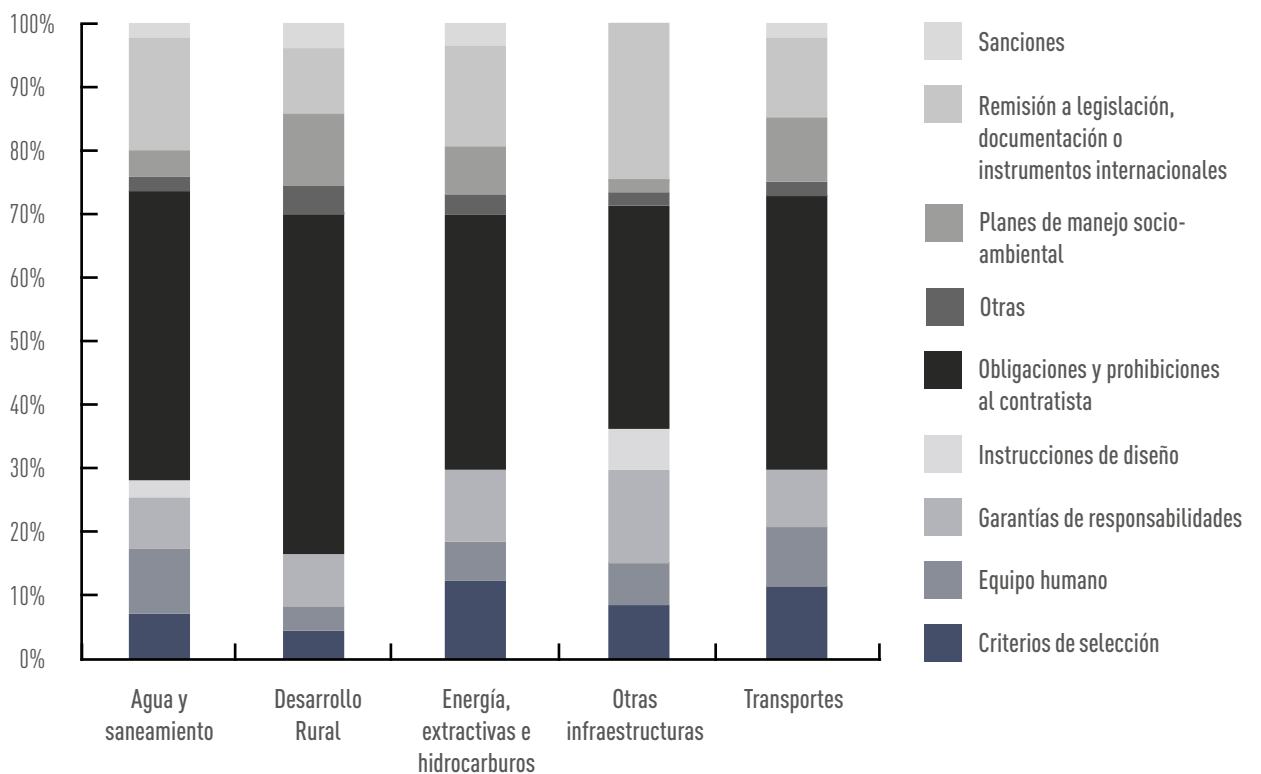
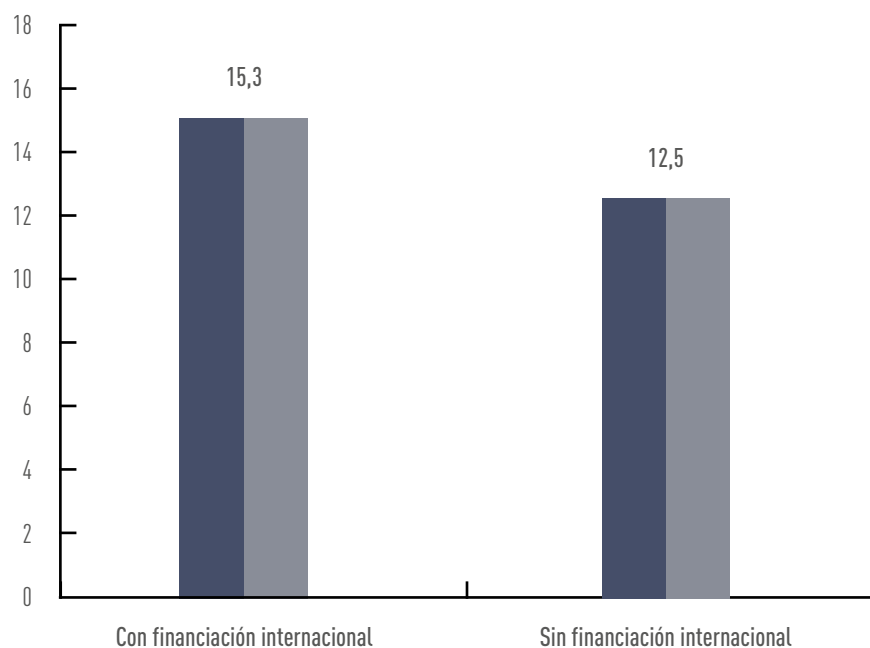


Gráfico 13. Tipo de regulación de las cláusulas socio-ambientales por sector de licitación



La información recabada sobre los pliegos de licitación permite igualmente establecer conclusiones preliminares en relación al **origen de la financiación** de los proyectos. De este modo, observamos que los pliegos referentes a proyectos financiados con fondos internacionales (procedentes de donantes tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Confederación Andina de Fomento, la Unión Europea y la AECID), suponen un 20% de la muestra, lo que parece mostrar una mayor tendencia a incluir elementos sociales y medioambientales en comparación con los proyectos financiados con fondos estrictamente nacionales, concretamente un 22% más de cláusulas y planes integrales.

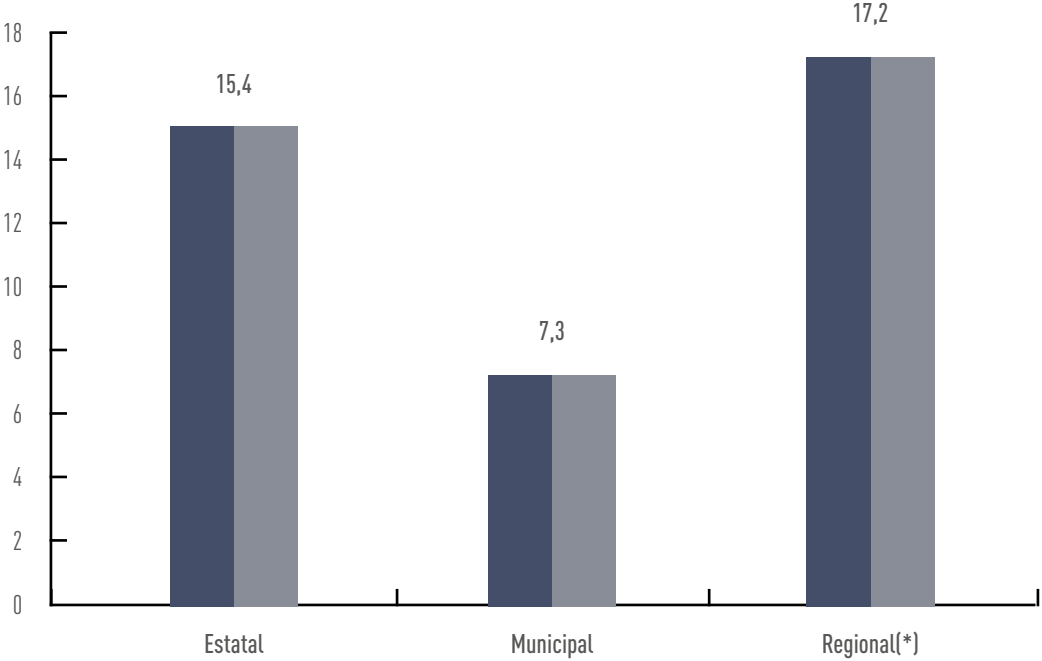
Gráfico 14. Contenido socio-ambiental promedio de los proyectos por origen de la financiación⁸



El mismo análisis aplicado al tipo de **administración convocante** denota que los proyectos de origen municipal cuentan con menores menciones a estos aspectos, en comparación con los pliegos publicados por administraciones nacionales y regionales.

⁸ La financiación internacional incluye los siguientes donantes: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Confederación Andina de Fomento, Unión Europea y Gobierno de España (ICO y AECID)

Gráfico 15. Contenido socio-ambiental promedio de los proyectos por tipo de administración convocante



3.3 CONCLUSIONES

1. Existen **diferencias significativas entre los siete países** analizados en cuanto a la **temática de las cláusulas** introducidas en los pliegos de licitación. Si bien existe un predominio generalizado sobre las cuestiones medioambientales, se observa que países como Nicaragua y Bolivia prestan una especial atención a estas cuestiones, mientras que en Perú y República Dominicana los aspectos socio-laborales cobran una destacable importancia relativa. Colombia destaca por su énfasis en cuestiones de impacto social de los proyectos, mientras que los aspectos de gobernabilidad recién mayor atención en Guatemala y México.
2. También se han observado distintos patrones en cuanto al uso de diferentes **modalidades regulatorias**, principalmente respecto al uso de fórmulas de remisión a legislación, frente a la imposición directa de obligaciones y prohibiciones. De este modo, se observa que países como República Dominicana y Bolivia son más proclives a las primeras, mientras que Nicaragua y Guatemala suponen el caso contrario. La introducción de criterios socio-ambientales en la selección de licitaciones se encuentra más extendida Colombia y México, frente a su escasa inclusión en países como Nicaragua o Guatemala. En cuanto a la inclusión de planes integrales de gestión socio-ambiental, destacan Colombia México y Guatemala.
3. El uso de **cláusulas estándar**, entendidas como disposiciones introducidas de manera sistemática en varios pliegos de licitación, se encuentra más extendido en República Dominicana, mientras que en países como Colombia y México su uso es prácticamente puntual.
4. Se observa una clara correlación entre la **envergadura de los proyectos de inversión y el contenido socio-ambiental** de los mismos: a mayor presupuesto, mayor número de cláusulas y planes integrales de contenido socio-ambiental.
5. Por **sectores de licitación**, se han observado mayores menciones a aspectos socio-ambientales en pliegos referentes a proyectos energéticos y extractivos, mientras que los trabajos de agua y saneamiento y otras infraestructuras (principalmente de edificación), son los sectores con menos contenidos sociales. Las cuestiones de impacto social se regulan de manera más frecuente en proyectos de infraestructura de transportes y de desarrollo rural, mientras que las relacionadas con aspectos socio-laborales cobran mayor importancia en los sectores de agua y saneamiento y edificación.
6. Finalmente, se han observado **mayores contenidos socio-ambientales en proyectos financiados con fondos internacionales** que en aquellos con financiación estrictamente nacional, y en los convocados por administraciones nacionales y regionales frente a los de origen municipal.

4. BOLIVIA

4.1 ANÁLISIS LEGAL

El principal instrumento de regulación en materia de contratación pública en Bolivia se encuentra en el Decreto Supremo N° 0181, por el que se establece el Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios. A su vez, esta norma ha sido modificada en diversas ocasiones por las siguientes disposiciones:

- Decreto Supremo N° 0843
- Decreto Supremo N° 0956
- Decreto Supremo N° 1497

En este cuerpo legislativo es donde se encuentra la mayoría de preceptos que sirven de base legal a las cláusulas sociales posteriormente analizadas y en las que, como muestra la Tabla 6, predominan los aspectos de impacto social frente al resto de categorías. De este modo, seis de los 17 preceptos seleccionados hacen referencia a cuestiones relacionadas con la lucha contra la pobreza, la protección social, la salud o la cultura, mientras que los aspectos de gobernanza y de impacto económico son aludidos en la legislación en cinco ocasiones respectivamente. Como nota particularmente llamativa de la legislación boliviana de contratos públicos cabe mencionar la total ausencia de requisitos ambientales en los procesos de licitación, lo cual contrasta, como ya se verá, con el elevado número de cláusulas ambientales encontradas en los pliegos de licitación. Por tanto, en lo referente a la base legal de aspectos medioambientales habrá que atenerse a lo dispuesto en la legislación sectorial pertinente, la cual se identifica más adelante.

4.1.1 NORMATIVA APLICABLE A LICITADORES EXTRANJEROS

En cuanto a la normativa aplicable a licitadores extranjeros, el artículo 17 del Decreto Supremo 0181 establece que cuando las contrataciones públicas sean realizadas en el marco de convenios de financiamiento externo aprobados por ley, éstas se regularán por la normativa y procedimientos establecidos en la propia legislación boliviana de contratos, salvo lo expresamente previsto en dichos convenios. Por tanto, a diferencia de lo encontrado en otros países de la región, en los que a partir de un porcentaje determinado de financiación extranjera o multilateral de un proyecto se aplica la normativa del financiador, en Bolivia habrá que estar a lo negociado en cada caso particular. Nótese además que todo convenio de financiamiento externo habrá de aprobarse por ley.

Tabla 6- Número de preceptos sociales identificados en la legislación Boliviana sobre contratos públicos por tipo de precepto y temática

SECTOR	CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE PROPUESTAS	GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO (COBERTURA DE ASPECTOS SOCIO-AMBIENTALES)	MODALIDADES DE SELECCIÓN ESPECÍFICAS PARA ACTIVIDADES SOCIO-AMBIENTALES	NORMAS PROCEDIMENTALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	REGÍMENES O INCENTIVOS ESPECIALES PARA SECTORES DEL ÁMBITO SOCIO-AMBIENTAL	NORMATIVA APLICABLE (CRITERIOS PARA EMPRESAS EXTRANJERAS)	TOTAL GENERAL
IMPACTO ECONÓMICO	2	1	1		1		5
Interés nacional	1		1		1		3
Pymes	1	1					2
NORMATIVA APLICABLE						1	1
IMPACTO SOCIAL			4		2		6
Lucha contra la pobreza			2				2
Protección social					1		1
Salud			1		1		2
Cultura			1				1
GOBERNANZA				5			5
Anticorrupción				4			4
Participación ciudadana				1			1
TOTAL GENERAL	2	1	5	5	3	1	17

4.1.2 IMPACTO SOCIAL

La legislación boliviana de contratos públicos es particularmente sensible a las necesidades de las administraciones y **municipios más vulnerables en términos socioeconómicos**, aportando procedimientos específicos y excepciones de cara a la agilización de procedimientos. De este modo, el artículo 65 del Decreto Supremo 0181 establece que las Empresas Públicas y las Municipalidades con elevados índices de pobreza podrán efectuar la contratación de “maquinaria y equipo reacondicionado”, bajo la modalidad de “contratación por excepción”, la cual otorga máxima discrecionalidad y flexibilidad a la hora de realizar contrataciones públicas. En la misma dirección apunta el artículo 72 de la mencionada norma, el cual establece que podrá llevarse a cabo la “contratación de manera directa” (otra modalidad simplificada de contratación) de bienes y servicios locales para Municipalidades con Elevados Índices de Pobreza, siempre y cuando éstos sean provistos por proponentes con establecimiento de su actividad productiva o servicio en el Municipio y cumplan con las condiciones establecidas por la Municipalidad.

La simplificación de procedimientos a través de la modalidad de contratación directa es también aplicable en los arrendamientos de inmuebles para uso **educativo o sanitario** cuando por razones de fuerza mayor o caso fortuito el funcionamiento de dichos centros se pueda ver afectado (artículo 72). Por su parte, el artículo 81 establece un régimen especial de compra de medicamentos, en el que se prioriza la adquisición de productos genéricos y producidos a nivel nacional. Igualmente se bonifica (a través de un factor de ajuste en la evaluación de candidaturas) a las empresas nacionales que cumplan con la certificación de buenas prácticas y a las empresas importadoras que cumplan con la certificación de buenas prácticas de almacenamiento. Particular mención merece igualmente la prohibición de compras de alimentos de origen transgénico para uso escolar y programas de nutrición, priorizándose a tal efecto la adquisición de productos de origen nacional (artículo 80).

Por último, en materia **cultural**, el artículo 72 del Decreto Supremo 0182 modificado por el Decreto Supremo 0956, establece que los eventos artísticos, culturales y conmemorativos locales podrán igualmente beneficiarse de la modalidad de contratación directa.

Por tanto, la legislación básica de contratación pública no contiene disposiciones que directamente emplacen a las autoridades contratantes a establecer obligaciones o responsabilidades de naturaleza social a las empresas licitadoras o contratistas, sino que ésta se limita a proteger determinados aspectos sociales a través de procedimientos simplificados y ciertas prohibiciones. De este modo, las cláusulas de contenido social no directamente relacionadas con estos aspectos encuentran su base legal en las correspondientes disposiciones sectoriales, tal y como se expone más adelante.

Mención aparte merece los aspectos relacionados con la protección de **comunidades étnicas**. La legislación en materia de contratos públicos no se pronuncia al respecto, y únicamente en el sector de los hidrocarburos⁹, a través de la Ley 3058 y el Decreto Supremo 29033, se pueden encontrar menciones expresas en la materia.

⁹ En el momento de elaboración del presente estudio, un proyecto de ley en materia de consulta previa a pueblos indígenas se encontraba en proceso de aprobación.

Estas disposiciones establecen el régimen obligatorio de consultas a pueblos indígenas, estableciendo distintas fases y plazos de actuación, así como un sistema de indemnizaciones y compensaciones a las comunidades por los perjuicios causados. El contenido del artículo 132 de la mencionada ley resulta de particular interés, puesto que en él se establece que *no podrán licitarse, otorgarse, autorizarse, ni concesionarse las actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos, en áreas protegidas, sitios RAMSAR, sitios arqueológicos y paleontológicos, así como en los lugares sagrados para las Comunidades y Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios, que tengan valor espiritual como patrimonio de valor histórico, u otras áreas reconocidas por su biodiversidad, establecidas por autoridad competente*. No obstante, el mismo artículo otorga la posibilidad de tales actividades a través de una excepción definida de manera muy amplia: *cuando el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Estratégico (EEIAE) establezca la viabilidad de la actividad en el marco de un Desarrollo Integral Nacional Sustentable*.

4.1.3 GOBERNANZA

Entre los aspectos más destacables en materia de **transparencia y anticorrupción** destaca la inclusión en el Decreto Supremo 0181 de todo un anexo con 17 artículos adicionales a modo de código de regulación ética dirigida a los funcionarios de las autoridades contratantes en relación a los procesos de licitación. En ellos se definen y detallan principios éticos de actuación (justicia, responsabilidad, transparencia, integridad, respeto a las personas, etc.) y se derivan las responsabilidades de su cumplimiento, pero en ningún momento se establecen mecanismos de control o actuaciones más allá de la mera declaración. A este respecto, el único precepto que establece mecanismos de **participación ciudadana** se encuentra en el artículo, por el cual se determina el control social a través de los representantes de la sociedad que participen en los actos públicos en las modalidades de contratación de “licitación pública” y de “apoyo a la producción nacional y el empleo”. Para ello *las publicaciones en la Mesa de Partes y en el SICOES se constituirán en los medios de información de las fechas de realización de los actos públicos*. La misma norma incluye otros preceptos adicionales en materia anticorrupción, por los que se establecen ciertas prohibiciones tanto a funcionarios como a empresas licitadoras:

Prohibición de aceptar o solicitar beneficios o regalos del proponente, sus representantes legales o de terceros relacionados con éste	Art 40.i del Decreto Supremo 0181
Prohibición de vender documentación o cobrar alguna retribución para que un proponente esté habilitado a participar en un proceso de contratación	Art 40.l del Decreto Supremo 0181
Prohibición de participar en licitaciones a quienes se encuentren cumpliendo sanción penal delitos de corrupción	Art 43 del Decreto Supremo 0181

4.1.4 IMPACTO ECONÓMICO

La promoción de la **industria nacional** es un aspecto bastante visible en la legislación Boliviana de contratos públicos. Por una parte, el artículo 55 del Decreto supremo 0181, modificado por el art 4.X del Decreto Supremo 1497, establece una modalidad específica para la contratación de bienes y servicios (ANPE-Apoyo Nacional a la Producción y Empleo) que permite la libre participación de un número indeterminado de proponentes, siempre y cuando éstos garanticen la producción y empleo a nivel nacional. Si bien este artículo no entra a especificar los niveles de producción y empleo nacional dentro de las licitaciones, el artículo 30 de la misma norma establece una serie de factores de preferencia tanto para la modalidad ANPE como para las licitaciones públicas (Tabla 7). Por otra parte, el art 83 del Decreto Supremo 0181, modificado por el art 4.XVIII del Decreto Supremo 1497, crea un régimen especial para "Empresas Públicas Nacionales Estratégicas (EPNE)", las cuales podrán realizar contrataciones de manera directa, tanto de bienes e infraestructuras productivas. El carácter de EPNE, se determina en base a la generación de excedentes económicos y se establece mediante Decreto Supremo de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.

Tabla 7. Márgenes de preferencia para ofertas con contenido nacional. Bolivia

	CONTRATOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES	CONTRATOS DE OBRA
ANPE	• Diez por ciento (10%) al precio ofertado en aquellos bienes producidos en el país, independientemente del origen de los insumos. • Veinte por ciento (20%) al precio ofertado, cuando el porcentaje de componentes de origen nacional (materia prima y mano de obra) del costo bruto de producción sea igual o mayor al cincuenta por ciento.	Margen de preferencia del cinco por ciento (5%), en los siguientes casos: • A las propuestas de empresas constructoras, donde los socios bolivianos tengan una participación de acciones igual o mayor al cincuenta y uno por ciento (51%); • A las propuestas de asociaciones accidentales de empresas constructoras, donde los asociados bolivianos tengan una participación en la asociación igual o mayor al cincuenta y uno por ciento (51%).
Licitaciones Públicas	• Diez por ciento (10%) al precio ofertado en aquellos bienes producidos en el país, independientemente del origen de los insumos. • Veinte por ciento (20%) al precio ofertado, cuando el porcentaje de componentes de origen nacional (materia prima y mano de obra) del costo bruto de producción se encuentren entre el treinta por ciento (30%) y el cincuenta por ciento (50%). • Veinticinco por ciento (25%) al precio ofertado, cuando el porcentaje de componentes de origen nacional (materia prima y mano de obra) del costo bruto de producción sea mayor al cincuenta por ciento (50%).	No aplica

Por tanto, encontramos que la legislación boliviana en materia de contratos protege los intereses de la industria nacional a través de dos mecanismos diferenciados: por un lado, la simplificación administrativa para procesos de naturaleza eminentemente nacional y por otro, la asignación de coeficientes de ajuste en los procesos de selección para licitadores que aporten determinados niveles de participación nacional en sus ofertas.

En relación a la adquisición de bienes y servicios, el artículo 31 establece un factor adicional de preferencia (tanto en modalidad ANPE como de licitación pública) para las Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales y Organizaciones Económicas Campesinas. Las mismas organizaciones son igualmente beneficiarias de una rebaja del 7% al 3.5% en la cobertura de la garantía del contrato (artículo 21.b).

4.2 ANÁLISIS DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN

4.2.1 CARACTERIZACIÓN DE LAS LICITACIONES

El análisis de cláusulas sociales en proyectos públicos de Bolivia se ha llevado a cabo a través de la revisión de nueve pliegos de licitación, todos ellos correspondientes al periodo 2014-2015. La muestra cuenta con representación de proyectos auspiciados por administraciones a nivel nacional (cinco pliegos), regional (un pliego) y municipal (tres pliegos), mientras que en términos de presupuesto encontramos tres proyectos de gran envergadura, tres de tamaño medio y tres de menor escala. Los tres megaproyectos corresponden a la construcción de dos carreteras y un edificio público, mientras que en el extremo opuesto encontramos un proyecto de servicios de exploración de hidrocarburos, un sistema de agua potable y un proyecto de urbanización y vivienda. El resto de la muestra comprende la construcción de una presa para la provisión de riego en zonas rurales, un sistema de canalización para riego y la instalación de unos generadores eléctricos.

En cuanto a la presencia de fondos internacionales en la financiación de los proyectos, cabe destacar que tres de los nueve pliegos seleccionados cuentan con financiación de la Confederación Andina de Fomento, lo cual, como más adelante se apunta, viene a condicionar los contenidos y obligaciones en materia social y ambiental. Un proyecto adicional, referente a la construcción de un sistema de riego, cuenta con financiación conjunta de la CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

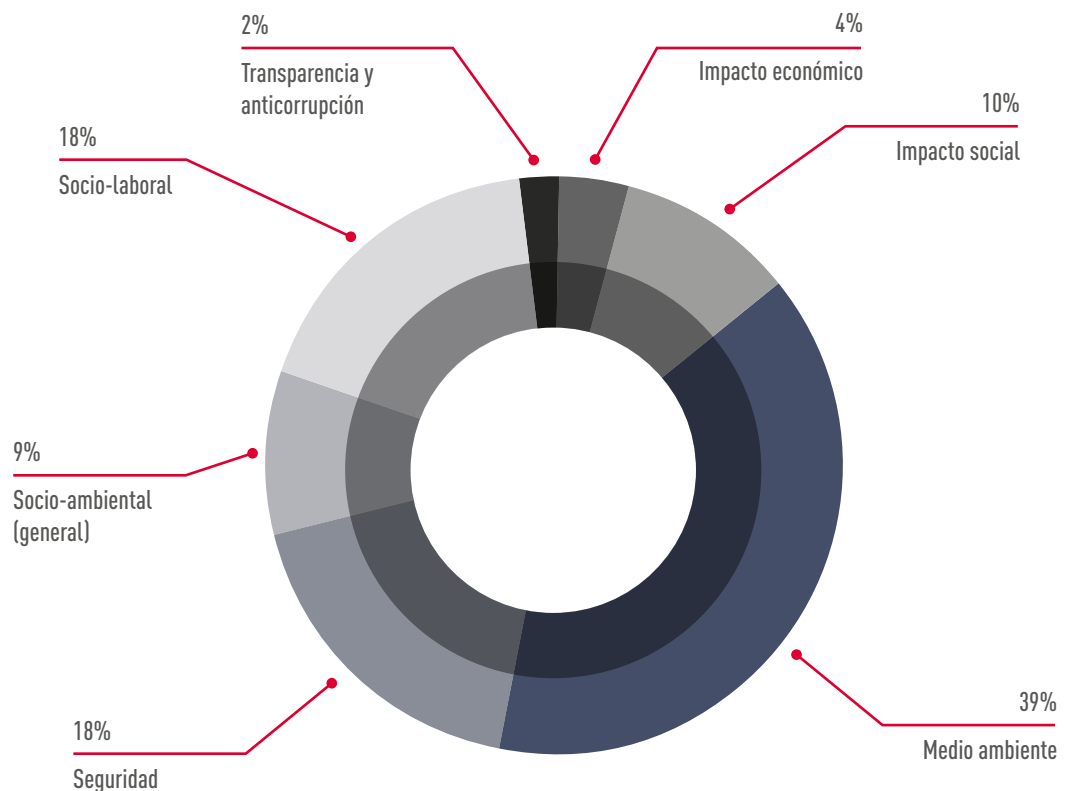
Tabla 8. Caracterización de las licitaciones seleccionadas en Bolivia

FECHA PUBLICACIÓN	TIPO DE ADMINISTRACIÓN	FINANCIACIÓN EXTERNA	MODALIDAD/TIPO DE LICITACIÓN	SECTOR LICITACIÓN	SUBSECTOR LICITACIÓN	MONTO (\$)
Licitación 1	abr-15	Nacional	Comparación de ofertas	Energía, extractivas e hidrocarburos	Hidrocarburos	<1,000,000
Licitación 2	jun-15	Nacional	Licitación Pública Nacional	Otras infraestructuras	Proyectos de urbanización y viviendas	<1,000,000
Licitación 3	ene-14	Nacional	Licitación Pública	Agua y Saneamiento	Sistemas de agua potable	<1,000,000
Licitación 4	abr-15	CAF	Licitación Pública Internacional	Desarrollo rural	Presa	1.000.000-10.000.000
Licitación 5	jul-15	Nacional	Licitación Pública Nacional	Energía, extractivas e hidrocarburos	Generadores	1.000.000-10.000.000
Licitación 6	jun-15	CAF/BID	Licitación Pública Internacional	Desarrollo rural	Sistemas de riego	1.000.000-10.000.000
Licitación 7	oct-14	Nacional	Licitación Pública Internacional	Otras infraestructuras	Edificios públicos	>10,000,000
Licitación 8	may-15	CAF	Licitación Pública Internacional	Transportes	Carreteras y caminos	>10,000,000
Licitación 9	may-15	CAF	Licitación Pública Internacional	Transportes	Carreteras y caminos	>10,000,000

4.2.2 CARACTERIZACIÓN GENERAL DE CLÁUSULAS SOCIALES

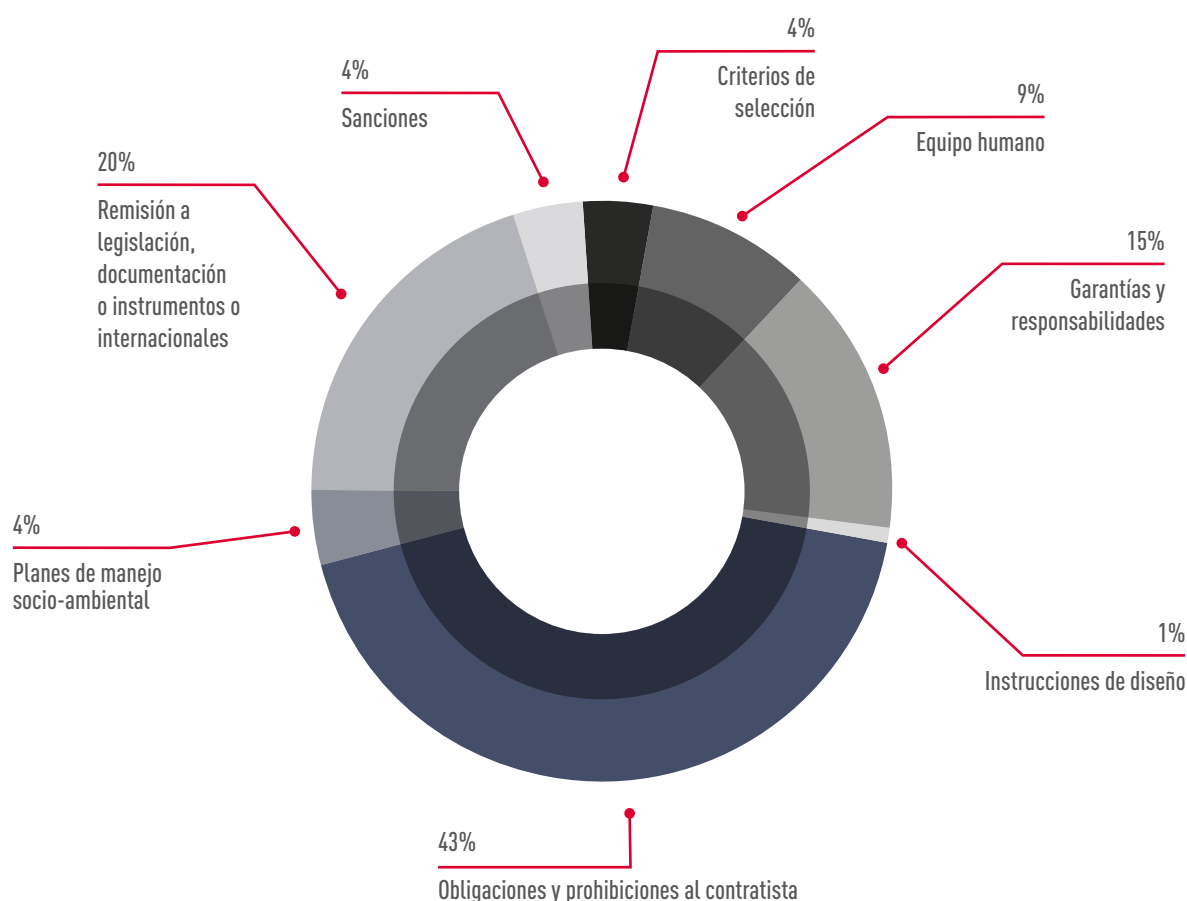
La revisión documental de los nueve pliegos de licitación de Bolivia ha arrojado un total de 114 cláusulas de temática socio-ambiental, de las cuales 44 (39%) pertenecen al ámbito del medio ambiente, 21 (19%) a cuestiones socio-laborales y 20 (18%) a seguridad. El 24% restante se distribuyen entre aspectos de impacto social (doce cláusulas), impacto económico (cuatro), una única cláusula en materia de transferencia tecnológica y 10 menciones generales a aspectos socio-ambientales. En esta distribución destaca la amplia mayoría a cuestiones ambientales, frente a la relativa importancia de aspectos de impacto social en las comunidades afectadas, lo cual contrasta con las prioridades establecidas en la legislación de contrato anteriormente analizada. Otro aspecto destacable es la escasa inclusión de cláusulas de promoción de los contenidos nacionales en los proyectos a pesar del énfasis mostrado a nivel legal.

Gráfico 16. Distribución de cláusulas sociales por temática. Bolivia



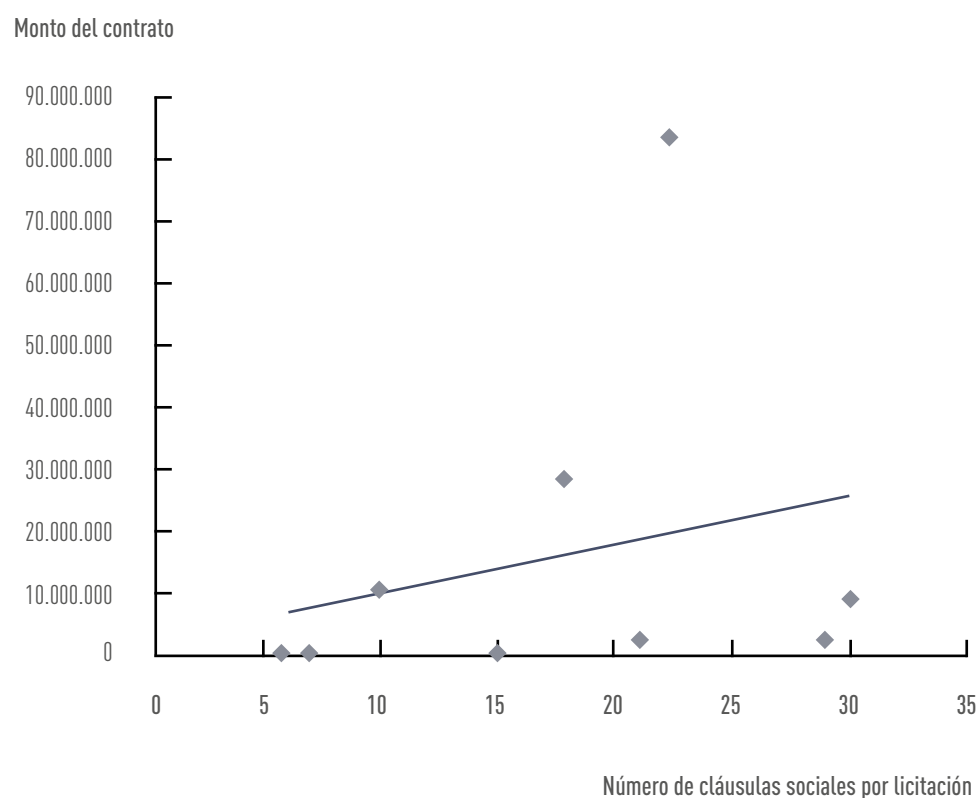
Por tipo de regulación, las cláusulas que establecen obligaciones y/o prohibiciones directas a licitadores y contratistas suponen la amplia mayoría con un 43% del total (49 cláusulas), mientras que las remisiones a legislación sectorial específica suponen el 20% con 23 cláusulas identificadas. Un total de 17 cláusulas (15%) hacen referencia a cuestiones relacionadas con las garantías y responsabilidades de los adjudicatarios, mientras que el 20% de cláusulas restantes se reparten entre requerimientos de personal cualificado en materia socio-ambiental, criterios de selección de propuestas, sanciones, criterios de diseño y planes integrales de gestión social y/o ambiental. Resulta llamativa la escasa presencia de criterios de selección que premien aspectos de responsabilidad social de las empresas, al igual que las muy contadas referencias a planes de gestión integral en la materia.

Gráfico 17. Distribución de cláusulas por tipo de regulación. Bolivia



Como puede observarse en el Gráfico 18, la relación entre el nivel de exigencia de los pliegos en cuanto a aspectos sociales y ambientales, y la envergadura de los proyectos mantiene una tendencia ligeramente positiva. Como lectura positiva de este resultado podemos observar que ciertos proyectos de menor cuantía cuentan con una intensiva regulación de aspectos socio-ambientales, como son los dos casos referentes a infraestructuras de riego (licitaciones 4 y 6). No obstante, el reducido tamaño de la muestra llama a la precaución a la hora de interpretar estos resultados.

Gráfico 18. Correlación entre el número de cláusulas sociales y monto del contrato en licitaciones públicas de Bolivia¹⁰.



Finalmente cabe mencionar que de las 114 cláusulas identificadas, 28 se han clasificado como cláusulas estándar, es decir, preceptos que se formulan de manera idéntica en al menos dos pliegos de licitación. De éstas, 16 corresponden al ámbito socio-laboral, ocho al de seguridad y cuatro a aspectos de impacto económico.

¹⁰ Las cláusulas con referencia a planes de manejo social han sido ponderadas con un multiplicador (1=10)

4.2.3 CLÁUSULAS SOCIO-LABORALES

Los aspectos socio-laborales de los proyectos son objeto de regulación en 21 de las 114 cláusulas identificadas. De ellas, ocho hacen referencia a las obligaciones del contratista respecto a los seguros sociales que han de cubrir a los trabajadores, cuatro a cuestiones relacionadas con los riesgos laborales y nueve a aspectos generales socio-laborales. Es importante enfatizar que 16 de las 21 cláusulas analizadas son disposiciones estándar utilizadas en varios pliegos de licitación, siendo la mayoría de ellas remisiones a la ley laboral boliviana.

Tabla 9. Número de cláusulas socio-laborales, por subsector y tipo de regulación. Bolivia

	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	TOTAL GENERAL
Riesgos laborales	2	2	4
Seguros	8		8
Socio-laboral (general)		9	9
TOTAL	10	11	21

En materia de **riesgos laborales**, tres de las cuatro cláusulas identificadas hacen referencia a la obligación del contratista de proveer los materiales, utensilios y ropas adecuadas a los trabajadores para garantizar su seguridad durante los trabajos. A este respecto, los pliegos de licitación se remiten tanto al Decreto Supremo 108 de 2009 (sobre higiene, seguridad ocupacional y bienestar en el sector público), como a la normativa N° 16998 Ley General Seguridad Ocupacional Bienestar. Destaca, sin embargo, la redacción de la cláusula sobre riesgos laborales del proyecto de agua potable (licitación 3), cuyo contenido va más allá de las meras remisiones legales, a través de la obligación del contratista de elaborar y aplicar un manual de seguridad en el trabajo:

"LA EMPRESA CONTRATISTA deberá contar con un manual de seguridad en el trabajo para la Construcción del proyecto, que contemple:

- Identificación de peligros en el trabajo y medidas de mitigación. Trabajo en altura (usos de cinturón arnés, Uso de EPP).*
- Charlas de inducción al personal. Sobre peligros y riesgos en la construcción. Semanalmente.*
- Plan de emergencias en caso de accidentes. El cual debe estar visible en la obra.*
- Todo el personal de manera obligatoria debe tener Cédula de Identidad.*
- La Empresa Contratista deberá cumplir estrictamente en el desarrollo de la construcción lo planteado en el manual de seguridad en el trabajo. La supervisión y Fiscalización verificarán el cumplimiento.*

En el ámbito de la protección laboral, únicamente se menciona la obligación del contratista de proveer a los trabajadores de un **seguro** *contra accidentes personales, incluyendo los riesgos de muerte, invalidez parcial y total o permanente, por montos que sean por lo menos equivalentes al mínimo de las compensaciones exigidas en la Legislación vigente por accidentes de trabajo*, lo cual se trata de una cláusula estándar identificada en ocho de los nueve pliegos examinados. Lo mismo ocurre con la obligación genérica de cumplimiento de la legislación social y laboral boliviana, la cual se introduce en la totalidad de los pliegos analizados a través de la siguiente fórmula:

El CONTRATISTA deberá dar estricto cumplimiento a la legislación laboral y social vigente en el Estado Plurinacional de Bolivia y será también responsable de dicho cumplimiento por parte de los SUBCONTRATISTAS que pudiera contratar.

El CONTRATISTA será responsable y deberá mantener a la ENTIDAD exonerada contra cualquier multa o penalidad de cualquier tipo o naturaleza que fuera impuesta por causa de incumplimiento o infracción de dicha legislación laboral o social.

En resumen, la información analizada en la muestra de pliegos de licitación indica que las exigencias de las autoridades bolivianas en materia socio-laboral se ciñen al cumplimiento de la normativa básica en materia de trabajo, riesgos laborales y seguros, no habiéndose identificado ninguna disposición encaminada a la promoción del empleo local, la inserción de colectivos desfavorecidos o la regulación específica de condiciones de trabajo

4.2.4 CLÁUSULAS DE IMPACTO SOCIAL

Un total de 12 cláusulas, de las 114 analizadas hacen referencia a cuestiones relacionadas con el impacto del proyecto en las comunidades locales y las responsabilidades del contratista para mitigarlo. La mayoría de ellas establece obligaciones y prohibiciones directas al adjudicatario, aunque también aparecen disposiciones relativas a las garantías del contratista y los requerimientos de capital humano de cara a abordar estas cuestiones. Los aspectos referentes a la gestión de propiedades y terrenos son los más frecuentes, con un total de seis disposiciones identificadas, mientras que la protección de pueblos indígenas y el patrimonio histórico/cultural sólo aparecen en dos ocasiones respectivamente. Las acciones de comunicación y sensibilización hacia las comunidades afectadas aparecen únicamente en uno de los pliegos. Cabe mencionar que ninguna de estas disposiciones responde a una fórmula estándar en los pliegos de licitación, sino que se trata de cláusulas individualizadas para cada proyecto.

Tabla 10. Número de cláusulas de impacto social, por subsector y tipo de regulación. Bolivia

	EQUIPO HUMANO	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDAD	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	TOTAL
Acciones de comunicación y sensibilización			1	1
Gestión predial y aprovechamiento de recursos comunitarios		1	5	6
Impacto Social (general)	1			1
Patrimonio histórico/arqueológico	1		1	2
Pueblos indígenas			2	2
TOTAL	2	1	9	12

Los aspectos referentes al **aprovechamiento de recursos comunitarios** aparecen únicamente en dos pliegos de licitación del ámbito del transporte. El aspecto que con más énfasis se regula es el del aprovechamiento de arenas para los trabajos de construcción, para lo cual se habrá de contar con un plan de manejo específico y el consentimiento de las comunidades afectadas. La siguiente cláusula ejemplifica la problemática y el correspondiente modelo de gestión adoptado en los pliegos de licitación:

Para el aprovechamiento de áridos, se deberán gestionar actas de acuerdo con las comunidades locales, previo a su intervención se deberá presentar un plan de manejo a la Supervisión con objeto de que a través del citado documento se obtenga la autorización respectiva con el Municipio, el alcance de los acuerdos para el aprovechamiento de áridos son de responsabilidad del contratista no atribuibles al costo del proyecto.

En lo referente a los recursos hídricos, uno de los pliegos establece la obligación de evaluar las necesidades de agua tanto para consumo humano como para obra, identificando previamente las fuentes de agua a ser utilizadas. A este respecto, *en caso de que no se cuente con fuentes de agua adecuadas o se tenga limitaciones de su uso que puedan generar conflictos sociales con las comunidades y/o población local, no se podrá utilizar las fuentes de agua, debiendo prever la perforación de pozos.* Es también destacable lo dispuesto en uno de los pliegos en cuanto a la responsabilidad en la gestión de propiedades afectadas por el proyecto, la cual queda completamente bajo la competencia de la autoridad contratante. En el resto de los casos no se han encontrado disposiciones referentes al grado de responsabilidad del contratista.

Menciones expresas a la protección de **pueblos indígenas** y/o comunidades étnicas aparecen únicamente en un proyecto de construcción de carreteras. Una de las cláusulas identificadas hace referencia a la gestión de los recursos hídricos durante los trabajos, en la misma forma que en la cláusula anteriormente analizada, con la única salvedad de incluir mención expresa a las comunidades indígenas. La otra mención hace referencia a la obligación del contratista a tomar en cuenta la presencia de comunidades indígenas guaraníes, tanto en la obtención de permisos sobre los terrenos afectados, como en las medidas de mitigación ambiental. A tal efecto se impone la prohibición de afectar escuelas u otros ambientes de carácter social.

También en el sector de las infraestructuras de transporte se encuentran las dos únicas menciones a cuestiones de **patrimonio histórico y/o cultural**. Así, en uno de los pliegos se ha identificado la obligación del contratista de incluir en su equipo de trabajo a un arqueólogo registrado en la Dirección Nacional de Arqueología, mientras que en otro se regula de manera específica un ítem presupuestario exclusivamente dedicado a la gestión de contingencias arqueológicas:

El contratista debe incluir en la oferta un ítem presupuestario específico de contingencias arqueológicas o paleontológicas y otro de monitoreo y rescate arqueológico, que serán pagados sobre la base de costo más porcentaje. Todo Certificado de Pago por trabajos ejecutados sobre la base de costo más porcentaje deberá ser acompañado por los informes diarios aprobados por los inspectores a cargo de la SUPERVISIÓN y será presentado por el CONTRATISTA al SUPERVISOR para su aprobación, Caso de no hacerlo así, el CONTRATISTA perderá el derecho de reclamar los pagos por este concepto que no fueron solicitados oportunamente

Este mismo proyecto insta, además, a la inclusión de un ítem presupuestario adicional de **“Difusión del proyecto”**, que será empleado en función de la necesidad y circunstancias del proyecto para la difusión y visibilidad de las obras ejecutadas en el territorio.

Finalmente, tan sólo en uno de los pliegos se han identificado obligaciones concretas de **equipo humano** de cara a la resolución de conflictos sociales y relaciones comunitarias.

4.2.5 CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES

El aspecto de responsabilidad social más intensivamente regulado en los pliegos de licitación de Bolivia es sin duda el medio ambiente. Un total de 44 cláusulas se enmarcan en este ámbito de actuación, de las cuales 29 hacen referencia a obligaciones genéricas o a cuestiones de impacto ambiental general. La gestión de residuos es el segundo aspecto más mencionado, con un total de 9 cláusulas identificadas, mientras que cuestiones más específicas tales como las emisiones de gases o los informes y licencias medioambientales aparecen de manera menos frecuente. Por tipo de regulación, las obligaciones y prohibiciones directas al contratista es la modalidad más frecuente, con un total de 22 cláusulas identificadas, seguido de los requerimientos de equipo humano cualificado en cuestiones ambientales. Las remisiones a legislación, las sanciones, los criterios de selección de propuestas o las garantías y responsabilidades del contratista aparecen con menor frecuencia en la muestra.

Tabla 11. Número de cláusulas medioambientales por subsector y tipo de regulación. Bolivia

	CRITERIOS DE SELECCIÓN	EQUIPO HUMANO	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	PLANES DE MANEJO SOCIO-AMBIENTAL	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	SANCIONES	TOTAL
Emisiones de gases y ruidos						1		1
Gestión de residuos				9				9
Impacto ambiental general	1	7		9	4	4	4	29
Informes ambientales				2				2
Licencias medioambientales			1	2				3
Total	1	7	1	22	4	5	4	44

Dentro de las numerosas cláusulas identificadas en el campo del **impacto ambiental general** destacan las obligaciones dirigidas al contratista de cara a la elaboración y cumplimiento de un plan de gestión ambiental, siguiendo los requerimientos de las declaraciones y evaluaciones de impacto previas al proyecto. En algunos casos dicha obligación se establece de manera genérica para todos los trabajos planificados, mientras que en otros se determina para ciertas tareas específicas, tales como el establecimiento de plantas industriales, la localización de campamentos o las labores de perforación, pruebas de carga, cableado, etc.

El contratista deberá presentar a la Supervisión y Fiscalización un plan de manejo específico de los sitios identificados para su emplazamiento, donde se considerarán las medidas de mitigación propuestas en el EEIA, asimismo se tomarán en cuenta otras que se consideren necesarias con el fin de mitigar los impactos.

Cabe mencionar que en dos proyectos (ambos financiados por organismos internacionales y del ámbito del desarrollo rural) se incluye un anexo de **“Especificaciones Técnicas Ambientales”** con instrucciones precisas al contratistas sobre diversas tareas ambientales a realizar durante el proyecto, incluyendo la gestión de suelos, biodiversidad, contaminación atmosférica, residuos, etc. Igualmente, la documentación de estos dos pliegos incluye un **Anexo de Buenas Prácticas Ambientales** con ejemplos sobre diversas intervenciones (gestión de residuos, reforestación, medidas de mitigación, gestión de ruidos, medidas de seguridad laboral, capacitaciones, etc.) a tener en cuenta durante la ejecución del proyecto.

En dos pliegos de licitación se recuerda al contratista que ciertas tareas no están sujetas a pago directo, sino que responden a las exigencias consideradas en la Ley 1333 y el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) (actividades de prevención) que deben ser cumplidas (incluyendo la protección de corrientes de agua natural, protección de la biodiversidad, seguridad industrial, etc.). Otro aspecto a destacar se encuentra en la obligación de contratar, al menos, un especialista en impacto medioambiental, lo cual ocurre en siete de los nueve proyectos seleccionados.

Las remisiones a la legislación sectorial ambiental, y concretamente a la Ley 1333 de Medio Ambiente y el Reglamento de Prevención y Control Ambiental, aparecen en cuatro de los nueve pliegos analizados. A este respecto destaca lo señalado en un proyecto de agua potable, en el que se establece que las obligaciones de carácter ambiental pertenecen a la autoridad contratante, pero su ejecución se delega en la empresa contratista. En concordancia con lo previsto en la legislación de contratos públicos, la inclusión de criterios ambientales en las fórmulas de calificación de ofertas no es una práctica habitual, si bien uno de los pliegos analizados otorga puntos adicionales por la presentación de un plan y metodología de seguridad, calidad de obra y medio ambiente (licitación 3). En cuanto a la regulación de posibles sanciones por responsabilidad ambiental, cuatro de los pliegos incluyen mención expresa al respecto, y sólo dos ofrecen información específica sobre las cuantías y supuestos sancionables.

Un total de nueve cláusulas, repartidas en siete pliegos de licitación, hacen referencia a la **gestión de residuos** durante los trabajos. Por regla general, se trata de llamamientos al contratista a mantener la zona de trabajo limpia de escombros y residuos, para lo cual deberá proveer de contenedores y depositarios adecuados a los materiales, contando para ello con el permiso de las propiedades afectadas en su caso. En los proyectos de construcción de carreteras se hace expresa además la obligación de proteger el suelo de posibles vertidos de asfalto y materiales bituminosos, siendo la empresa adjudicataria responsable de la contratación de una empresa de tratamiento de residuos si fuera necesario. Mención particular merece la cláusula encontrada en dos proyectos de riego, por los que se establece la obligación de donar materiales sobrantes a las comunidades vecinas:

El contratista al finalizar la construcción deberá transferir al municipio o población beneficiaria, aquellos ítems ambientales cuya vida útil es mayor a la finalización de obra, como es el caso de los contenedores de basura, extintor, botiquín, señalización fija. Los ítems a ser transferidos al beneficiario será determinado por la Supervisión.

En cuanto a las obligaciones en materia de **licencias ambientales**, sólo tres pliegos de licitación (todos ellos referentes a proyectos de agua y riego) abordan el asunto de manera expresa, estableciendo la exclusiva responsabilidad del contratista para su obtención. En dos de los casos la obligación se establece respecto a la licencia ambiental específica para materiales peligrosos. Únicamente en los proyectos de carreteras se hace expresa la obligación de elaborar **informes medioambientales** periódicos.

Finalmente, una única cláusula, identificada en un proyecto de generadores eléctricos, hace referencia a cuestiones de **emisiones de gases**, estableciendo que éstas deberán declararse y deberán cumplir con los límites fijados en la ley boliviana de medio ambiente (Ley No 133) o en la Norma vigente en el país de origen del fabricante, cuyas copias (en inglés o español) también deberán ser adjuntadas a la propuesta.

4.2.6 CLÁUSULAS DE IMPACTO ECONÓMICO

Las menciones a aspectos de impacto económico son muy poco frecuentes a lo largo de los nueve pliegos analizados para Bolivia, arrojando únicamente cuatro cláusulas en materia de contenidos nacionales del proyecto y una cláusula sobre aspectos de transferencia tecnológica.

Tabla 12. Número de cláusulas de impacto económico por subsector y tipo de regulación. Bolivia

	CRITERIOS DE SELECCIÓN	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	TOTAL
Contenido Nacional	4		4
Transferencia tecnológica		1	1
Total	4	1	5

En el ámbito de los **contenidos nacionales** del proyecto, cuatro pliegos de licitación incluyen incentivos a los licitadores a través de los cuales se establecen márgenes de preferencia (5% sobre el precio de oferta) para consorcios o empresas con contenido nacional. Este incentivo se extiende a propuestas de empresas constructoras y “asociaciones accidentales de empresas constructoras” donde los socios bolivianos tengan una participación de acciones igual o mayor al 51%. Se trata de una cláusula estándar utilizada de manera idéntica en los cuatro pliegos.

En el ámbito de la **transferencia tecnológica y la capacitación**, destaca la siguiente cláusula identificada en un proyecto de construcción e instalación de generadores eléctricos:

Dentro de su propuesta el Contratista deberá incluir un Programa de capacitación del personal de operación y mantenimiento de la planta de generación (...), capacitación que estará orientada a temas sobre equipos e instalaciones que son parte de la propuesta, logrando la individualización y sin generalizar aspectos importantes dentro de la operación y mantenimiento. Deberá tener un contenido mínimo descrito a continuación, que podrían agruparse en dos cursos con una duración mínima de 6 días por curso y obligatoriamente deberá ser dictado por personal de fábrica autorizado con experiencia certificada en los equipos entregados.

4.2.7 CLÁUSULAS DE SEGURIDAD

Un total de 20 cláusulas han sido identificadas en materia de seguridad, de las cuales 13 hacen referencia a aspectos de garantías y responsabilidades del contratista por daños a terceros. Tres disposiciones regulan aspectos específicos del uso de explosivos y materiales peligrosos, y otras dos aluden a cuestiones de seguridad vial y señalización de obras.

Tabla 13. Número de cláusulas de seguridad por subsector y tipo de regulación. Bolivia

	EQUIPO HUMANO	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	TOTAL
Daños a terceros		13	1	14
Seguridad Industrial	1			1
Seguridad vial y señalización de obras		2	2	
Uso de explosivos y demoliciones			3	3
Total	1	13	6	20

Con respecto a la responsabilidad del contratista por daños a terceros, ocho de los nueve pliegos analizados contienen la siguiente cláusula estándar, la cual prohíbe cualquier ampliación de plazos en caso de suspensión de los trabajos por causa de negligencias de seguridad:

Si los trabajos se suspenden parcial o totalmente por negligencia del CONTRATISTA en observar y cumplir correctamente condiciones de seguridad para el personal o para terceros o por incumplimiento de las órdenes impartidas por el SUPERVISOR o por inobservancia de las prescripciones del Contrato, el tiempo que los trabajos permanezcan suspendidos, no merecerá ninguna ampliación de plazo para la entrega de la Obra, ni corresponderá pago alguno por el mantenimiento de la misma

La protección de servicios e instalaciones públicas es otro de los aspectos que se regulan con cierta frecuencia en los pliegos de licitación, instando al contratista a *tomar todas las previsiones para evitar la afectación y coordinar con las empresas operadoras en caso de contingencias*. A este respecto destaca lo establecido en el proyecto de exploración de hidrocarburos, en el que se obliga al adjudicatario a mantener un **fondo de contingencia** con el que se deberá responder a posibles afectaciones de canales de riego, agua potable, postes, alcantarillado, u otros. Las indemnizaciones por daños personales causados durante los trabajos aparecen de manera expresa únicamente en uno de los pliegos, referente a la construcción de un edificio público.

El **uso de explosivos** cuenta con regulación específica en tres de los nueve pliegos analizados, concretamente en los dos proyectos de carretera y en el de construcción de generadores eléctricos. A este respecto se determina la obligación por parte de la empresa adjudicataria de construir un polvorín con las adecuadas medidas de seguridad y de poner en marcha un plan orientado a informar a las comunidades o poblaciones cercanas al área de influencia del proyecto sobre el cronograma de detonaciones previsto. Los dos proyectos de carreteras son además los únicos en incluir aspectos de **señalización de seguridad** en sus pliegos, remitiéndose a los requisitos de la legislación de seguridad industrial y vial, medioambiente y a las salvaguardas del organismo financiador, que en ambos casos es la CAF. En uno de ellos además se especifica la obligación de contratar a un **experto en seguridad industrial**.

4.2.8 CLÁUSULAS DE GOBERNANZA

En materia de gobernanza se han identificado únicamente dos cláusulas con contenido relevante o que impliquen responsabilidades específicas para el contratista, más allá de los compromisos declarativos de **transparencia y anticorrupción**. A este respecto destaca únicamente la cláusula identificada en un proyecto municipal de construcción de viviendas por el que se insta al adjudicatario a denunciar por escrito ante la entidad convocante cualquier tipo de presión o intento de extorsión de parte de los servidores públicos o de otras personas. La siguiente cláusula recogida en un proyecto de inspección petrolífera guarda cierto interés en la medida en que remite a determinados instrumentos legislativos en materia anticorrupción a tener en cuenta:

Cada una de las partes acuerda y declara que ni ella, ni sus representantes o afiliados, en conexión con este Contrato o el cumplimiento de las obligaciones de dichas Partes bajo este Contrato, ha efectuado o efectuará, ha prometido o prometerá efectuar o ha autorizado o autorizará que se efectué cualquier pago, regalo, dádiva o transferencia de cualquier cosa de valor, ventaja indebida, directa o indirectamente a un funcionario o servidor público o agente del gobierno corporativo, la realización de dicho pago o regalo por cualquiera de las partes constituirá una infracción a la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz” y/o la “Convención Contra la Corrupción de las Naciones Unidas y/o la “Convención Interamericana Contra la Corrupción”, sin perjuicio de que el Contratante resuelva el presente Contrato y se ejecuten las Garantías que se encuentren vigentes al momento de la resolución.

4.2.9 CLÁUSULAS GENERALES SOCIO-AMBIENTALES

Por último, se han identificado un total de 10 cláusulas de temática socio-ambiental general, a través de las cuales se establecen los estándares de calidad y responsabilidad de los contratistas. Ello se realiza por medio de remisiones a la legislación y documentación o bien a través de la definición de garantías y responsabilidades específicas.

Tabla 14. Número de cláusulas generales socio-ambientales por tipo de regulación. Bolivia

TIPO DE CLÁUSULA	NÚMERO DE CLÁUSULAS
Garantías y responsabilidades	2
Instrucciones de diseño	1
Planes de manejo socio-ambiental	1
Remisión a legislación, documentación o instrumentos internacionales	6
Total	10

En este campo encontramos diversos llamamientos al contratista a cumplir con ciertos estándares de responsabilidad social. La fórmula más habitual es la **remisión a documentación** previa del proyecto, como por ejemplo los planes las especificaciones técnicas ambientales anteriormente mencionadas, o la legislación vigente. A tal efecto sirva de ejemplo la siguiente cláusula:

El cumplimiento de la Ley 1333 del Medio Ambiente y toda la legislación ambiental conexas, LOS DOCUMENTOS AMBIENTALES Y SOCIALES RELACIONADOS CON EL PROYECTO, asimismo las Especificaciones Técnicas Ambientales en particular, son de cumplimiento obligatorio por parte del Contratista. Toda recomendación ambiental y/o instrucciones que sean emitidas por la Autoridad Ambiental Competente, por la GERENCIA NACIONAL TÉCNICA-SUBGERENCIA SOCIO AMBIENTAL, GERENCIA REGIONAL responsable de la administración del proyecto, así como la Supervisión Ambiental del proyecto, también serán de estricto cumplimiento por parte del Contratista

La excepción a esta fórmula general se encuentra en un proyecto de perforación de pozos para el suministro de agua potable, en el que todas las tareas de estudio social y medio ambiental previos a los trabajos se encargan igualmente al contratista. Se hace notar el énfasis de la autoridad contratante en los criterios de impacto social a la hora de seleccionar la ubicación de las perforaciones.

Particular interés suscitan los proyectos financiados por organismos internacionales, en cuyos pliegos se hace expresa la obligación de respetar las **políticas de salvaguarda social y medioambiental** de los mismos. Concretamente, dentro de la muestra seleccionada, destacan los dos proyectos del ámbito del desarrollo rural, cuyos pliegos remiten directamente al cumplimiento de las políticas de salvaguarda de la CAF¹¹. También cabe mencionar que en dos ocasiones se incluye una cláusula que atribuye al contratista la responsabilidad de los **costos derivados** de los planes de manejo socio-ambiental y la legislación correspondiente, los cuales quedarán enmarcados dentro del presupuesto general ofertado. En el pliego correspondiente al proyecto de hidrocarburos se establece además que las responsabilidades de carácter socio-ambiental se extienden también a todos los **subcontratistas** de la empresa adjudicataria.

Dos casos de la muestra seleccionada merecen particular atención. En primer lugar, el proyecto de construcción de generadores eléctricos es el único cuyas especificaciones técnicas incluyen un capítulo exclusivamente dedicado a cuestiones socio-ambientales, en el que se regulan los siguientes aspectos¹²:

AGUA	• Prohibición de vertidos de sustancias contaminantes • Obligación de realizar filtrados en todas las descargas • Protección de humedales • Prohibición de vadeo de ríos
RUIDO	• Límite máximo de 80db durante los trabajos • Obligación de alejar los trabajos de las zonas residenciales en la medida de lo posible
BOSQUES Y ÁREAS PROTEGIDAS	• Colaboración en la prevención de incendios • Prohibición de talado de árboles en la instalación de campamentos
HALLAZGOS ARQUEOLÓGICOS	• Paralización de obras en caso de hallazgos • Colaboración en la recuperación de restos arqueológicos o indígenas
SALUD OCUPACIONAL	• Obligación de vacunar a la plantilla • Provisión de mascarillas
CAMPAMENTOS Y CANCHAS DE MAQUINARIA	• Provisión de sistemas de agua y saneamiento • Recogida de basuras y residuos • Prohibición de quemar residuos • Prevención de vertidos
PERMISO DE LOS PROPIETARIOS DE TERRENOS	• Permiso de comunidades locales o indígenas para depósito de materiales en terrenos

En el extremo contrario encontramos el proyecto de exploración petrolífera, cuyas disposiciones en cuanto a gestión social se resumen en la siguiente cláusula:

¹¹ Ver sección de documentación para más información sobre la política de salvaguardas de la CAF

¹² Si bien los contenidos socio-ambientales de este pliego son equivalentes a algunas cláusulas independientes analizadas anteriormente, al tratarse de un capítulo extenso y comprehensivo se ha optado por analizarlo de manera separada en esta sección.

Las tareas de SSMA [Seguridad Salud y Medio Ambiente] y relacionamiento comunitario estarán a cargo de [la autoridad contratante] en el SITIO DE LOS SERVICIOS, sin embargo todo debe canalizarse a través del PROPONENTE, es decir que por la noche deben planificar los trabajos del día siguiente

Esta escueta disposición contrasta con la legislación sectorial en materia de hidrocarburos anteriormente analizada, la cual es precisamente la única que cuenta con regulación específica en materia de gestión comunitaria y protección de pueblos indígenas.

4.3 CONCLUSIONES

4.3.1 ASPECTOS SOCIO-LABORALES

1. En el ámbito socio-laboral, el nivel de exigencia y responsabilidad de los contratistas es más bien laxo, ciñéndose únicamente a la provisión de **materiales** y ropas **adecuadas para los trabajos** y a la observancia de la legislación laboral boliviana.
2. No obstante, en determinados casos, es probable que la autoridad contratante declare la obligación de elaborar un **plan de seguridad en el trabajo** que contemple diversos aspectos tales como planes de emergencia, formaciones a los trabajadores, identificación de trabajadores, etc. A este respecto, el único caso de la muestra con este nivel de exigencia se ha encontrado en el sector de infraestructuras de agua potable.
3. En líneas generales, no se observan responsabilidades en el ámbito socio-laboral que excedan el cumplimiento de la **normativa nacional** y la provisión de **seguros** obligatorios contra accidentes. Son particularmente llamativas las ausencias de regulación en materia de promoción del empleo local, la inserción de colectivos desfavorecidos o los estándares específicos en términos de condiciones de trabajo.

4.3.2 ASPECTOS DE IMPACTO SOCIAL

4. En materia de impacto social destacan las disposiciones encaminadas a proteger los **recursos comunitarios** que puedan usarse para la obtención de agua y materiales de construcción, para lo cual se requiere un plan de gestión específico encaminado a obtener el permiso de las comunidades locales. No obstante, la responsabilidad de los contratistas respecto a la gestión de expropiaciones y afectación de terrenos no aparece expresamente regulada en los pliegos, a excepción de un caso en el que la autoridad contratante asume toda la responsabilidad.
5. En cuanto a protección de **pueblos indígenas**, hay escasez de menciones expresas al respecto, particularmente en el proyecto del ámbito de los hidrocarburos, cuya legislación sectorial es la única que contiene disposiciones en la materia. Sólo en una de las licitaciones se reconoce la presencia de comunidades guaraníes y se insta al contratista a obtener la autorización local de cara a explotar recursos hídricos, además de establecerse la prohibición de afectar infraestructuras educativas o sociales de la zona. En otro proyecto de infraestructuras de agua potable se requiere la autorización de las comunidades indígenas afectadas de cara al uso de terrenos para el depósito de materiales.
6. También escasean las acciones de comunicación, sensibilización o de gestión social integral, habiéndose identificado únicamente un proyecto en el que se prevean acciones de **comunicación** dirigidas a las comunidades locales. La inclusión de personal especialista en gestión social es objeto de regulación únicamente en un proyecto.

7. La regulación de **hallazgos arqueológicos** aparece únicamente en un tercio de los pliegos analizados, con disposiciones dispares a la hora de establecer obligaciones. En un caso se exige atribución presupuestaria específica, en otro se determina la obligatoriedad de detener los trabajos y colaborar en el rescate de los hallazgos, y en un tercero se obliga a la contratación de un experto arqueólogo en el equipo de trabajo.
8. La total ausencia en la muestra de cláusulas encaminadas a involucrar al contratista en **acciones consultivas o participativas** es indicio de un escaso uso del enfoque integrado en la gestión social en las licitaciones públicas bolivianas.

4.3.3 ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES

9. Los aspectos medioambientales son sin duda el ámbito de responsabilidad social de las empresas licitadoras que con mayor frecuencia se regulan en los pliegos. Destacan al respecto los dos proyectos financiados por la CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, en materia de riego, en los que se establecen de manera exhaustiva las **especificaciones ambientales** del proyecto así como un anexo de buenas prácticas ambientales.
10. La elaboración de un **plan de gestión ambiental** es un requisito generalizado en los proyectos de infraestructura en Bolivia, para lo cual resulta importante conocer la legislación específica, así como las políticas de salvaguarda de los organismos financiadores. A este respecto cabe mencionar que las tareas derivadas de dichos planes han de ser financiadas a través del presupuesto general del contratista, no siendo frecuente el uso de la fórmula de gastos reembolsables.
11. En cuanto a actuaciones medioambientales concretas, destaca los requisitos en materia de **residuos**, para cuya gestión se suele requerir la participación de los propietarios de terrenos afectados. Las empresas licitadoras han de tener en cuenta, además, que con cierta frecuencia se requiere la donación de materiales sobrantes y equipos reutilizables a las comunidades locales.
12. La responsabilidad de los contratantes con respecto a la obtención de **licencias medioambientales** es objeto de regulación únicamente en tres de los nueve pliegos analizados. Por tanto, las empresas licitadoras han de tener en cuenta que raramente la autoridad contratante se responsabilizará de dicha gestión.
13. A pesar de la intensa regulación medioambiental en los pliegos de licitación, llama la atención la **escasa mención** a algunos aspectos específicos como son la gestión forestal, las emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero, la eficiencia energética, la biodiversidad, o la contratación de medioambientalistas en el equipo.

4.3.4 ASPECTOS DE IMPACTO ECONÓMICO

14. La promoción de los **contenidos nacionales**, ya sea a través de mano de obra local, materiales o empresas participantes en los consorcios, es objeto de incentivos a través de la aplicación de factores de corrección en los criterios de selección de ofertas. Por tanto, es recomendable que las empresas licitadoras tengan en cuenta estos beneficios a la hora de elaborar sus propuestas técnicas y de establecer alianzas a lo hora de presentar propuestas. Las pymes nacionales no suelen ser objeto de beneficios o incentivos adicionales.
15. Las cuestiones de **transferencia tecnológica** no suelen ser objeto de regulación. Sólo aparecen en un pliego de licitación correspondiente a un proyecto de instalación de generadores eléctricos.

4.3.5 ASPECTOS DE SEGURIDAD

16. La responsabilidad de los contratistas por negligencias de seguridad y **daños a terceros** es el aspecto más regulado en este ámbito. A este respecto se establece la prohibición de extender plazos de entrega en caso de suspensión de los trabajos por falta de seguridad imputable al contratista, y menos frecuentemente se alude a las responsabilidades pecuniarias derivadas de daños materiales y/o personales. Sin embargo, la protección de servicios e instalaciones públicas (tuberías, tendidos eléctricos, etc.) y las responsabilidades por posibles daños aparecen en varios casos.
17. En proyectos que conllevan trabajos de demolición y voladuras, las empresas licitadoras han de tener en cuenta que el uso de **explosivos** ha de acompañarse de un plan de gestión específico encaminado a proteger a las comunidades cercanas, sin embargo, aspectos tales como la señalización, la seguridad vial, o la regulación de materiales peligrosos es objeto de mención sólo puntualmente. Lo mismo puede decirse de la obligación de contratar a un responsable en materia de seguridad, lo cual aparece únicamente en un proyecto de infraestructuras de transportes.

4.3.6 ASPECTOS DE GOBERNANZA

18. En materia de gobernanza no se han identificado cláusulas que impliquen obligaciones o responsabilidades al contratista, más allá de la mera subscripción de compromisos de **transparencia y anticorrupción**. No obstante es recomendable que las empresas licitadores se familiaricen con la regulación boliviana e internacional en este ámbito (Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz” y/o la “Convención Contra la Corrupción de las Naciones Unidas y/o la “Convención Interamericana Contra la Corrupción).
19. A pesar de lo establecido en la legislación de contratos públicos, los pliegos de licitación no incluyen ninguna medida de control o auditoría social de los procesos de licitación.

4.4 DOCUMENTACIÓN

NORMAS SOBRE LICITACIONES PÚBLICAS

- Decreto Supremo N° 0181, por el que se establece el Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios, modificado por:
- Decreto Supremo N° 0843
- Decreto Supremo N° 0956
- Decreto Supremo N° 1497

OTRAS NORMAS CON REFERENCIA A LICITACIONES PÚBLICAS

- Ley 3058 de Hidrocarburos
- Decreto Supremo 29033 Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas, modificado por:
- Decreto Supremo N° 2298 de 2015

DOCUMENTACIÓN Y ENLACES DE INTERÉS

- Salvaguardas sociales y medioambientales de la CAF
<http://www.caf.com/es/areas-de-accion/medio-ambiente/estrategia-ambiental/lineas-de-accion/>
- Sistema de Contrataciones del Estado
<https://www.sicoes.gob.bo>
- Manual del Sistema de Contrataciones del Estado
<https://www.sicoes.gob.bo/normativa/docs/2013-274-SICOES.pdf>
- Sistema Nacional de Inversión Pública
http://www.vipfe.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=categoria_vista&id=572&idc=2238&id_item=729

5. COLOMBIA

5.1 ANÁLISIS LEGAL

El contenido social de las licitaciones públicas de Colombia viene determinado por la legislación en materia de contratos públicos contenida en las siguientes disposiciones legales:

- Ley 80 de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- Decreto 1510 de 2013 por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
- Ley 1508 de 2012 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.
- Directiva Presidencial de Consulta Previa.
- Decreto 1082 de 26 de Mayo de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único de Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional¹³.
- Ley 1682 de 2013 por medio de la cual se adopta medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte.
- Código Nacional de Recursos Naturales.

Siguiendo la metodología general del presente estudio, se ha procedido a analizar en detalle los preceptos legales que de algún modo sirven de base legal a las cláusulas sociales introducidas en los pliegos de licitación pública, o que directamente introducen aspectos sociales. Para ello se ha tomado como punto de partida la Ley 80 de 1993 y su respectivo decreto de desarrollo, los cuales son los principales instrumentos regulatorios de los contratos públicos en Colombia. A continuación se han analizado las disposiciones legales sectoriales o complementarias referidas en los mismos, tales como la directiva de consulta previa, la ley de infraestructuras viales, etc.

El análisis preliminar de esta documentación legal ha arrojado un total de 26 preceptos legales con contenido social o que pueden dar lugar a obligaciones y responsabilidades en esta materia a licitadores públicos. De ellos, tres hacen referencia a cuestiones medioambientales, cinco a aspectos de gobernanza y seis a cuestiones de impacto económico. Adicionalmente se han encontrado nueve referencias relacionadas con la protección de la industria nacional (impacto económico) y tres preceptos en materia de normativa aplicable a licitadores extranjeros.

¹³ Esta norma viene a unificar y complementar, entre otras ramas del ordenamiento jurídico, gran parte de la legislación en materia de contratos públicos, y en particular la referente a APP, sin derogar las disposiciones anteriores.

Tabla 15- Número de preceptos sociales identificados en la legislación colombiana sobre contratos públicos por tipo de precepto y temática

	CAUSAS DE NULIDAD DEL CONTRATO	CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE PROPUESAS	ESTUDIOS Y REQUERIMIENTOS PREVIOS	GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO (COBERTURA DE ASPECTOS SOCIO-AMBIENTALES)	MODALIDADES DE SELECCIÓN ESPECÍFICAS PARA ACTIVIDADES SOCIO-AMBIENTALES	NORMAS PROCEDIMENTALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	NORMATIVA APLICABLE (CRITERIOS PARA EMPRESAS EXTRANJERAS)	REGÍMENES O INCENTIVOS ESPECIALES PARA SECTORES DEL ÁMBITO SOCIO-AMBIENTAL	TOTAL GENERAL
MEDIO AMBIENTE			4					1	5
Impacto ambiental			4						4
Recursos Naturales								1	1
NORMATIVA APLICABLE							3		3
GOBERNANZA	1					4			5
Antiterrorismo	1								1
Participación ciudadana						3			3
Transparencia y anticorrupción						1			1
IMPACTO ECONÓMICO	1	5		1				2	9
Interés nacional	1	4							5
Pymes		1		1				2	4

CAUSAS DE NULIDAD DEL CONTRATO RELACIONADAS CON ASPECTOS SOCIO- AMBIENTALES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE PROPUESTAS	ESTUDIOS Y REQUERIMIENTOS PREVIOS	GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO (COBERTURA DE ASPECTOS SOCIO- AMBIENTALES)	MODALIDADES DE SELECCIÓN ESPECÍFICAS PARA ACTIVIDADES SOCIO- AMBIENTALES	NORMAS PROCEDIMENTALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	NORMATIVA APLICABLE (CRITERIOS PARA EMPRESAS EXTRANJERAS)	REGÍMENES O INCENTIVOS ESPECIALES PARA SECTORES DEL ÁMBITO SOCIO- AMBIENTAL	TOTAL GENERAL
IMPACTO SOCIAL	1	3		1	1			6
Protección social	1			1				2
Pueblos indígenas		1			1			2
Impacto social (general)		2						2
TOTAL GENERAL	2	6	1	1	5	3	3	28

5.1.1 NORMATIVA APLICABLE A LICITADORES EXTRANJEROS

Con respecto al criterio principal que determinará la legislación aplicable a contratos públicos, el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 establece que la normativa extranjera sólo se aplicará en contratos ejecutados fuera de Colombia, incluso en el caso en que se firmen en territorio Colombiano.

Ha de tenerse en cuenta, además, que los contratos financiados con fondos de los organismos de cooperación internacional en sumas iguales o superiores al 50% del total del contrato podrán someterse a los reglamentos internos de tales instituciones, tal y como establece el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. Por último, el decreto que desarrolla la ley de contratos públicos establece en su artículo 150 que a las empresas cuyos países de origen cuenten con acuerdos comerciales con Colombia, o con los que se haya establecido una certificación de equivalencia de las normas de contratación pública, se les aplicará trato nacional. Ello, en principio, y a falta de un análisis legal en mayor profundidad, puede implicar importantes ventajas en términos de simplificación burocrática y en cuanto a la aplicación de criterios favorables de evaluación en las propuestas de licitación. En el caso particular de España, al estar amparado por el Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y Colombia, esta cláusula sería plenamente aplicable¹⁴.

5.1.2 MEDIOAMBIENTE

En materia medioambiental, la legislación de contratos públicos colombiana se limita únicamente a remitirse a la legislación sectorial específica sobre recursos naturales a través del artículo 76 de la ley 80 de 1993, el cual establece que los contratos de exploración y explotación de recursos naturales continuarán rigiéndose por la legislación especial que les sea aplicable. Dicha legislación se contiene en el Código Nacional de Recursos Naturales, fechado en 1976 (uno de los más antiguos de América Latina) que a su vez establece en su artículo 26 que en cualquier proyecto de obra pública que utilice o deteriore un recurso natural renovable o el ambiente, ha de contemplarse un programa que cubra totalmente los estudios, planos y presupuesto con destino a la conservación y mejoramiento del área afectada, lo que en la documentación de licitaciones públicas se denomina con frecuencia **“Plan de Manejo Ambiental”**. Por tanto este importante artículo ha de tomarse como la principal base legal para todos los programas de gestión ambiental de proyectos de obra pública posteriormente analizados.

Por otra parte, el artículo 39 de la ley de infraestructuras de transporte establece que este tipo de proyectos *deberán incluir la variable ambiental en sus diferentes fases de estudios de ingeniería, prefactibilidad, factibilidad y estudios definitivos, para aplicarla en su ejecución.*

¹⁴ Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que ciertas entidades descentralizadas no entrarían dentro del marco del Acuerdo Comercial, por lo que el trato nacional no aplicaría en estos casos. Por otra parte, para que el proyecto quede amparado por el ámbito de aplicación del Acuerdo, el contrato ha de superar los 18.000 millones de COP.

Una vez finalizados los estudios de factibilidad, será obligada la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuya responsabilidad puede caer indistintamente en la autoridad contratante o en el contratista. Ha de tenerse en cuenta, además, que a partir de 2016, como requisito previo a la apertura de licitaciones de infraestructura de transportes, la entidad pública estará obligada a contar con la viabilidad de una alternativa del proyecto aprobada por la autoridad ambiental competente con base a los estudios de pre-factibilidad. La legislación en materia de APPs, también determina la obligación de contar con los estudios de viabilidad ambiental (y social) de los proyectos de iniciativa privada, tanto en las fases de pre-factibilidad como de factibilidad (véase los artículos 2.2.2.1.5.2 y 2.2.2.1.5.5 del Decreto 1082).

Como omisiones destacables en la legislación colombiana de contratos públicos, cabría mencionar la total ausencia de disposiciones medioambientales en los criterios de selección de propuestas o en las garantías y responsabilidades exigidas a los contratistas. Con respecto a este último aspecto, no obstante, cabe mencionar que la legislación sectorial específica ambiental establece la obligación de contar con un seguro ecológico para todas aquellas actividades humanas que le puedan causar daños al ambiente y que requieran licencia ambiental (artículo 3 de la ley 491/99).

5.1.3 IMPACTO SOCIAL

En materia de impacto o protección social, el artículo 64 del decreto 1510 de 2013 establece que los contratos para la ejecución de **programas de protección de personas amenazadas**, desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, atención a población desplazada por la violencia, protección de derechos humanos, bandas criminales juveniles, y población en alto grado de vulnerabilidad, se aplicará un procedimiento simplificado para la selección de ofertas. Este precepto, claramente orientado a dar respuesta al conflicto armado que afecta al país, en principio no aplica en ninguna de las licitaciones analizadas en este estudio, las cuales están más orientadas a proyectos de infraestructuras y servicios de ingeniería.

En la misma dirección apunta el artículo 12 de la ley 1150, la cual viene a modificar algunos aspectos de la ley 80 sobre contratos públicos, al establecer que los pliegos de condiciones dispondrán de mecanismos que fomenten la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración y sujetos de especial protección constitucional en el marco de la ejecución de contratos públicos.

Uno de los aspectos más destacables de la legislación se recoge en la Directiva Presidencial de Consulta Previa de 2013, a través de la "Guía para la realización de Consulta Previa con **Comunidades Étnicas**". En ella se establece una serie de directrices de cara a la certificación de la presencia de pueblos indígenas, así como distintos aspectos a tener en cuenta de cara a la coordinación y preparación de consultas, y cuestiones metodológicas en el seguimiento de los acuerdos obtenidos en las mismas. A este respecto, cabe mencionar que ninguno de los pliegos de licitación más adelante analizados hacen referencia a tal documento, si bien si se han identificado otras disposiciones referentes a la protección de pueblos indígenas.

También en la línea de las consultas a comunidades étnicas, la ley de infraestructuras de transporte, en su artículo 7, establece que el Ministerio del Interior liderará y acompañará de manera permanente el proceso de consulta cuando sea requerido para la obtención de la licencia ambiental del proyecto, siendo la autoridad contratante la responsable de los acuerdos obtenidos durante la misma. La misma ley establece a su vez que las entidades públicas deberán identificar y analizar integralmente durante la etapa de estructuración, la existencia de bienes inmuebles protegidos, comunidades étnicas, patrimonio cultural, bienes públicos, áreas protegidas, etc., manteniendo un diálogo permanente con los actores e interesados para garantizar el interés general. Al tratarse de una legislación sectorial limitada a las infraestructuras de transporte, cabe preguntarse si la misma protección se extiende a proyectos de distinta naturaleza (energía, extractivas, etc.), o si bien la base legal genérica ha de encontrarse en la directiva de consulta previa anteriormente mencionada.

5.1.4 GOBERNANZA

Las particulares circunstancias de Colombia en materia de seguridad nacional y la presencia de un prolongado conflicto armado son condicionantes muy destacables en cuanto al contenido de cláusulas de gobernanza en la legislación de contratos públicos, lo cual hace de Colombia uno de los países más destacados en esta área. A este respecto cabe destacar la disposición contenida tanto en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 como en el artículo 90 de la Ley 418 de 1997, los cuales establecen como causa de nulidad inmediata del contrato la incursión por parte del contratista en relaciones con **Organizaciones Armadas** al margen de la ley, incluyendo cesiones injustificadas ante amenazas, prestación de ayuda y medios materiales, cumplimiento de instrucciones o el incumplimiento de denunciar hechos punibles.

El resto de disposiciones identificadas en materia de gobernanza hacen referencia a aspectos de **transparencia y participación ciudadana** en los procesos de licitación, que sirven de base legal para algunas cláusulas contractuales más adelante analizados. Se trata de disposiciones de carácter declarativo, dirigidas a las autoridades contratantes, de cara a la inclusión de mecanismos que favorezcan la transparencia y la denuncia de irregularidades por parte de la sociedad civil. El siguiente cuadro resume el contenido de los mismos:

No accesión a peticiones o amenazas por parte de quienes actúen fuera de la ley, y obligación de comunicación a la autoridad contratante	Art. 5.5. Ley 80 de 1993
Posibilidad por parte de la sociedad civil de denunciar hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones, o faltas en materia de contratación estatal.	Art 66 de la Ley 80 de 1993
Obligación de las autoridades de brindar apoyo y suministrar documentación necesaria para el control ciudadano de licitaciones	Art 66 de la Ley 80 de 1993
Obligación de establecer sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario del as licitaciones	Art 66 de la Ley 80 de 1993

5.1.5 IMPACTO ECONÓMICO

En materia de impacto económico caben destacar dos claras tendencias identificadas en la legislación colombiana en materia de contratos: por un lado, la inclusión de preceptos encaminados a la promoción de **contenidos nacionales** en las licitaciones públicas, y por otro, la protección de **pequeñas y medianas empresas**.

En cuanto al primer aspecto, la ley 80 de 1993 establece que en caso de empate en las puntuaciones de evaluación de propuestas, la autoridad contratante podrá establecer la preferencia por licitadores nacionales frente a los extranjeros, mientras que en caso de igualdad entre licitadores extranjeros se podrá priorizar la incorporación de recursos humanos nacionales, mayor componente nacional y mejores condiciones para transferencia tecnológica (artículo 21). En el mismo artículo se establece además la prohibición de otorgar a licitadores extranjeros contratos del ámbito financiero, mientras que en proyectos de inversión se podrá descomponer los proyectos que puedan implicar la contratación de bienes de procedencia extranjera, en sus diferentes elementos técnicos y económicos, con el objeto de permitir la apertura de varias licitaciones a la participación de la industria nacional (lo que en la ley se denomina desagregación tecnológica). El artículo 44 establece además la nulidad de cualquier contrato que incumpla con las normas de preferencia nacional.

Por su parte, la ley 1150 (modificadora de la ley 80 de contratos públicos) establece que la autoridad contratante podrá lanzar procesos de licitación dirigidos exclusivamente a MIPYMES y que se podrán establecer condiciones preferenciales a las mismas en procesos abiertos (artículo 12). Igualmente, el Decreto sobre contratos públicos incluye en su artículo 33 la condición de MIPYME nacional como criterio de selección en caso de empate entre varios licitadores.

5.2 ANÁLISIS DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN

5.2.1 CARACTERIZACIÓN DE LAS LICITACIONES

Para el estudio de Colombia se han seleccionado un total de nueve pliegos de licitación, todos ellos publicados en el periodo comprendido entre 2010 y 2015. Si bien el criterio general de selección de licitaciones se ciñe al periodo 2014-2015, en el caso particular de Colombia se han incluido dos expedientes uno publicado en 2012 y otro en 2010 con el objetivo de incluir proyectos representativos en todos los sectores de licitación.

La Tabla 16 recoge las principales características de los expedientes analizados. Todos ellos son proyectos de obra y construcción, salvo el pliego referente a la construcción de un edificio público, el cual incluye también los servicios de diseño. De ellos cuatro fueron convocados por administraciones de ámbito nacional, tres por administraciones regionales y dos por autoridades locales o municipales. El sector más representado es el de las infraestructuras de transporte, con tres licitaciones seleccionadas, correspondientes a un proyecto de recuperación de navegabilidad fluvial, la rehabilitación de una carretera y unas obras de mantenimiento de un aeropuerto. Los dos proyectos del sector de hidrocarburos corresponden a sendos trabajos de perforación de pozos petrolíferos, mientras que en el ámbito de agua y saneamiento encontramos la instalación de un sistema de agua potable y la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales. El resto de expedientes corresponden a la construcción de varias escuelas de ámbito rural y a la construcción de un edificio de la administración pública.

Al igual que en el resto de países se han buscado proyectos de variada envergadura, si bien en el caso de Colombia predominan los proyectos de gran tamaño, puesto que siete de los nueve pliegos analizados implican montos superiores a los 10 millones de dólares. Cabe destacar igualmente la inclusión de dos iniciativas de alianza público-privada, correspondientes al proyecto de navegabilidad fluvial y a la rehabilitación de una carretera.

Finalmente cabe mencionar que en el caso de Colombia no se ha podido identificar proyectos financiados con fondos internacionales, principalmente por la ausencia de información al respecto en los pliegos de licitación, si bien tres de los expedientes informan de la procedencia estrictamente nacional de los fondos

Tabla 16. Caracterización de las licitaciones seleccionadas en Colombia

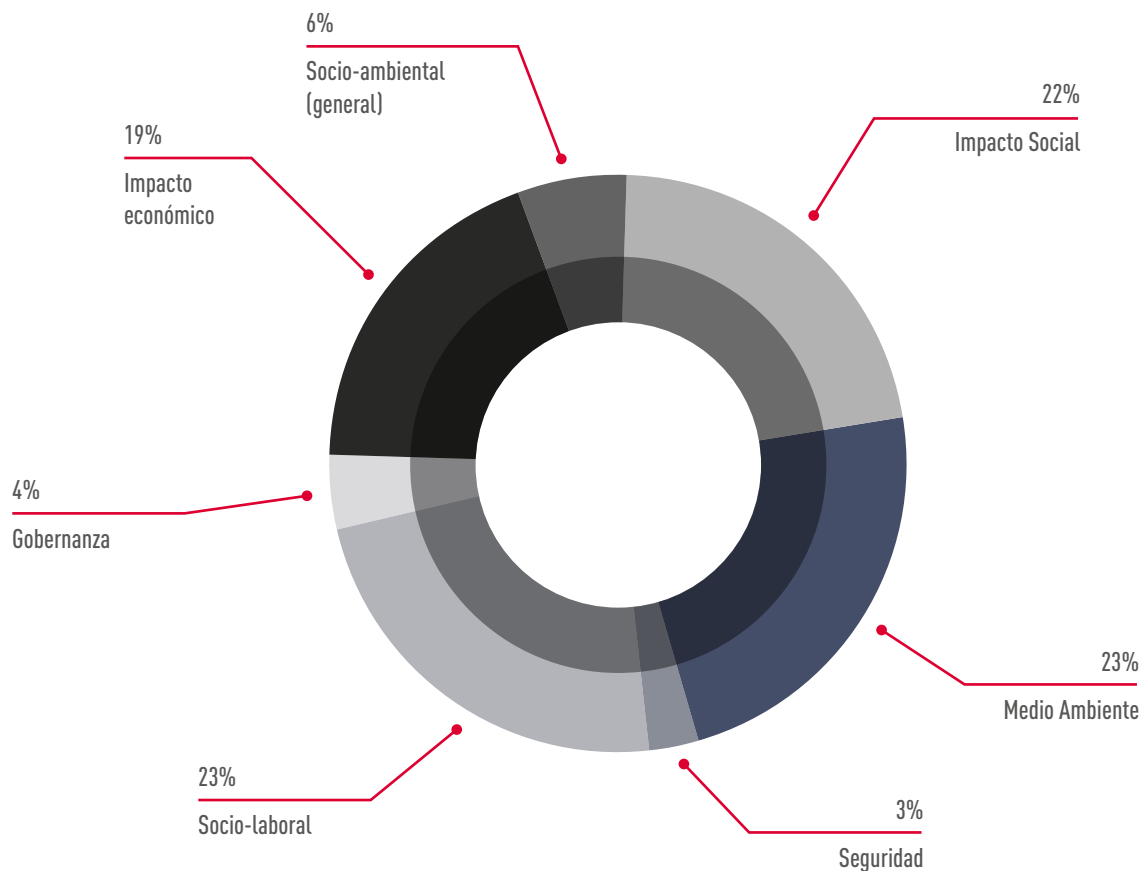
FECHA PUBLICACIÓN	TIPO DE ADMINISTRACIÓN	FINANCIACIÓN EXTERNA	MODALIDAD/TIPO DE LICITACIÓN	SECTOR LICITACIÓN	SUBSECTOR LICITACIÓN	MONTO (\$)	
Licitación 1	jul-05	Municipal	Sin datos	Licitación Pública	Agua y Saneamiento	Sistemas de agua potable	<1.000.000
Licitación 2	jul-05	Regional	Sin datos	Asociación Pública Privada	Transportes	Otras infraestructuras	<10.000.000
2							
Licitación 3	jul-05	Municipal	No	Licitación Pública	Agua y Saneamiento	Plantas de tratamiento	1.000.000-10.000.000
Licitación 4	oct-12	Estatl	Sin datos	Licitación Pública	Energía, extractivas e hidrocarburos	Hidrocarburos	>10.000.000
Licitación 5	abr-10	Estatl	No	Licitación Pública	Energía, extractivas e hidrocarburos	Hidrocarburos	>10.000.000
Licitación 6	jul-15	Estatl	No	Licitación Pública	Transportes	Aeropuertos	>10.000.000
Licitación 7 ¹⁵	may-14	Regional	Sin datos	Licitación Pública	Otras infraestructuras	Edificios públicos	>10.000.000
Licitación 8	nov-10	Regional	Sin datos	Licitación Pública	Desarrollo rural	Escuelas	>10.000.000
Licitación 9	feb-15	Estatl	Sin datos	Asociación Pública Privada	Transportes	Carreteras y caminos	>10.000.000

¹⁵ Licitación en fase de precalificación

5.2.2 CARACTERIZACIÓN GENERAL DE CLÁUSULAS SOCIALES

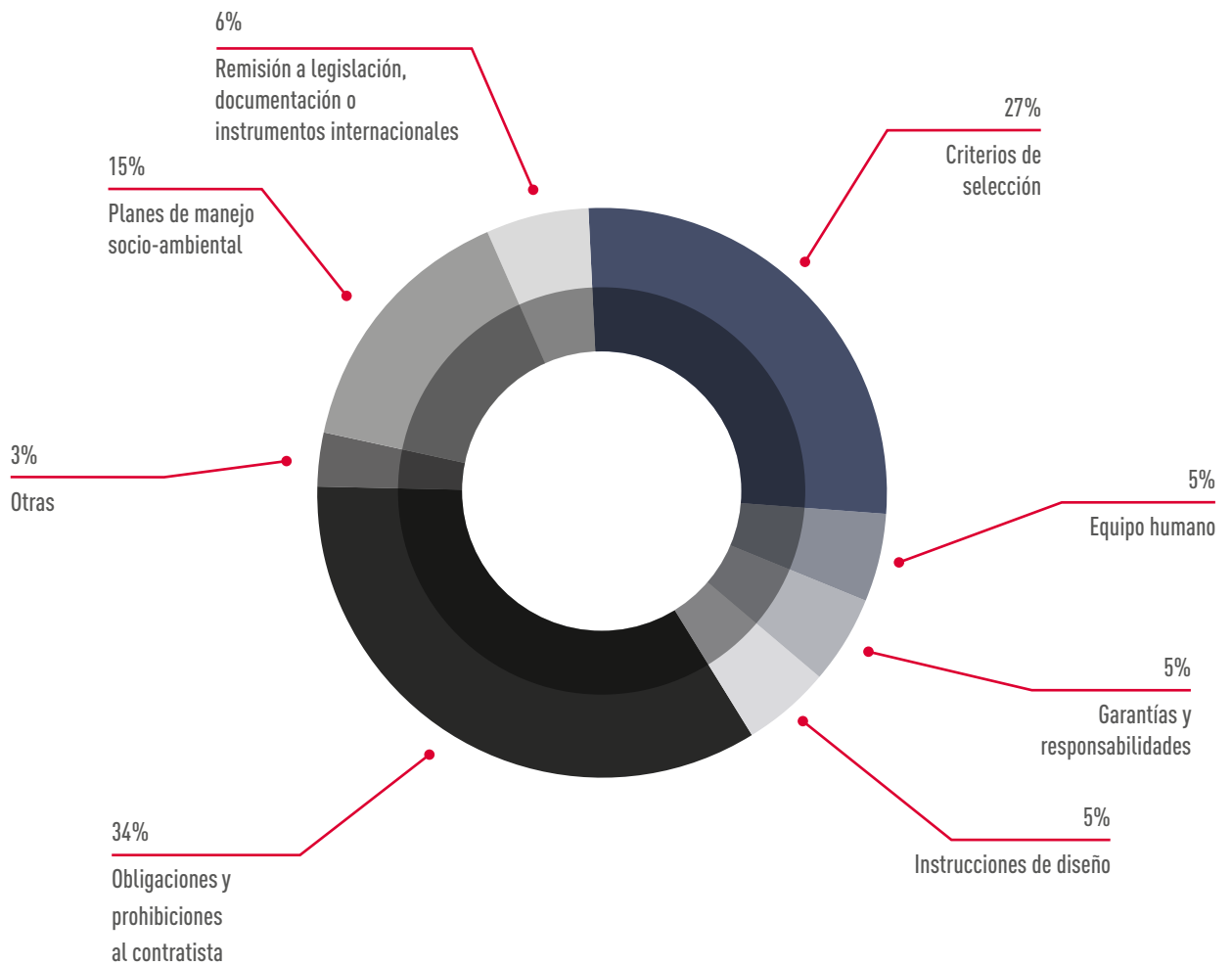
Colombia es uno de los siete países del presente estudio que con mayor intensidad regula los aspectos socio-ambientales en las licitaciones públicas, lo cual resulta coherente con el grado de sofisticación de su sistema de licitaciones públicas. Por ello, no es de extrañar que el estudio de los nueve pliegos de licitación seleccionados para Colombia haya arrojado un total de 111 cláusulas de temática social. De ellas, 26 pertenecen al ámbito medioambiental, 26 al socio-laboral y otras 25 introducen aspectos de impacto social. Otras siete cláusulas hacen referencia a aspectos socio-ambientales de manera genérica, mientras que los aspectos de seguridad y anti-corrupción únicamente han arrojado tres y cuatro cláusulas respectivamente.

Gráfico 19. Distribución de cláusulas sociales por temática. Colombia



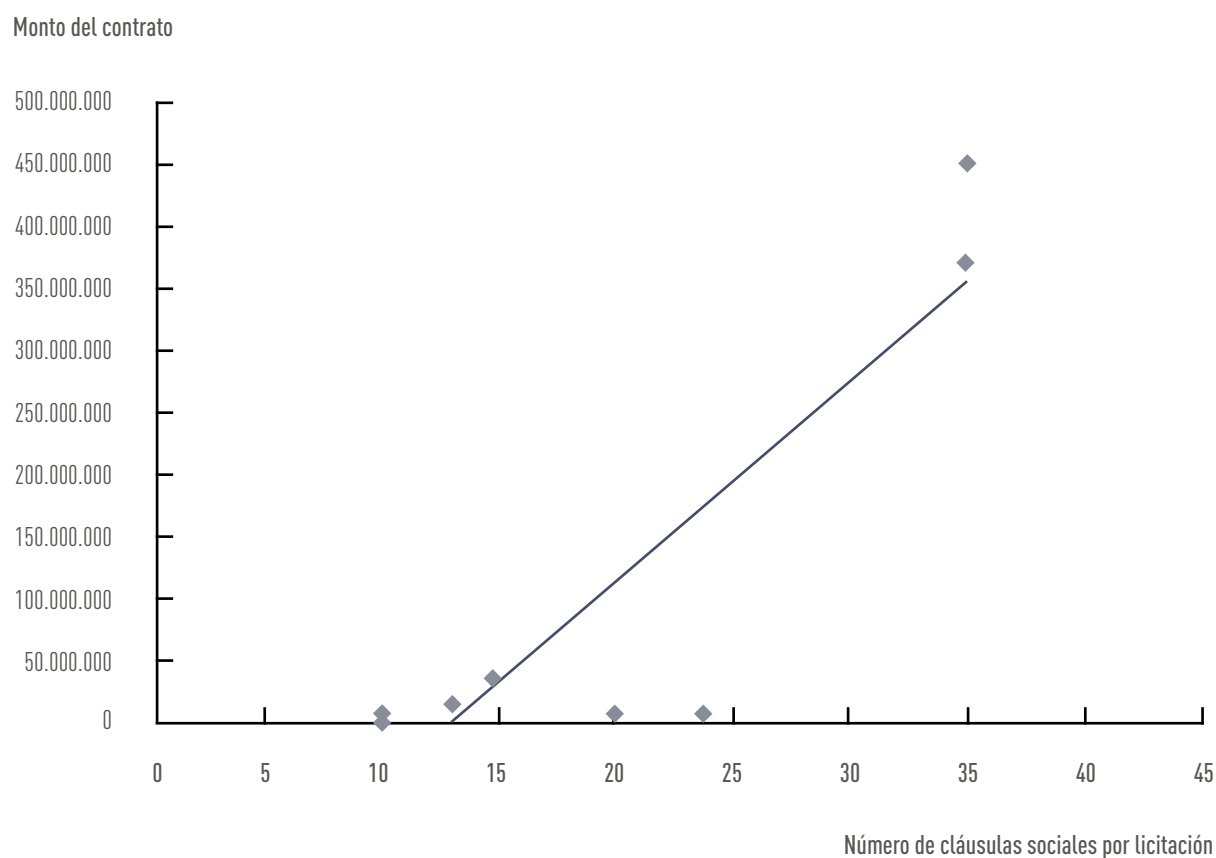
En cuanto a la distribución de las cláusulas por tipo de regulación, las obligaciones y prohibiciones directas al licitador suponen la principal tipología con un 34% del total de las disposiciones. Las disposiciones que introducen criterios sociales a la hora de seleccionar propuestas suponen un 27% del total, mientras que un 15% de las cláusulas hacen referencia a planes integrales de gestión social y/o ambiental. A este respecto cabe mencionar que tres de los nueve pliegos analizados incluyen planes de gestión socio-ambiental detallados, que el contratista ha de respetar durante la ejecución del proyecto, mientras que otros cinco instan al adjudicatario a elaborar dichos planes de acuerdo a los requisitos de la ley. Un 6% de las cláusulas identificadas hacen referencia a aspectos socio-ambientales mediante remisiones a legislación que el contratista ha de respetar, mientras que el 18% restante se distribuyen en exigencias de equipo humano, garantías y responsabilidades del contratista, instrucciones de diseño y otras disposiciones.

Gráfico 20. Distribución de cláusulas por tipo de regulación. Colombia



Uno de los aspectos más significativos es el hecho de que el grado de exigencia de los pliegos en cuanto a aspectos sociales está correlacionado con el monto del contrato, tal y como muestra el siguiente gráfico de dispersión. Es decir, cuanto mayor es la envergadura del proyecto, mayor es la intensidad con la que se regulan dichos aspectos, aunque la relación es más patente en relación a los dos proyectos de mayor presupuesto. No obstante, este resultado ha de tomarse con cautela dado el reducido número de licitaciones de la muestra.

Gráfico 21. Correlación entre el número de cláusulas sociales y monto del contrato en licitaciones públicas de Colombia¹⁶.



Por último, cabe destacar que ninguna de las cláusulas seleccionadas parece responder a un patrón estándar (cláusulas tipo introducidas por defecto en la documentación de licitación), sino que todos los aspectos socio-ambientales de las licitaciones parecen ser regulados de manera individualizada para cada proyecto, si bien existen algunos aspectos en común.

¹⁶ Las cláusulas con referencia a planes de manejo social han sido ponderadas con un multiplicador (1=10)

5.2.3 CLÁUSULAS SOCIO-LABORALES

Un total de 25 cláusulas de las III identificadas hacen referencia a aspectos socio-laborales del proyecto, de las cuales, prácticamente la mitad corresponden a obligaciones y prohibiciones directamente impuestas al adjudicatario del contrato.

Tabla 17. Número de cláusulas socio-laborales, por subsector y tipo de regulación. Colombia

	CRITERIOS DE SELECCIÓN	EQUIPO HUMANO	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	PLANES DE MANEJO SOCIO-AMBIENTAL	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	TOTAL GENERAL
Condiciones de trabajo y salubridad			1	1		2
Discapacitados	7					7
Empleo local	1		4			5
Protección laboral			3		1	4
Riesgos laborales		1	5			6
Salarios					1	1
Total general	8	1	13	1	2	25

El aspecto regulado con mayor frecuencia es sin duda el del fomento de las **personas con discapacidad** dentro de la plantilla de la empresa contratista, lo cual se realiza a través de los criterios de selección de licitadores. Si bien no se establecen puntos adicionales por la presencia de personas con discapacidad en la empresa¹⁷, sí se establece este aspecto como criterio de desempate en el supuesto de que dos o más licitadores obtengan la misma puntuación en el concurso de licitación. A este respecto, los siete casos analizados resultan prácticamente equivalentes. La siguiente cláusula sirve como ejemplo representativo:

De continuar el empate, se preferirá al proponente singular que acredite tener vinculado laboralmente por lo menos un mínimo de 10% de sus empleados en las condiciones de discapacidad, en los términos establecidos en la Ley 361 de 1997, en nómina y que se encuentren vinculados como mínimo con un año de anterioridad a la apertura del presente proceso de selección, esta vinculación debe estar debidamente certificadas por la oficina de trabajo de la respectiva zona, adicionalmente deberá certificar que mantendrá dicho personal por un lapso igual al de la presente contratación.

¹⁷ En el momento de elaboración del presente informe, se encontraba en proceso de consulta un decreto por el que se introduciría hasta un 3% de puntaje adicional a empresas licitadoras que cuenten con trabajadores discapacitados.

Los **riesgos laborales** es otro de los aspectos frecuentemente regulados en la documentación de licitaciones en Colombia (con un total de cinco menciones), principalmente a través de obligaciones específicas para el contratista. Algunas de estas obligaciones hacen referencia a la provisión de materiales y vestimenta de seguridad para los empleados (destaca la provisión de materiales de limpieza biodegradables para los empleados en proyectos de hidrocarburos), mientras que en otros casos se trata de llamamientos generales a la seguridad industrial y a la salvaguarda de la integridad física de los trabajadores. La siguiente cláusula, correspondiente a un proyecto de edificación, sirve para ilustrar este último aspecto:

El CONTRATISTA deberá tener especial cuidado para salvaguardar la integridad física de los trabajadores y de la comunidad directa e indirectamente afectada y deberá presentar mensualmente un informe al respecto. Cuando la INTERVENTORÍA establezca que existe incumplimiento en este aspecto por parte del CONTRATISTA informará, en primera instancia a LA ENTIDAD CONTRATANTE para efecto de las sanciones previstas por incumplimiento.

Como caso particular cabría mencionar la obligatoriedad de contratar a un experto auditor HSEQ (salud, ambiente, seguridad y calidad), cuyas funciones incluyen la auditoría de riesgos durante los trabajos. Dicha cláusula se enmarca en un proyecto de construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales convocado por una administración municipal.

La promoción del **empleo local** aparece en cuatro de las nueve licitaciones analizadas a través de un total de cinco cláusulas identificadas. En tres de ellas se establece la obligación directa al contratista de reclutar personal local como mano de obra no calificada para la ejecución de los trabajos, si bien la proporción de la contratación local varía desde la indeterminación (“en un cierto porcentaje”), hasta el 70% exigido en una licitación del sector de los hidrocarburos. La promoción del empleo local también aparece en un proyecto de infraestructuras educativas como criterio de desempate en la evaluación de propuestas, siendo preferente el contratista que declare su intención de contratar el mayor número de trabajadores locales. Mención especial merecen dos cláusulas directamente relacionadas con el conflicto armado colombiano y sus consecuencias, puesto que en ellas se insta al adjudicatario a garantizar la contratación de personas beneficiarias de programas estatales de reinserción, en un caso dirigido a personas desplazadas por el conflicto y en otro a excombatientes.

El CONTRATISTA deberá vincular al proyecto, como mínimo en un diez por ciento (10%) del personal no calificado, a individuos que se hayan acogido al programa de desmovilización y reinserción impulsado por el Gobierno Nacional o a individuos en condición de desplazamiento.

El Precalificado Oferente se compromete a que en caso de salir favorecido con la Adjudicación, vinculará al desarrollo del Contrato a mínimo una persona beneficiaria del Programa de Rein-corporación a la Vida Civil, para lo cual anexará a la Propuesta una certificación suscrita por el representante legal del Proponente o el Apoderado común de la Estructura Plural, la cual se entenderá suscrita bajo la gravedad de juramento, donde se compromete a cumplir con esta obligación. Lo anterior dando aplicación a lo dispuesto en el Decreto 128 de 2.003 “por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1.997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1.999 y la Ley 782 de 2.002” en materia de reintegración a la sociedad civil.

En el ámbito de la **protección laboral**, únicamente se han encontrado cuatro cláusulas merecedoras de mención, las cuales hacen referencia a la obligación genérica por parte del contratista de garantizar la afiliación al sistema de seguridad social, pensiones y riesgos laborales de todos sus empleados. Cabe destacar, que en dos de estas cláusulas se indica explícitamente que dicha obligación se extiende a los trabajadores independientes, mientras que en una tercera se hace mención específica a tres planes de aportación social (Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje). En el campo de las relaciones laborales, únicamente encontramos una cláusula en la que se menciona la obligatoriedad por parte del contratista de responder a reclamaciones por parte de sus empleados en el plazo de 20 días.

En el ámbito de los **salarios** únicamente se ha encontrado una mención a la obligación genérica de establecer remuneraciones mínimas de acuerdo a la ley (cláusula encontrada en un proyecto del sector de hidrocarburos), mientras que en el ámbito de las **condiciones de trabajo**, cabría destacar la obligación de los licitadores de *presentar en su oferta un programa de salud ocupacional que le permitirá planear y ejecutar actividades de medicina, seguridad e higiene industrial, que tenga como objetivo mantener y mejorar la salud de los trabajadores*, en el marco de un proyecto de agua y saneamiento. Otro aspecto regulado con detalle, en el marco de un proyecto de construcción de una planta de aguas residuales, es el de las condiciones y requisitos de salubridad del campamento de obra:

EL CONTRATISTA construirá o adecuará en el sitio de la obra una caseta o edificación provisional que reúna condiciones adecuadas de higiene, comodidad, ventilación, protección y seguridad.

- *El campamento estará conformado por oficinas para la dirección de la obra y la interventoría, un campamento para los trabajadores, un almacén y un depósito para materiales que puedan sufrir pérdidas o deterioro por su exposición a la intemperie. La capacidad del depósito la determinará el flujo de materiales de acuerdo con la programación detallada de la obra.*
- *El campamento se ubicará en sitios de fácil drenaje, donde no ofrezcan peligros de contaminación con aguas residuales, letrinas y demás desechos y contarán con todos los servicios higiénicos debidamente conectados a los colectores de aguas residuales existentes en cercanías del campamento. EL CONTRATISTA será responsable ante las autoridades competentes en el sitio de las obras del cumplimiento de las normas vigentes y de las sanciones a que se haga acreedor debido a su incumplimiento u omisión.*

Por último, cabría mencionar que en ninguna de las licitaciones seleccionadas se han encontrado menciones a cuestiones de **género o trabajo infantil**.

5.2.4 CLÁUSULAS DE IMPACTO SOCIAL

Un total de 24 cláusulas de las III analizadas hacen referencia a cuestiones de impacto social en las comunidades directa o indirectamente afectadas por los proyectos licitados, de las cuales 14 implican obligaciones y/o prohibiciones directas al adjudicatario y 8 remiten a planes detallados de gestión social del proyecto. El resto de cláusulas responden a criterios de selección de propuestas, exigencias de equipo humano e instrucciones generales de diseño del proyecto.

Tabla 18. Número de cláusulas de impacto social, por subsector y tipo de regulación. Colombia

	EQUIPO HUMANO	INSTRUCCIONES DE DISEÑO	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	PLANES DE MANEJO SOCIO-AMBIENTAL	TOTAL GENERAL
Accesibilidad		1			1
Acciones de comunicación y sensibilización			4		4
Gestión predial y aprovechamiento de recursos comunitarios			3	3	6
Impacto Social (general)	1			5	6
Participación ciudadana			4		4
Pueblos indígenas	1		3		4
Total general	2	1	14	8	25

Uno de los aspectos más destacables de las licitaciones públicas en Colombia es el hecho de que en cinco de los pliegos analizados se establece la obligatoriedad por parte del contratista de elaborar un **plan integral de manejo social** del proyecto, donde se dé cabida a aspectos tales como la participación ciudadana, el patrimonio histórico, los programas de reasentamiento, etc. A este respecto cabría distinguir dos modalidades en cuanto a la forma de regular estas obligaciones del contratista. Por un lado encontramos dos casos en los que la autoridad contratante se limita a instar al licitador a elaborar un plan integral de gestión social, que será revisado y autorizado, pero sin instrucciones o requisitos detallados a cumplir. Sirva de ejemplo la siguiente cláusula encontrada en un proyecto del sector de hidrocarburos:

Será responsabilidad del Contratista, realizar un Plan de Manejo Social y/o Plan de Beneficio a las Comunidades (PBC), que consulte las necesidades de la comunidad cercana al área de influencia del Proyecto. Este PMS o PBC deberá seguir los lineamientos socioambientales establecidos por la ANH y será presentado para revisión y aprobación al equipo responsable del Proyecto ANH.

Sin embargo, en otros tres pliegos las correspondientes autoridades incluyen un extenso anexo con directrices específicas en materia de gestión social que los adjudicatarios han de cumplir en sus respectivos planes. La siguiente tabla resume los contenidos de dichos anexos en cuanto a los aspectos que el contratista ha de tener en cuenta durante la ejecución del proyecto.

Tabla 19. Aspectos incluidos en los planes integrales de gestión social de licitaciones de Colombia

	LICITACIÓN 2 (NAVEGABILIDAD FLUVIAL)	LICITACIÓN 5 (HIDROCARBUROS)	LICITACIÓN 9 (CARRETERAS)
Atención al Usuario	×		×
Educación y Capacitación al Personal	×		×
Información y Participación Comunitaria	×	×	×
Reasentamiento de comunidades	×		×
Apoyo a la capacidad institucional local	×		×
Capacitación y sensibilización a las comunidades	×		×
Promoción del empleo local	×	×	×
Acciones de inversión social	×	×	
Personal especialista en gestión social	×	×	×
Mecanismos de seguimiento y evaluación del plan	×	×	×
Gestión de restos arqueológicos y patrimonio histórico	×		×
Compensaciones socioeconómicas	×		×

Otro de los aspectos que tiende a regularse extensivamente en los pliegos de licitación es el de la **gestión predial** y las afectaciones de terreno de los proyectos, con seis menciones totales en los nueve pliegos de licitación. En tres de los casos, la documentación de licitación remite a un anexo específico con directrices precisas al licitador sobre sus obligaciones y prohibiciones en la materia. Cabe mencionar que en estos tres casos queda de manifiesto que la autoridad contratante delega en el adjudicatario gran parte las responsabilidades de identificación, inventariado, expropiación y compensación de las fincas. Sin embargo, en uno de los proyectos del ámbito de hidrocarburos, las responsabilidades de gestión predial se limitan al desembolso de las compensaciones que ya han sido gestionadas y negociadas por la autoridad contratante con carácter previo. En los casos restantes, la documentación de licitación describe de manera simplificada las obligaciones del contratista en la materia, sin necesidad de incluir un anexo específico o un plan de gestión predial, instándole a “*levantar actas de vecindad individuales para todos y cada uno de los predios que estén en la zona de influencia directa de cada una de las obras y/o frentes de trabajo, con la información que la supervisión considere importante*”.

Las acciones de **comunicación y sensibilización** (como cláusulas independientes al margen de los planes de gestión social) aparecen en dos de los nueve pliegos analizados. En ellos se insta al contratista a llevar acciones adicionales de difusión de los planes de manejo social y ambiental (en los casos en los que existen) o del contenido y propósito de los proyectos entre las comunidades afectadas por el proyecto. La siguiente cláusula, contenida en un proyecto de infraestructura educativa, es la que establece obligaciones más específicas:

Es obligación del contratista la publicación de piezas informativas sobre el proyecto para que la comunidad esté informada y pueda tener acceso a los puntos de atención y espacios de reunión referentes a la ejecución de las obras.

- *Vallas Móviles: Informa la proximidad de una infraestructura que está siendo intervenida*
- *Valla Fija: Contiene información general del proyecto.*
- *Acta de Vecindad: Documento que se diligencia a cada uno de los predios en donde se identifica el estado de las edificaciones vecinas antes de la ejecución del proyecto.*
- *Convocatoria: La cual se realiza por medio de volantes.*
- *Información extraordinaria: Se utiliza cuando afecta la cotidianidad de la población*

En este mismo pliego de infraestructura educativa es donde se encuentran la mayoría de menciones a aspectos de **participación ciudadana**, regulándose con detalle un programa de atención al ciudadano, puntos de información, un comité de participación y control social, actividades pedagógicas y convocatorias de reuniones con líderes comunales, vecinos, residentes y comerciantes. Igualmente, el proyecto de obras aeroportuarias establece la obligación de crear espacios para la participación ciudadana de acuerdo a lo establecido en la Ley 99 de 1993 sobre el Sistema Nacional Ambiental.

La protección específica de comunidades étnicas y/o **pueblos indígenas**, al margen de los proyectos que cuentan con plan de gestión social integral, aparece únicamente en dos pliegos de licitación. En un proyecto de agua y saneamiento se establece la prohibición de uso de materiales y agua en los límites de la zona identificada como territorio indígena, y se insta al contratista a reclutar a un trabajador social con experiencia en comunidades étnicas. Por su parte, el proyecto de infraestructuras aeroportuarias establece la obligación de ejercer un proceso de consulta previa (de acuerdo a la ley vigente) en caso de que las obras afecten a territorios indígenas.

Por último, la única mención a cuestiones de **accesibilidad** se encuentra en el proyecto de construcción de un edificio público, en el que se incluyen instrucciones específicas de diseño para facilitar *el manejo de los elementos de la oficina a las personas con discapacidades de la forma que más se ajuste a sus necesidades, además de ofrecer servicios de tele asistencia para aquellos que lo necesiten.*

5.2.5 CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES

Uno de los aspectos más frecuentemente mencionados en la documentación de licitaciones públicas en Colombia es la gestión de impacto medioambiental de los proyectos, lo cual suele recaer en el ámbito de responsabilidad del contratista. De las 26 cláusulas analizadas, ocho establecen obligaciones y prohibiciones específicas al contratista, cinco aluden a planes de gestión ambiental integral, mientras que otras cinco establecen responsabilidades mediante la remisión a legislación sectorial específica. El resto de cláusulas se enmarcan en las categorías de criterios de selección, exigencias de equipo humano, garantías y responsabilidades e instrucciones de diseño.

Tabla 20. Número de cláusulas medioambientales por subsector y tipo de regulación. Colombia

CRITERIOS DE SELECCIÓN	EQUIPO HUMANO	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	INSTRUCCIONES DE DISEÑO	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	PLANES DE MANEJO SOCIO-AMBIENTAL	REMISIÓN A LEGISLACIÓN	TOTAL GENERAL
Certificaciones ambientales				1			1
Eficiencia energética			1				1
Gestión de residuos				1			1
Licencias medioambientales				2		1	3
Materiales			1				1
Impacto ambiental general	1	2	1	4	5	4	19
Total general	1	2	3	8	5	5	26

Las cuestiones de **impacto ambiental general** son las que con mayor frecuencia aparecen en la documentación de licitación de los proyectos, con un total de 19 cláusulas. De ellas, cinco hacen referencia a la obligación del contratista de poner en marcha un plan integral de gestión ambiental, para lo cual, en algunos casos se remite a directrices detalladas en los correspondientes anexos¹⁸ (caso de los proyectos de carreteras, aeropuertos y navegabilidad fluvial), mientras que en otros simplemente se establece la obligación genérica sin instrucciones específicas (hidrocarburos). En otros casos, las obligaciones ambientales se derivan directamente al cumplimiento de la legislación ambiental vigente, lo cual aparece en cuatro cláusulas repartidas en tres pliegos de licitación. A continuación se detallan las leyes mencionadas en dichas cláusulas:

- **Ley 2811 de 1974** - Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- **Ley 99 de 1993** - Por medio de esta ley se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones en torno a la temática ambiental.
- **Acuerdo 015 del 28 de diciembre del 2000** - Por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial - EOT del municipio de Providencia y Santa Catalina, se aprueba el documento técnico de soporte, los planos generales, se definen los usos del suelo, se establecen las reglamentaciones básicas de construcción y urbanismo y se dictan otras disposiciones.
- **Resolución 322 de 2002**, expedida por la autoridad ambiental CORALINA,
- **Resolución No. 541 de 1.994** expedida por los Ministerios del Medio Ambiente y de Transporte, que regula el cargue, descargue, transporte y almacenamiento y disposición final de escombros, de construcción, demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo.
- **Ley 9 de 1979** por la cual se dictan Medidas Sanitarias.

Otras cláusulas en materia de impacto ambiental general establecen obligaciones genéricas de respeto al medio ambiente, sin especificaciones concretas a la ley o a directrices ambientales, o bien instan al contratista a revisar los diseños previos del proyecto de cara a reducir el impacto medioambiental, tal y como ocurre en el proyecto de construcción de una planta de aguas residuales. En cuanto a la responsabilidad pecuniaria del contratista, solamente uno de los pliegos seleccionados (en materia de hidrocarburos) hace referencia explícita a los pagos que éste pueda afrontar como consecuencia de daños medioambientales causados, si bien se deduce que la legislación ambiental anteriormente mencionada también incluye obligaciones en este sentido. De los siete pliegos seleccionados que no cuentan con anexos medioambientales desarrollados, sólo dos exigen la contratación de un especialista en impacto ambiental, ambos pertenecientes al ámbito del agua y saneamiento. Sólo uno de los concursos analizados (construcción de un edificio público) incluye los aspectos medioambientales como criterio de selección puntuable en el proceso de selección, debiendo exponer en sus especificaciones técnicas cómo el proyecto *“contribuye con el crecimiento de las zonas urbanas y rurales del Departamento, en armonía con las condiciones del medio ambiente y del entorno”*.

¹⁸ La naturaleza y contenido de las directrices medioambientales varían considerablemente en relación a las especificaciones técnicas del proyecto, llegando a adquirir un importante grado de complejidad técnica en algunos casos.

Más allá de las remisiones generales a la ley y la obligación de elaborar planes integrales de gestión ambiental, se han identificado otras cláusulas con contenidos ambientales específicos. La obligación de obtener las correspondientes **licencias medioambientales**, aparece de forma explícita únicamente en dos proyectos (infraestructura educativa y aeroportuaria). En uno de ellos, adicionalmente, se establece la responsabilidad del contratista de obtener acceso a los recursos naturales necesarios en caso de no poder obtener dichas licencias.

En el ámbito de los **materiales, la eficiencia energética y las certificaciones ambientales**, el único proyecto que cuenta con cláusulas relevantes es el referente a la construcción de un edificio público:

(...) gestión inteligente de la iluminación, climatización, agua, el riego, los electrodomésticos, etc., aprovechando mejor los recursos naturales, utilizando las tarifas horarias de menor costo, y reduciendo de esta manera la factura energética. Además, mediante la monitorización de consumos, se obtiene la información necesaria para modificar los hábitos y aumentar el ahorro y la eficiencia.

"para la construcción (...), se emplearán materiales sostenibles y preferentemente locales, no sólo en los elementos constructivos principales, como paramentos y cubiertas, sino también en pinturas, suelos, aperturas exteriores, armazón y aislamiento."

"(...) debe ser un edificio amigable con el medio ambiente, sostenible e inteligente, y debe tender a obtener una certificación LEED PLATINO, basado en la incorporación en el proyecto de aspectos relacionados con la eficiencia energética, el uso de energías alternativas, la mejora de la calidad ambiental interior, la eficiencia del consumo de agua, el desarrollo sostenible de los espacios libres y la selección de materiales."

5.2.6 CLÁUSULAS DE IMPACTO ECONÓMICO

Un total de 21 cláusulas de contenido social hacen referencia a cuestiones de impacto económico y/o protección de la economía local. Como muestra la Tabla 21, la totalidad de ellas se enmarcan en los criterios de selección de propuestas, de tal modo que los licitadores que ofrezcan mayor contenido nacional en sus propuestas o que favorezcan la participación de pequeñas y medianas empresas locales obtendrán puntos adicionales en el proceso.

Tabla 21. Número de cláusulas de impacto económico por subsector y tipo de regulación

	CRITERIOS DE SELECCIÓN	TOTAL GENERAL
Contenido Nacional	10	10
Pymes	11	11
Total general	21	21

En cuanto a la promoción de **contenidos nacionales** en los servicios ofertados, siete de los nueve pliegos analizados contienen disposiciones en esta dirección, con un total de 10 cláusulas identificadas. Los dos únicos proyectos que no cuentan con menciones al respecto son los referentes a la construcción de un edificio público y de una planta de tratamiento de aguas residuales. La fórmula concreta de promoción de la industria nacional varía de manera significativa en los distintos pliegos, de manera que este aspecto puede aparecer como criterio de desempate entre ofertas (a igualdad de puntos se preferirá la oferta nacional frente a la extranjera, o bien la oferta que proponga mayores elementos nacionales), o como criterio baremado para otorgar puntos adicionales a las ofertas nacionales. Cabe destacar que en la mayoría de los casos estas ventajas y preferencias también se ofrecen a los oferentes extranjeros que cuenten con acuerdo de libre comercio con Colombia o declaración de reciprocidad en los términos expuestos en la sección de análisis legal.

Se preferirá la Oferta presentada por un Precalificado Oferente colombiano o un extranjero que acredite la reciprocidad sobre aquella presentada por un Precalificado Oferente extranjero que no acredite la reciprocidad. En caso del Precalificado Oferente con varios miembros se entenderá que la oferta es colombiana cuando el cincuenta por ciento (50%) o más de la participación esté en cabeza de personas colombianas o de extranjeros que acrediten la reciprocidad.

Seis de las nueve licitaciones contienen menciones expresas de cara a la promoción de la participación de **microempresas y PYMES** nacionales en los procesos de selección, con un total de 11 cláusulas identificadas. Al igual que en el caso anterior, la totalidad de las cláusulas pertenecen a la modalidad de criterios de selección, por lo tanto encontramos que las PYMES nacionales o los consorcios que cuenten con su participación obtienen puntos adicionales en las licitaciones o son preferidos en el caso de existir empate en las puntuaciones. Cabe mencionar, no obstante, que la condición de PYME nacional juega un papel casi marginal, puesto que éste se suele incluir como tercer o ulterior criterio de selección en caso de igualdad de puntaje.

5.2.7 CLÁUSULAS DE SEGURIDAD

Los aspectos de seguridad de cara a la protección de las comunidades locales y usuarios de los servicios ofrecidos no es un aspecto frecuentemente regulado en los pliegos seleccionados para Colombia, o al menos no de una forma significativa, más allá de las estrictas obligaciones técnicas y legales. Tan sólo tres cláusulas de este ámbito han sido identificadas en los nueve pliegos, todas ellas referentes a la responsabilidad del contratante en caso de ejercer **daños o perjuicios** a las comunidades locales, en términos personales o materiales, incluyendo los daños medioambientales. Cabe mencionar que en una de ellas la responsabilidad se extiende también a los daños causados por los subcontratistas, mientras que otro de los pliegos se hace referencia a responsabilidades por molestias ocasionadas, y no sólo a daños personales y materiales.

Tabla 22. Número de cláusulas de seguridad por subsector y tipo de regulación. Colombia

	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	TOTAL GENERAL
Daños a terceros	2	1	3
Total general	2	1	3

5.2.8 CLÁUSULAS DE GOBERNANZA

Las cláusulas sobre aspectos de gobernanza, principalmente en aspectos de **transparencia, anticorrupción y auditoría social**, no se encuentran entre las más numerosas de la muestra para Colombia, con tan sólo 4 disposiciones identificadas.

Tabla 23. Número de cláusulas de gobernanza por subsector y tipo de regulación. Colombia

	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	OTRAS	TOTAL GENERAL
Transparencia y anticorrupción	1	1	3
Auditoría social	1	2	3
Total general	1	3	4

No obstante, algunas de ellas cobran particular relevancia por su incidencia en aspectos de participación ciudadana en el ámbito de la lucha contra el fraude. En este sentido destaca lo dispuesto en los pliegos del proyecto sobre infraestructuras educativas, en el que se establece la obligación del contratista de participar en las denominadas “auditorías visibles”.

En cumplimiento del Decreto No. 191 de 2009, “Por el cual se crean las auditorías visibles”, el Departamento se obliga en forma especial a la constitución de auditorías visibles en los términos allí establecidos y es obligación del contratista asistir al Foro de Inicio de Auditoría Visible donde deberá presentar el proyecto, los términos y obligaciones del convenio. El contratista se obliga, durante la ejecución del convenio a realizar foros de seguimiento, para los cuales deberá convocar al grupo de auditorías visibles y los cuales tendrán como objeto rendir cuentas sobre la gestión realizada, el cumplimiento, las dificultades, las causas que las originaron y la manera como fueron resueltas.

Nótese, que a pesar de la referencia legal al Decreto No. 19 de 2009, ésta es la única cláusula identificada que realiza mención expresa a esta modalidad de auditoría social, puesto que se trata de una figura creada a nivel regional. Otro de los casos que merece particular atención es uno de los dos proyectos del sector de hidrocarburos en el que se pone a disposición de los ciudadanos un teléfono y una página web de atención pública exclusivamente dedicados a las denuncias por corrupción.

Por último, como nota no particularmente positiva, destaca la cláusula encontrada en uno de los proyectos de infraestructura de transporte, en el que la firma del protocolo de transparencia y anticorrupción es un trámite optativo para los licitadores, sin que ello reporte tampoco ningún tipo de ventaja en términos de la evaluación de ofertas. Este hecho contrasta claramente con la práctica habitual de incluir por defecto tales compromisos como condición obligatoria a los licitadores.

5.2.9 CLÁUSULAS GENERALES SOCIO-AMBIENTALES

Finalmente, se han identificado siete cláusulas adicionales (distribuidas en cinco pliegos distintos) cuyo contenido hace referencia a las obligaciones y responsabilidades genéricas en materia **socio-ambiental**. En su mayoría se trata de llamamientos generales al contratista a respetar principios generales de sostenibilidad o a poner en marcha los planes de manejo social y ambiental anteriormente analizados. También se ha incluido en esta sección una cláusula que recomienda los perfiles profesionales necesarios para hacer frente a dichas obligaciones, lo cual va en contra de la práctica habitual de detallar los perfiles obligatorios.

Tabla 24. Número de cláusulas generales socio-ambientales por tipo de regulación. Colombia

TIPO DE CLÁUSULA	NÚMERO DE CLÁUSULAS
Equipo humano	1
Garantías y responsabilidades	1
Instrucciones de diseño	1
Obligaciones y prohibiciones al contratista	1
Planes de manejo socio-ambiental	3
Total general	7

Como ilustración de una de estas disposiciones generales, se reproduce la siguiente cláusula encontrada en un proyecto de hidrocarburos

La presentación de la oferta lleva implícitos el conocimiento y la aceptación, por parte de proponente, de todas las condiciones conforme a las cuales se ejecutará el contrato, incluyendo las propias del sitio de trabajo, tales como la información social, cultural, técnica, hidrológica, geológica, geomorfológica y sísmológica, geotécnica, topográfica y cartográfica, estudios de impacto ambiental, las leyes y normas que rigen para la región, entre otras, de tal manera que la propuesta presentada deberá reflejar la totalidad de los costos en que se incurrirá para alcanzar la realización del objeto del contrato derivado de este proceso de selección.

5.3 CONCLUSIONES

5.3.1 ASPECTOS SOCIO-LABORALES

Los pliegos de licitación y las correspondientes cláusulas socio-laborales denotan un alto grado de sensibilización de las administraciones colombianas respecto a determinados aspectos socio-laborales, lo cual se traduce en obligaciones y prohibiciones expresas a los licitadores de proyectos públicos. De entre ellas se destacan las siguientes:

1. La gestión de **riesgos laborales** cuenta con frecuentes menciones en las licitaciones públicas colombianas, instándose al contratista a adoptar las medidas necesarias para proteger a los trabajadores, especialmente a través de equipos y vestimentas adecuadas. Aunque menos frecuente, los potenciales licitadores habrán de tener en cuenta que en ocasiones se puede exigir la contratación de personal especialista en la materia de cara a auditar y reportar las obligaciones correspondientes.
2. La inclusión de **personal con discapacidad** en la plantilla es uno de los aspectos que potenciales empresas licitadoras han de tener en cuenta a la hora de presentar propuestas, puesto que siete de los nueve proyectos incluyen este aspecto como criterio de selección, aunque sólo en el caso de existir empate en las puntuaciones entre distintos licitadores.
3. Mención particular merece la frecuente obligación de garantizar un mínimo porcentaje de **trabajadores locales** en la plantilla, e incluso la participación en programas de inserción laboral de personas exconvictas o desplazadas como consecuencia del conflicto armado.
4. En materia de **protección social**, más allá de las meras remisiones al cumplimiento de la legislación vigente laboral y de seguridad social, cabe mencionar la particularidad de que los profesionales independientes involucrados en la ejecución de algunos proyectos, han de estar igualmente suscritos al sistema de seguridad social. Obligaciones específicas en materia de salarios y relaciones laborales (referentes a libertad de asociación, negociación colectiva, huelgas, etc.) no son objeto de mención en la documentación analizada, por lo que este tipo de cuestiones deberán abordarse como parte de la obligación general de los contratistas a observar y respetar la legislación laboral del país.

5.3.2 ASPECTOS DE IMPACTO SOCIAL

Los pliegos de licitación y las correspondientes cláusulas socio-laborales denotan un alto grado de sensibilización de las administraciones colombianas respecto a determinados aspectos socio-laborales, lo cual se traduce en obligaciones y prohibiciones expresas a los licitadores de proyectos públicos. De entre ellas se destacan las siguientes:

5. En primer lugar, los potenciales licitadores, sobre todo de proyectos de gran envergadura, han de tener en cuenta que con frecuencia se exige la inclusión de un **plan integral de gestión social** que regule distintos aspectos tales como el manejo de restos arqueológicos, los mecanismos de información capacitación y sensibilización a comunidades afectadas, la capacitación y sensibilización del personal del proyecto, inversiones sociales compensatorias o la promoción del empleo local.

6. El grado de exigencia y concreción de tales planes es bastante variable, por lo que el licitador puede encontrarse desde un mero llamamiento a presentar el plan, hasta todo **un anexo con directrices concretas** que el contratista ha de respetar. Este último caso es más frecuente en proyectos en los que la **Agencia Nacional de Infraestructuras** se encuentra involucrada.
7. Para ello es frecuente que dentro del equipo se haya de integrar uno o dos **profesionales del ámbito de la sociología, la antropología o las ciencias sociales** con amplia experiencia en procesos participativos.
8. El licitador habrá de tener en cuenta que con frecuencia las obligaciones de **gestión predial** suelen ser delegadas al contratista, por lo que éste ha de estar preparado para llevar a cabo labores de identificación de fincas afectadas, elaboración de fichas, negociación de compensaciones y ejecución de expropiaciones si fuese necesario. No obstante, ha de tenerse en cuenta que ésta no se trata de una obligación de origen legal, por lo que igualmente se encuentran proyectos en los que la administración se hace responsable de tales tareas.
9. La Directiva Nacional de Consultas Previas establece la necesidad de emprender procesos participativos con **comunidades étnicas** afectadas por el proyecto, lo cual no siempre aparece mencionado en los pliegos de licitación, pero que habrá de tomarse como obligación ineludible por parte del contratista, debido a su origen legal. En esta materia cabe mencionar igualmente la prohibición de usar tierras ocupadas por comunidades indígenas para la obtención de agua y materias primas.
10. En general, la **participación ciudadana** es un aspecto que cuenta con un grado importante de promoción por parte de las autoridades colombianas, tanto a nivel legal (Ley 99 de 1993 sobre el Sistema Nacional Ambiental), o como parte de los puntos a tratar en los planes integrales de gestión social. El licitador habrá de estar preparado, tanto en términos de personal como de material, de cara a la ejecución de acciones de información, convocatorias públicas, negociaciones con líderes comunitarios, etc.

5.3.3 ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES

La mención a aspectos medioambientales es una constante en los nueve pliegos de licitación analizados, lo cual se deriva de la obligación legal establecida en el artículo 26 del Código Nacional de Recursos Naturales de incluir un plan de gestión integral medioambiental en todo proyecto público susceptible de ejercer cualquier tipo de impacto. Al margen de esta obligación genérica, los aspectos medioambientales a tener en cuenta por parte de licitadores podrían resumirse de la siguiente manera:

11. Un aspecto llamativo de la legislación Colombiana es el hecho de que los aspectos medioambientales no suelen formar parte de la batería de **criterios de selección** de ofertas, sino que más bien se consagran como un conjunto de obligaciones y prohibiciones directas a los contratistas. Por tanto, el licitador no ha de esperar mayores probabilidades de éxito de su oferta por razón de su calidad ambiental, pero sí un alto grado de responsabilidad en la materia en caso de ser adjudicado.

- I2. Dentro de la obligación genérica de llevar a cabo planes de gestión integral medioambiental, cobran importancia las especificaciones en materia de **gestión de residuos, la gestión forestal y replantación** de zonas afectadas y el control de sustancias peligrosas. No obstante el grado de concreción y exigencia de estos aspectos queda supeditado a las particulares características del proyecto.
- I3. La remisión a la **legislación ambiental** vigente a nivel nacional es una fórmula comúnmente empleada de cara a establecer las obligaciones en la materia, por lo que el licitador/contratista habrá de estar familiarizado con las normas correspondientes.
- I4. Aunque no expresamente indicado en todos los pliegos analizados, es probable que el contratista se encuentre con la obligación de gestionar los **permisos y licencias medioambientales** correspondientes antes del comienzo de los proyectos, por lo que las autoridades contratantes no suelen ejercer papel de intermediación en estos trámites. Cabe también mencionar que en uno de los proyectos se establece además la obligación del contratista de proveer todos los recursos naturales y materias primas necesarios incluso ante la denegación de tales permisos.
- I5. La **responsabilidad por daños** causados al medioambiente es otro de los aspectos que las empresas licitadoras habrán de tener en cuenta en el cálculo de riesgos del proyecto, puesto que algunas administraciones delegan expresamente al contratista la obligación de los pagos derivados de tales circunstancias.

5.3.4 ASPECTOS DE IMPACTO ECONÓMICO

- I6. La condición de **microempresa y/o PYME** es un aspecto beneficiado en los criterios de selección de licitaciones públicas en Colombia, por lo que la inclusión de empresas de estas características en los consorcios licitadores es una estrategia recomendable. Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que la norma de preferencia por este tipo de empresas o consorcios entra en juego en la mayoría de los casos como criterio de desempate entre varias licitaciones.
- I7. La inclusión de **contenidos nacionales** en la oferta de bienes y servicios es otro aspecto claramente beneficiado en los criterios de selección de licitadores, ya sea en términos de mano de obra, materiales empleados o subcontrataciones. Es por tanto recomendable la inclusión de tales aspectos en el diseño de los proyectos de cara a elevar las probabilidades de éxito. A diferencia de la condición de PYME, la inclusión de contenidos nacionales suele reportar ventajas directas al licitador, puesto que éste se suele incluir como criterio baremado en la otorgación de puntos.
- I8. Destaca la ausencia en la muestra de cláusulas referentes a la **transferencia tecnológica**, lo cual contrasta con la habilitación legal del artículo 21 de la ley de contratos públicos para incluir estos aspectos como criterio de selección de ofertas.

5.3.5 ASPECTOS DE SEGURIDAD

Los aspectos de seguridad aparecen con una frecuencia limitada en los pliegos de licitación analizados¹⁹, ciñéndose exclusivamente a la responsabilidad por posibles daños causados a las comunidades locales y usuarios del proyecto. A este respecto es importante tener en cuenta lo siguiente:

19. Con cierta frecuencia, la **responsabilidad por los daños** causados a las comunidades locales, tanto en términos personales como materiales, o al medio ambiente, se extiende también a los causados por trabajadores de empresas **subcontratistas** del adjudicatario del proyecto. Es por tanto recomendable que las empresas licitadoras establezcan claramente los términos de responsabilidad con sus proveedores.
20. Tal y como se establece en uno de los pliegos de licitación analizados, es posible que las responsabilidades por daños a terceros se extiendan también a “**molestias**” causadas a las comunidades locales afectadas por el proyecto, por lo que es recomendable que las empresas licitadoras revisen los términos de cobertura de sus garantías y pólizas de seguro.

5.3.6 ASPECTOS DE GOBERNANZA

21. La inclusión de mecanismos de **participación ciudadana** en el control de la legalidad y transparencia es un aspecto que cuenta con base legal en la legislación colombiana de contratos públicos, pero que no siempre aparece expresamente mencionada en los pliegos de licitación. No obstante se han encontrado casos en los que la autoridad contratante establece “auditorías sociales” con representación de miembros de la sociedad civil y las comunidades afectadas, en las que el contratista ha de participar activamente.

¹⁹ Los aspectos de seguridad pueden ser igualmente objeto de regulación en los planes de gestión integral medioambiental

5.4 DOCUMENTACIÓN

NORMAS SOBRE LICITACIONES PÚBLICAS

- Ley 80 de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública
- Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos
- Decreto 1510 de 2013 por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública
- Ley 1508 de 2012 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones
- Decreto 1082 de 26 de Mayo de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único de Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional

OTRAS NORMAS CON REFERENCIA A LICITACIONES PÚBLICAS

- Ley 418 de 1997 por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones
- Directiva Presidencial de Consulta Previa
- Ley 1682 de 2013. Por medio de la cual se adopta medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte

DOCUMENTACIÓN Y ENLACES DE INTERÉS

- Guía conceptual y metodológica de compras públicas sostenibles
https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/compras_p%C3%BAblicas/guia_compras_publicas_sostenibles.pdf
- Política Nacional de Consumo y Producción Sostenible
https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/compras_p%C3%BAblicas/polit_nal_produccion_consumo_sostenible.pdf
- Colombia Compra Eficiente (portal oficial de licitaciones públicas)
<http://www.colombiacompra.gov.co/es/colombia-compra-eficiente>
- Cuaderno Guía de los PRINCIPIOS RECTORES sobre EMPRESA y DERECHOS HUMANOS
<http://www.sustentia.com/wp-content/uploads/2014/01/Cuaderno-Guia-Principios-Rectores-Nov13-Sustentia.pdf>
- Compromiso Ético de las Empresas Suizas en Colombia. Guías para su implementación
<http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/531f6285e27cf.pdf>
- Apéndice técnico social. Agencia Nacional de Infraestructuras
http://ani.gov.co/sites/default/files/apendice_tecnico_8.pdf
- Departamento Nacional de Planeación-Finanzas en Inversiones Públicas (Sistema Nacional de Inversiones Públicas)

6. GUATEMALA

6.1 ANÁLISIS LEGAL

La legislación básica de contratos públicos de Guatemala, compuesta por la Ley de Contrataciones del Estado y su respectivo reglamento de desarrollo, data del año 1992, lo que la convierte en una de las más antiguas de América Latina. En cambio, en lo referente a la articulación de Alianzas Público Privadas en el campo de las infraestructuras, Guatemala cuenta con una ley aprobada en 2011 en la que se regulan con detalle, tanto los requisitos y procedimientos como el marco institucional de este tipo de proyectos. Con el fin de examinar las bases legales de posibles contenidos de responsabilidad social en pliegos de licitación pública, se ha procedido al análisis pormenorizado de las siguientes normas del ordenamiento jurídico guatemalteco:

- Decreto No. 57-92 Ley de contrataciones del Estado.
- Acuerdo Gubernativo No. 1056-92 Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.
- Decreto No. 16-2010 Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica.
- Acuerdo Gubernativo No. 360-2011 Reglamento de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica.

Como resultado de este análisis se han identificado un total de 20 preceptos con contenidos relevantes de cara al objetivo del presente estudio, de los cuales 11 pertenecen al ámbito del impacto social de los proyectos, y otros cuatro a cuestiones medioambientales. En menor medida aparecen mencionados elementos relacionados con el impacto económico o los aspectos de gobernabilidad. Es importante resaltar que la mayoría de estos preceptos han sido identificados en la legislación de APPs, mientras que la legislación general de contratos públicos apenas aporta elementos relacionados con la responsabilidad social de las empresas, lo cual está asociado a la falta de vigencia de las normas que la componen. Los requerimientos previos y la regulación de estudios de viabilidad son las modalidades de cláusula más comunes, principalmente respecto de elementos sociales y ambientales, aunque también se encuentran obligaciones y prohibiciones expresas a las empresas contratistas/licitadoras, los regímenes e incentivos especiales o las normas procedimentales.

Por último cabe mencionar que Guatemala cuenta con un Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), a través del cual se establecen las líneas estratégicas y los procedimientos de transparencia financiera que rigen en los proyectos públicos de inversión, contando para ello con una organización institucional y un cuerpo normativo integrado en la secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Particular relevancia adquiere el hecho de que el SNIP publica anualmente un conjunto de normas y directrices dirigidas a las administraciones públicas con el propósito de articular las demandas sectoriales, departamentales y municipales con la política y plan nacional de desarrollo del país. Entre estas normas se incluye un anexo sobre la inclusión de *la perspectiva de equidad en los proyectos, específicamente de género y de pueblos*.

Tabla 25- Número de preceptos sociales identificados en la legislación guatemalteca sobre contratos públicos por tipo de precepto y temática

	DEFINICIONES	ESTUDIOS Y REQUERIMIENTOS PREVIOS	NORMAS PROCEDIMENTALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	OBLIGACIONES DE LOS CONTRATISTAS EN MATERIA SOCIAL/AMBIENTAL	REGÍMENES O INCENTIVOS ESPECIALES PARA SECTORES DEL ÁMBITO SOCIO-AMBIENTAL	TOTAL
ECONÓMICO					2	2
Interés nacional					2	2
MEDIO AMBIENTE		3		1		4
Impacto ambiental		3		1		4
GOBERNANZA			2			2
Auditoría Social			2			2
IMPACTO ECONÓMICO				1		1
Transferencia tecnológica				1		1
IMPACTO SOCIAL	1	5		4	1	11
Impacto social (general)	1	4		3	1	9
Comunicación Social		1				1
Laboral				1		1
TOTAL	1	8	2	6	3	20

6.1.1 NORMATIVA APLICABLE A LICITADORES EXTRANJEROS

La ley de contrataciones públicas no contiene disposiciones específicas sobre su aplicabilidad fuera del territorio nacional o a empresas licitadoras extranjeras, si bien su artículo 77 establece que las empresas extranjeras podrán participar en licitaciones públicas de proyectos financiados total o parcialmente con recursos externos, previa inscripción provisional en el registro correspondiente, cuando los contratos de préstamos exijan participación en el proceso de licitación de firmas extranjeras. Tampoco se incluyen menciones expresas a la normativa aplicable en el caso de proyectos financiados por organismos internacionales u otros donantes, por lo que se entiende que la norma general contenida en su artículo primero será aplicable. Según ésta, en lo relativo a lo dispuesto en convenios y tratados internacionales de los cuales la República de Guatemala sea parte, la legislación nacional en materia de contratos públicos se aplicará en forma complementaria, siempre y cuando no contradigan los mismos.

6.1.2 MEDIO AMBIENTE

Dentro de las cuatro normas analizadas, solamente las dos referentes a proyectos de APPs realizan menciones expresas a aspectos medioambientales. De este modo se insta a las administraciones convocantes a realizar un estudio de pre-inversión en el que se incluyan todos los aspectos técnicos necesarios, incluyendo las cuestiones medioambientales (Artículo 37). El reglamento de desarrollo de la ley especifica además que estos aspectos han de incluirse en la documentación de propuesta por parte de las empresas licitadores y que la documentación de impacto ambiental ha de ir acompañada de un Programa de Contingencia Socio-Ambiental (artículos 79 y 84 respectivamente). Por último, el artículo 92 del Reglamento establece que las administraciones convocantes no podrán asumir compromisos frente a las comunidades sin previamente contar con la definición final del proyecto. También obliga al establecimiento en los pliegos y en el contrato a una cantidad destinada a cubrir los gastos de mitigación, prevención y compensación de los impactos que el proyecto pudiera ocasionar sobre el ambiente afectando a la población.

Al margen de las obligaciones ambientales recogidas en la legislación básica de contratos, el ordenamiento jurídico cuenta con numerosas normas sectoriales en la materia de las que se derivan obligaciones y prohibiciones aplicables a empresas licitadoras de proyectos de inversión pública, como por ejemplo, la obligatoriedad impuesta en la Ley General de Electricidad de realizar un estudio de impacto ambiental para todos los proyectos de construcción de plantas generadoras. El núcleo de esta legislación está compuesto por las siguientes normas:

- Decreto 68-86 Ley de Mejoramiento del Medio ambiente, reformado por el Decreto 1-93.
- Decreto 90-2000, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.
- Decreto 4-89 Ley de Áreas Protegidas.
- Decreto 101-96 Ley Forestal.
- Decreto 36-98 Ley de Sanidad Animal y Vegetal.
- Decreto 93-96 Ley General de Electricidad.

Uno de los aspectos más destacables respecto a la legislación sectorial es el hecho de que a fecha de realización del presente estudio, Guatemala no cuenta con una ley general de aguas.

6.1.3 IMPACTO SOCIAL

Al igual que en el caso de los aspectos medioambientales, la legislación general de contratos público apenas recoge referencias a cuestiones de impacto social de los proyectos licitados. La única cuestión destacable se encuentra en el artículo 44 de la Ley de Contrataciones del Estado en el cual se determina que para cuestiones de interés nacional o beneficio social no será obligatoria la licitación ni la cotización en las contrataciones, lo cual, a pesar de circunscribirse a situaciones excepcionales de emergencia o necesidad, supone una gran incertidumbre e inseguridad jurídica al no definir concretamente los supuestos de aplicación.

En cambio, la legislación en materia de APPs aporta mayores contenidos relevantes a través, por ejemplo, de la inclusión obligatoria de un estudio de impacto social y la identificación de comunidades afectadas por el proyecto, lo cual será competencia de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE) (artículo 37). También se prevé la inclusión de indicadores de rentabilidad social a través del estudio de beneficios públicos y sociales del proyecto (artículo 4) así como la obligación por parte de las empresas adjudicatarias de incorporar y mantener durante todas las fases de ejecución las mejores prácticas de la responsabilidad social empresarial. A este respecto, resulta particularmente llamativo el contenido del artículo 34 por el que se impone la obligación al contratista de invertir, en las regiones de influencia del proyecto, un monto no menor del uno por ciento (1%) del valor total del contrato en proyectos de responsabilidad social. El mismo artículo insta además al cumplimiento de la legislación laboral fiscal y ambiental aplicable. El reglamento de desarrollo de la ley aporta en su artículo 5 la siguiente definición de responsabilidad social empresarial:

"Prácticas de Responsabilidad Social Empresarial: Los criterios y estándares de carácter internacional que implican la autorregulación y transparencia de la propia empresa con la finalidad de que ésta monitoree y asegure el cumplimiento de la Ley, de estándares éticos y normas internacionales, asumiendo responsabilidad activa por el impacto de sus actividades en el ambiente y en los consumidores, empleados, comunidades de influencia, sus propios accionistas y demás miembros de la colectividad, promoviendo de forma proactiva el interés común, incentivando el crecimiento y desarrollo comunitarios, y eliminando de forma voluntaria prácticas nocivas que afecten el interés público, cuyos lineamientos se apeguen a los Principios de Inversión Responsable desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas o a los estándares ISO 26000 emitidos por la Organización Internacional de Estandarización, u otros similares, todo ello con el propósito de lograr un desarrollo sostenible."

El reglamento impone además la obligación de detallar en los documentos de la oferta los mecanismos de acercamiento, información y comunicación con las comunidades en las que se vaya a ejecutar el proyecto y la forma de acreditarlos (artículo 79), aunque sin mención expresa a las comunidades de pueblos indígenas. A este respecto cabe mencionar que Guatemala no cuenta con una ley específica en materia de consulta a comunidades étnicas, lo cual no exime de las obligaciones generales declaradas en el artículo 70 de la Constitución y los principales tratados internacionales en la materia, como son el Convenio 169 de la OIT o la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

6.1.4 GOBERNANZA

Las menciones a aspectos de gobernanza tales como las medidas anticorrupción y los procesos de auditoría social son prácticamente nulas en la legislación básica de contratos, únicamente encontrándose declaraciones de principios generales en la materia. Mayor interés, y por tanto, acciones más concretas, se derivan de la normativa en materia de APPs, principalmente a través de lo establecido en el artículo 51 de la ley, por el que se insta a la ANADIE a invitar a personas individuales o jurídicas y a los medios de comunicación social, nacionales y extranjeros, a presenciar el acto de apertura de ofertas, a efecto de promover la transparencia y la auditoría social del régimen de licitación. Asimismo, se deberán publicar las actas y la grabación de audio y video íntegras del acto, en el sitio de internet de la Agencia y de GUATECOMPRAS, de manera inmediata.

6.1.5 IMPACTO ECONÓMICO

Por último, en materia de impacto económico, a diferencia de la tendencia general identificada en la mayoría de los países del estudio, no se han detectado disposiciones específicas sobre contenido nacional de los proyectos (en términos de mano de obra u orígenes de materiales y suministros), ni tampoco sobre la promoción de pymes nacionales en los proyectos. En cambio, en materia de transferencia tecnológica destaca lo establecido en la ley de APPs en su artículo 75, según el cual el contratista tendrá un plazo de 30 días para transferir a la institución contratante la tecnología utilizada o innovación introducida para la obra o servicio, la oportuna capacitación de los servidores públicos y la prestación continua de servicios de apoyo, asesorías y recursos.

6.2 ANÁLISIS DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN

6.2.1 CARACTERIZACIÓN DE LAS LICITACIONES

Los requisitos específicos en materia de responsabilidad social en proyectos públicos han sido analizados a través de una muestra de pliegos de licitación compuesta por nueve expedientes, todos ellos publicados en el periodo entre 2013 y 2015 (ver Tabla 26). En su mayoría se trata de proyectos licitados por administraciones estatales, excepto un pliego correspondiente a una administración municipal. Todos ellos son proyectos de infraestructuras públicas, de los cuales tres pertenecen al sector del agua y saneamiento (una planta de potabilización y dos obras fluviales), dos al sector de transportes (construcción de carreteras), una red de distribución eléctrica y tres proyectos de edificación (dos hospitales y un centro administrativo público). Todos los proyectos de licitación se encontraban ya adjudicados en el momento de selección de la muestra, lo cual ha facilitado el acceso a la información presupuestaria de los mismos.

En cuanto a la envergadura de los proyectos, dos de ellos cuentan con un presupuesto inferior al millón de dólares, tres se encuentran en el intervalo entre uno y diez millones, mientras que otros cuatro superan tal cantidad. Por último, cabe mencionar que ninguno de los expedientes seleccionados cuenta con financiación internacional por parte de donantes u organismos internacionales, mientras que uno de ellos, referente a la construcción de un edificio público, corresponde a la figura de APP.

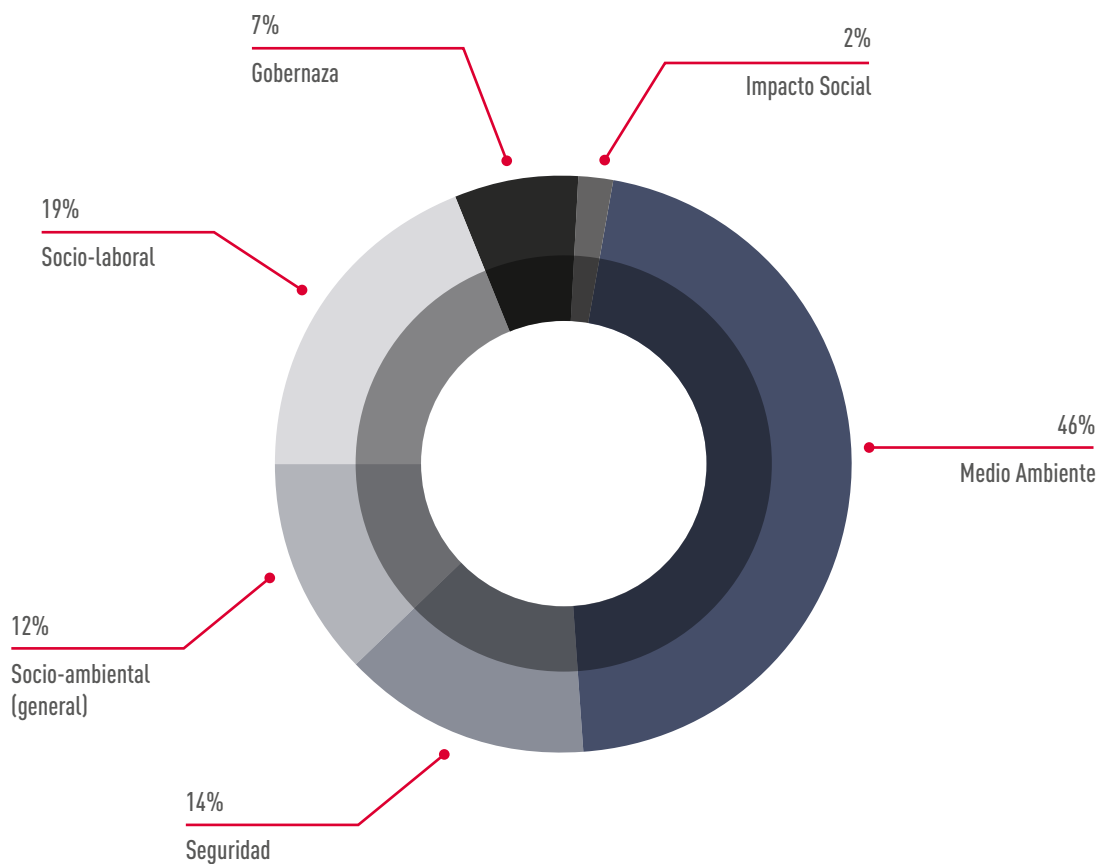
Tabla 26. Caracterización de las licitaciones seleccionadas en Guatemala

FECHA PUBLICACIÓN	TIPO DE ADMINISTRACIÓN	FINANCIACIÓN EXTERNA	MODALIDAD/TIPO DE LICITACIÓN	SECTOR LICITACIÓN	SUBSECTOR LICITACIÓN	MONTO (INTERVALOS)	
Licitación 1	oct-15	Municipal	No	Licitación Pública	Agua y Saneamiento	Plantas de tratamiento	<1,000,000
Licitación 2	nov-14	Estatad	No	Casos de excepción	Otras infraestructuras	Hospitales	<1,000,000
Licitación 3	ago-14	Estatad	No	Licitación Abierta Internacional	Energía, extractivas e hidrocarburos	Redes de distribución	1.000.000-10.000.000
Licitación 4	ago-14	Estatad	No	Licitación Pública Nacional	Agua y Saneamiento	Otras infraestructuras	1.000.000-10.000.000
Licitación 5	jul-14	Estatad	No	Licitación Pública	Agua y Saneamiento	Otras infraestructuras	1.000.000-10.000.000
Licitación 6	may-14	Estatad	No	Licitación Pública	Otras infraestructuras	Hospitales	>10,000,000
Licitación 7	may-14	Estatad	No	Licitación Pública Nacional	Transportes	Carreteras y caminos	>10,000,000
Licitación 8	jul-13	Estatad	No	Licitación Pública	Transportes	Carreteras y caminos	>10,000,000
Licitación 9	dic-14	Estatad	No	Asociación Pública Privada	Otras infraestructuras	Edificios públicos	>10,000,000

6.2.2 CARACTERIZACIÓN GENERAL DE CLÁUSULAS SOCIALES

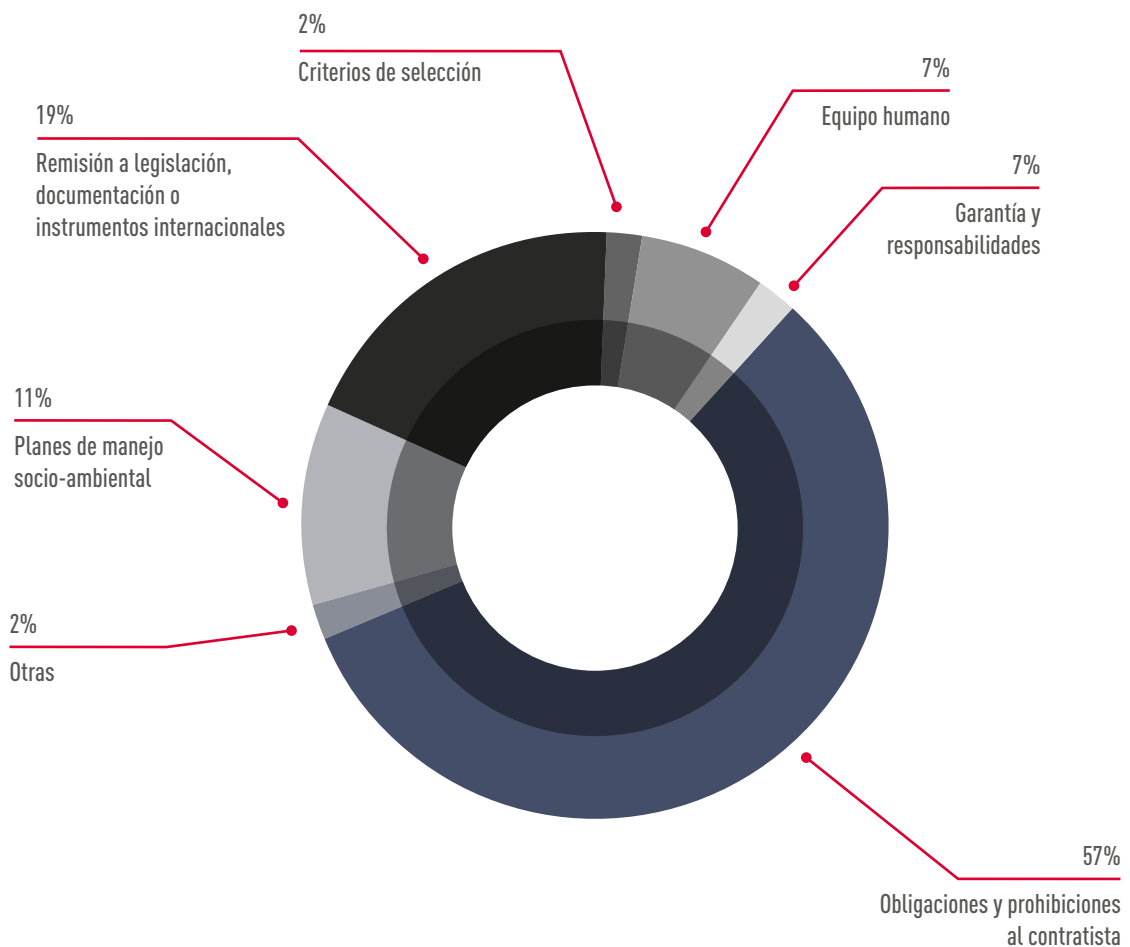
La revisión pormenorizada de la muestra de pliegos ha dado como resultado la identificación de un total de 57 cláusulas relacionadas con aspectos de responsabilidad social corporativa, lo que coloca a Guatemala como el país con menos cláusulas de los siete analizados en este estudio. De ellas, un 46% pertenecen al ámbito del medio ambiente, mientras que los aspectos de tipo socio-laboral suponen el 19%. Los aspectos de seguridad aparecen también con cierta frecuencia, con un total de 8 cláusulas identificadas (14%). Las menciones a aspectos de gobernanza se recogen en un total de cuatro cláusulas, mientras que las cuestiones relacionadas con el impacto social de los proyecto aparecen en una única cláusula.

Gráfico 22. Distribución de cláusulas sociales por temática. Guatemala



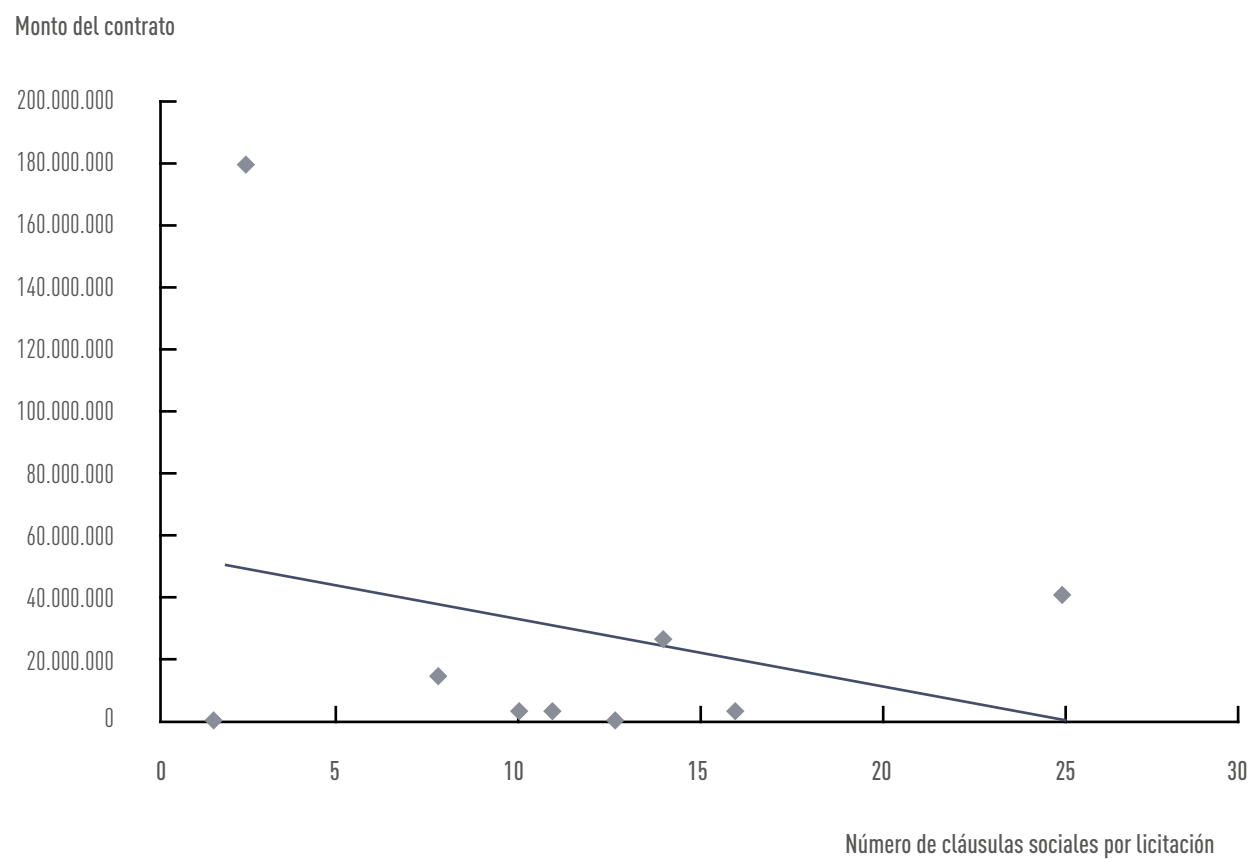
En cuanto a la forma específica de regulación, la definición de obligaciones y prohibiciones a los contratistas y licitadores suponen más de la mitad de las cláusulas identificadas, seguido de las remisiones a legislación y documentación con un 21% del total. Las referencias a planes integrales de gestión social y ambiental se recogen en seis cláusulas, mientras que el resto de disposiciones se distribuyen entre requisitos de mano de obra cualificada, garantías y responsabilidades, criterios de selección y otras. Un total de seis cláusulas han sido identificadas como estándar, replicándose de manera idéntica en al menos dos pliegos distintos.

Gráfico 23. Distribución de cláusulas por tipo de regulación. Guatemala



Uno de los aspectos más llamativos del análisis se encuentra en la relación negativa establecida entre el volumen de los proyectos y los contenidos socio-ambientales de los mismos. Ello significa, que en promedio, los proyectos de mayor envergadura cuentan con menores referencias a aspectos de responsabilidad social. No obstante, ha de tenerse en cuenta que, tal y como muestra el Gráfico 24, tal tendencia se ve influida en gran medida por el caso extremo de un proyecto con más de 180 millones de dólares de presupuesto. En cualquier caso, este resultado ha de interpretarse con cautela dado el reducido número de la muestra.

Gráfico 24. Correlación entre el número de cláusulas sociales y monto del contrato en licitaciones públicas de Guatemala²⁰.



²⁰ Las cláusulas con referencia a planes de manejo social han sido ponderadas con un multiplicador (1=10)

6.2.3 CLÁUSULAS SOCIO-LABORALES

En el campo de lo socio-laboral, se han identificado un total de 11 cláusulas repartidas en cinco pliegos distintos. De ellas, seis pertenecen al ámbito de los riesgos laborales, mientras que el resto se refieren puntualmente a aspectos tales como la promoción del empleo local, los salarios, la protección laboral o las condiciones generales de trabajo. La imposición de obligaciones y prohibiciones a las empresas es la modalidad de regulación más habitual en este ámbito, aunque también se han encontrado remisiones a la legislación relevante, requisitos de equipo humano y garantías

Tabla 27. Número de cláusulas socio-laborales, por subsector y tipo de regulación. Guatemala

	EQUIPO HUMANO	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	TOTAL
Condiciones de trabajo y salubridad			1		1
Empleo local			1		1
Protección laboral			2		2
Riesgos laborales	1	1	3	1	6
Salarios				1	1
Total	1	1	7	2	11

Las cláusulas en materia de **riesgos laborales** recogen diversos aspectos comunes tales como la obligatoriedad de proveer equipos y vestimenta adecuados a los trabajos, o declaraciones de responsabilidad del contratista por causa de posibles accidentes. Destaca sin embargo, el requisito establecido en un proyecto de obras hidráulicas de nombrar dentro de la plantilla a un responsable en materia de seguridad y riesgos laborales, así como la siguiente cláusula identificada en el marco de un proyecto de construcción de un hospital, a través de la cual se exige la presentación de un plan específico:

La Seguridad durante la Obra se establecerá, en función de las características de la obra y el tipo de personal afectado, los requerimientos que deben ser satisfechos por el CONTRATISTA con el fin de minimizar los riesgos para el personal derivados de accidentes de trabajo. Con este fin se podrá establecer que los OFERENTES deberán presentar en su Oferta el programa de seguridad que proponen aplicar. En términos generales deberá establecerse en las Disposiciones Especiales, entre otros, los siguientes requerimientos:

- *Los cascos identificarán las categorías del personal de acuerdo al siguiente código mostrado a título de referencia:*
 - *Supervisión: Blanco*
 - *Capataces: Amarillo*
 - *Oficiales: Verde*
 - *Ayudantes: Rojo*
- *Se podrá establecer el requerimiento de control por parte de la Supervisión, la aprobación y auditoria del cumplimiento del programa de seguridad propuesto.*

En el campo de la **protección laboral**, en el marco de un proyecto del sector de transportes, se determina la obligación de obtener un número de registro patronal frente al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social específico para el proyecto (excepto si la duración del mismo es inferior a cuatro meses) y se recuerda al contratista las obligaciones derivadas en términos de aportaciones y seguros sociales obligatorios. En otro proyecto de edificación se establecen las siguientes obligaciones en materia de seguros contra accidentes laborales:

El CONTRATISTA deberá asegurarse contra las responsabilidades emergentes de accidentes o lesiones del personal propio y del Contratante y deberá mantener dicho seguro mientras haya personal empleado por él o del Contratante para los fines o en relación con el Contrato. El monto de dicho seguro deberá ser establecido de común acuerdo entre el Contratante y el CONTRATISTA.

En los subcontratos a celebrar durante el transcurso de la obra, los subcontratistas deberán tomar a su cargo un seguro de las mismas modalidades de cobertura descrita precedentemente

Ninguna de las cláusulas hace referencia a obligaciones de contratación de mano de obra local, si bien en uno de los pliegos se establece la obligación de reportar a la autoridad contratante la información de **generación de empleo** en términos generales. En materia de remuneraciones, únicamente se ha identificado una cláusula de remisión a la legislación de **salarios** mínimos, mientras que en materia de condiciones de trabajo destaca la obligación del contratista de eliminar los focos de concentración de insectos y aguas estancadas, establecida en el marco de un proyecto de obras fluviales.

6.2.4 CLÁUSULAS DE IMPACTO SOCIAL

En materia de impacto social, únicamente se ha identificado un pliego en el que se realicen menciones específicas. Se trata de un proyecto del sector energético en el que se insta al contratista a realizar un Plan de Supervisión, principalmente referente a contenidos técnicos de las tareas, pero también respecto a ciertos aspectos de seguridad, medio ambiente y sociales. A este respecto se prevé como contenido obligatorio del documento, la previsión de acciones de **comunicación y relaciones con las comunidades** afectadas al proyecto, aunque no se incluyen directrices ni requerimientos específicos al respecto.

6.2.5 CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES

El sector de responsabilidad social con mayor número de cláusulas identificadas es sin duda el del medio ambiente, con un total de 27 disposiciones. De ellas, 19 hacen referencia a aspectos generales de impacto ambiental, mientras que la gestión de residuos se recoge en otras cuatro cláusulas. Otros aspectos tales como la regulación de licencias ambientales, los materiales o las emisiones de gases y ruidos aparecen de forma más puntual. En cuanto a la fórmula de regulación, la definición de obligaciones al contratista, las remisiones a la legislación y los requerimientos de personal especializado son las más comunes.

Tabla 28. Número de cláusulas medioambientales por subsector y tipo de regulación. Guatemala

CRITERIOS DE SELECCIÓN	EQUIPO HUMANO	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	PLANES DE MANEJO SOCIO-AMBIENTAL	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	SANCIONES	TOTAL
Emisiones de gases y ruidos		1				1
Gestión de residuos		4				4
Impacto ambiental general	3	8	1	5	1	18
Licencias medioambientales		2				2
Materiales						1
Total	1	3	15	1	5	26

En materia de **impacto ambiental**, cuatro de los nueve pliegos contienen remisiones a la ley ambiental guatemalteca, aunque sólo en uno de ellos se detallan las normas a tener en cuenta por las empresas licitadoras:

- Decreto 68-86 Ley de Mejoramiento del Medio ambiente, reformado por el Decreto I-93.
- Decreto 90-2000, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.

En otras tres cláusulas se recoge la obligación general por parte del contratista de respetar sus obligaciones ambientales de acuerdo a la correspondiente declaración de impacto ambiental, que por regla general se elabora con carácter previo a la licitación del proyecto. Sólo en uno de los pliegos se incluye el documento correspondiente a la declaración de impacto. En cuanto a los requisitos de recursos humanos, sólo en dos proyectos del ámbito de las obras hidráulicas se incluye la obligación de contratar a personal especializado en asuntos medioambientales, mientras que las sanciones asociadas al incumplimiento de tales obligaciones aparecen en única cláusula en los siguientes términos:

En el caso de que el Contratista, por razones que le sean imputables, incumpla total o parcialmente con las Medidas de Mitigación Ambiental establecidas en el EIA y programadas mensualmente, durante 2 meses consecutivos o más se le sancionará con una multa sin perjuicio de poderse ejecutar la fianza de cumplimiento. Se podrá establecer el requerimiento de control por parte de la Supervisión, la aprobación y auditoría del cumplimiento del programa de seguridad propuesto.

Hasta en cuatro ocasiones se han identificado menciones a aspectos relacionados con la **gestión de residuos**, si bien tales referencias difieren en cuanto a la fase del proyecto. De este modo, en dos ocasiones se establece la obligación de limpieza tras la terminación de los proyectos, mientras que en la gestión a comienzos y durante los trabajos sólo se menciona en una ocasión. Otros aspectos específicos se incluyen sólo de manera puntual, tales como la gestión forestal, la producción de ruidos o los materiales peligrosos. En cuanto a la obtención de licencias ambientales, únicamente en un proyecto del sector energético se hace referencia a tal responsabilidad, la cual queda definida del lado del contratista.

6.2.6 CLÁUSULAS DE IMPACTO ECONÓMICO

No se han identificado cláusulas relevantes en materias relacionadas con el impacto económico del proyecto, la transferencia tecnológica o la promoción de contenidos nacionales.

6.2.7 CLÁUSULAS DE SEGURIDAD

Algunos aspectos de seguridad, no directamente relacionados con los riesgos laborales o la seguridad ambiental, son regulados en ocho cláusulas adicionales, distribuidas en siete pliegos distintos. En ellas se hace referencia a aspectos de seguridad industrial, seguridad vial, uso de explosivos y daños a terceros.

Tabla 29. Número de cláusulas de seguridad por subsector y tipo de regulación. Guatemala

	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	TOTAL
Daños a terceros	2		2
Seguridad Industrial	1		1
Seguridad vial y señalización de obras	3	1	4
Uso de explosivos y demoliciones	1		1
Total	7	1	8

En primer lugar, cabe mencionar que tanto los dos proyectos de infraestructura de transporte, como un proyecto de obras hidráulicas, incluyen en sus pliegos los correspondientes **planes de seguridad y señalización vial** que el contratista ha de respetar durante la ejecución de los mismos. Estos aspectos aparecen regulados también mediante obligaciones más específicas en el marco de otros proyectos de obras hidráulicas:

Se prohíbe la aplicación de sistemas de protección de la obra (por ejemplo tabla con clavos puesta en el pavimento o rocas en el pavimento), que causen daños a vehículos y personas o que sean motivo de riesgo potencial de accidentes. Las señales que coloque el “CONTRATISTA” y deban quedarse durante la noche, deberán ser, forzosamente, elaborados con material reflectivo.

La única referencia a cuestiones de **seguridad industrial** se ha identificado en el marco de un proyecto del sector energético en el que se insta al contratista a elaborar un plan integral en la materia, siguiendo la normativa aplicable. En materia de **daños a terceros** destaca la siguiente norma identificada en un pliego referente a la construcción de un hospital:

El Contratante podrá retener en su poder, de las sumas que adeudare al CONTRATISTA, el importe que estime conveniente, hasta que las reclamaciones o acciones que llegaran a formularse por alguno de los conceptos aquí previstos, sean definitivamente resueltas y hayan sido satisfechas las indemnizaciones a que hubiera lugar en derecho.

Tabla 30. Número de cláusulas de gobernanza por subsector y tipo de regulación. Guatemala

	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	OTRAS	PLANES DE MANEJO SOCIO-AMBIENTAL	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	TOTAL
Auditoría social		1			1
Transparencia y anticorrupción (general)	1		1	1	3
Total	1	1	1	1	4

En correspondencia con lo establecido en la ley reguladora de las APPs, el único proyecto de la muestra que corresponde a esta modalidad incluye una cláusula en la que se establece la participación de un ciudadano como **auditor social**, el cual participará como garante de la transparencia de los procesos de pre-calificación y licitación. En este mismo pliego se incluye además una declaración de transparencia que ha de ser firmada por todos los participantes en el proceso.

En otro proyecto del ámbito de las infraestructuras de transporte se remite a las disposiciones del código penal a las que los licitadores están sujetos en caso de prácticas fraudulentas y se incluye un anexo incluido en la documentación sobre la iniciativa CosT (Construction Sector Transparency, por sus siglas en inglés), de la cual Guatemala forma parte y cuyo objetivo principal es *transparentar la obras de infraestructura pública*. En él se establece un check list de obligaciones a los licitadores, principalmente respecto a la publicación de los documentos de licitación.

6.2.9 CLÁUSULAS GENERALES SOCIO-AMBIENTALES

Otras seis cláusulas adicionales comprenden aspectos generales del ámbito de la responsabilidad social corporativa, sin referencia específica a los sectores anteriormente analizados. En ellas se incluyen tanto obligaciones concretas a los licitadores, como remisiones a legislación relevante y planes de manejo-socio-ambiental.

Tabla 31. Número de cláusulas generales socio-ambientales por tipo de regulación. Guatemala

TIPO DE REGULACIÓN	NÚMERO DE CLÁUSULAS
Obligaciones y prohibiciones al contratista	2
Planes de manejo socio-ambiental	3
Remisión a legislación, documentación o instrumentos internacionales	2
Total	7

Dos de estas cláusulas se encuentran en los pliegos de un proyecto del sector eléctrico en el que, por una parte, se insta a los licitadores a seleccionar la localización de las instalaciones en concordancia con criterios sociales y ambientales, y por otra se establece la obligación al contratista de elaborar informes mensuales de seguimiento de los trabajos con referencia explícita a estos aspectos. Adicionalmente, en el marco del expediente de APP se especifica que las actividades del proyecto incluye todas las tareas enmarcadas en los planes de gestión social y ambiental, mientras que en otro pliego del ámbito del agua y saneamiento se recuerda a los licitadores que el acto de presentación de oferta lleva implícito la aceptación y de las normas operacionales del Fideicomiso Fondo Social de Solidaridad.

Por último, cabe mencionar que en tres proyectos (dos del ámbito de carreteras y otros de obras hidráulicas) se incluyen entre la documentación de licitación un anexo con disposiciones que, a pesar de su denominación de “medioambientales”, entran a regular algunos aspectos más amplios, incluyendo los siguientes:

- PROTECCIÓN DE LA VEGETACIÓN
- PROTECCIÓN DE LA FAUNA
- RUIDO
- DESECHOS SÓLIDOS
- PRODUCTOS Y DESECHOS DE PETRÓLEO
- GENERADOR DE ELECTRICIDAD
- TALLER MECÁNICO
- CAMPAMENTOS
- CAMINOS TEMPORALES
- BANCO DE MATERIALES
- PROTECCIÓN DEL SUELO FÉRTIL
- SUELOS CONTAMINADOS
- CONTROL DE SEDIMENTOS
- SISTEMA DE PROTECCIÓN DE OBRAS
- PROTECCIÓN DE
- PREVENCIÓN DE ACCIDENTES Y
- PROTECCIÓN CONTRA INCENDIOS
- PLAN DE MANEJO DE SUELOS

6.3 CONCLUSIONES

6.3.1 ASPECTOS SOCIO-LABORALES

1. La legislación guatemalteca de contratos públicos no recoge obligaciones particulares a los contratistas o licitadores en materia laboral si bien ciertos aspectos son regulados a través de los pliegos de licitación. A este respecto destaca la inclusión de cláusulas en el ámbito de los **riesgos laborales**, algunas de ellas estableciendo la obligación de elaborar un plan en la materia o de nombrar a un responsable dentro del equipo de trabajo.
2. Otros aspectos en materia de **condiciones de trabajo, salarios y protección laboral** se regulan sólo de manera puntual y principalmente a través de la remisión a la legislación correspondiente.
3. En materia de promoción del **empleo local** sólo se prevé en un caso la obligación de reportar a la autoridad contratante el número de puestos de trabajo generados durante la ejecución del proyecto.
4. Destacan por su ausencia las cuestiones relativas a la **formación** de personal y los aspectos de **género**.

6.3.2 ASPECTOS DE IMPACTO SOCIAL

5. En términos de legislación, únicamente la modalidad de **APPs** cuenta con regulaciones expresas de aspectos sociales, instando a las empresas adjudicatarias a invertir al menos un 1% del monto del contrato a acciones de responsabilidad social. Sin embargo, los pliegos analizados (en su mayoría de modalidades de licitación distintas a la APP) cuentan con muy pocas menciones a elementos de impacto social de los proyectos.
6. Las obligaciones en materia de **comunicación y relaciones** con las comunidades afectadas sólo se menciona expresamente en uno de los pliegos, pero sin establecer directrices concretas al respecto. En otros proyectos, dentro de las normas socio-ambientales anexadas a la documentación de licitación se regula la protección de **restos arqueológicos**, así como algunos elementos relacionados con la seguridad.
7. En ninguno de los pliegos analizados se menciona la necesidad de contratar personal especializado en gestión social de proyectos, ni aspectos relacionados con la participación ciudadana, los pueblos indígenas²¹ o el reasentamiento de poblaciones.

²¹ A fecha de elaboración del presente estudio, Guatemala no cuenta con ley reguladora de consulta de pueblos indígenas, obligación recogida en el artículo 70 de las Constitución

6.3.3 ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES

8. Al igual que en el resto de áreas de responsabilidad social, los aspectos medioambientales no cuentan con menciones expresas en la legislación de contratos públicos a excepción de los previsto en materia de APPs. No obstante, ha de tenerse que los pliegos, con cierta frecuencia remiten a normas del ordenamiento jurídico relacionados con las obligaciones de impacto ambiental, cuyo cumplimiento es obligado por parte de los contratistas y licitadores.
9. Aparte de las obligaciones de tipo legal, los pliegos de licitación suelen incluir frecuentes referencias a obligaciones específicas en materia de medio ambiente. A este respecto destaca la obligación de contratar **personal especializado** (encontrado en dos pliegos) o las disposiciones encaminadas a regular los aspectos de **gestión de residuos**.
10. Las referencias a aspectos medioambientales más específicos, tales como la gestión forestal, el control de ruidos o el uso de explosivos son más puntuales y no aportan elementos particularmente destacables. No obstante, en tres de los pliegos analizados (relativos al sector de transporte y aguas) se incluye un pormenorizado anexo de especificaciones técnicas ambientales en los que se regulan diversos aspectos tales como la protección de la biodiversidad, los bancos de materiales, la gestión de suelos, vertidos, etc.

6.3.4 ASPECTOS DE IMPACTO ECONÓMICO

11. La muestra de pliegos de licitación no ha aportado ningún tipo de cláusula relacionada con aspectos de impacto económico, siendo la única mención destacable lo recogido en la ley reguladora de APPs sobre la obligación de los contratistas de transferir en un plazo de 30 días todos los elementos tecnológicos y de capacitación a la autoridad contratante de cara a la sostenibilidad del proyecto.

6.3.5 ASPECTOS DE SEGURIDAD

12. Dentro de los aspectos de seguridad no regulados en los ámbitos socio-laboral y medioambiental, destaca la inclusión en tres pliegos de licitación de un detallado **plan de seguridad vial** que los contratistas han de seguir durante la ejecución de los proyectos, mientras que en otro caso se insta al adjudicatario a elaborar un plan integral de seguridad industrial.
13. Otro aspecto destacable es la cláusula identificada en un proyecto de construcción de un hospital en el que se dispone el derecho de la administración contratante a retener las cantidades correspondientes a posibles indemnizaciones **daños y perjuicios** imputables al contratista.

6.3.6 ASPECTOS DE GOBERNANZA

- I4.** La legislación referente a las APPs establece la obligación de incluir un auditor social como garante de la transparencia legalidad de los procedimientos de adjudicación, lo cual también se ve recogido en el único pliego de esta modalidad.
- I5.** Del resto de las escasas menciones destaca la inclusión de un checklist de transparencia en uno de los pliegos analizados, lo cual deriva de la participación de Guatemala en la iniciativa CoST.

6.4 DOCUMENTACIÓN

NORMAS SOBRE LICITACIONES PÚBLICAS

- Decreto No. 57-92 Ley de contrataciones del Estado
- Acuerdo Gubernativo No. 1056-92 Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado
- Decreto No. 16-2010 Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
- Acuerdo Gubernativo No. 360-2011 Reglamento de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica

OTRAS NORMAS CON REFERENCIA A LICITACIONES PÚBLICAS

- Decreto 68-86 Ley de Mejoramiento del Medio ambiente, reformado por el Decreto 1-93
- Decreto 90-2000, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente
- Decreto 4-89 Ley de Áreas Protegidas
- Decreto 101-96 Ley Forestal
- Decreto 36-98 Ley de Sanidad Animal y Vegetal
- Decreto 93-96 Ley General de Electricidad

DOCUMENTACIÓN Y ENLACES DE INTERÉS

- Portal de licitaciones públicas de Guatemala
<http://www.guatecompras.gt/>
- Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)
<http://snip.segeplan.gob.gt>
- Normas del SNIP 2016
<http://www.colombiacompra.gov.co/es/colombia-compra-eficiente>
- Compras Públicas Sostenibles en Guatemala
<http://www.comprasresponsables.org/adjuntos/Normativa-Guatemala-27022012.pdf>

7. MÉXICO

7.1 ANÁLISIS LEGAL

México cuenta con uno de los marcos regulatorios más sofisticados en materia de contratación y obras públicas, lo cual se pone de manifiesto en la complejidad y extensión de las normas en la materia. Las siguientes disposiciones configuran el marco legal básico en el ámbito de la contratación pública, siendo de particular relevancia el hecho de que las regulaciones de compras y servicios cuenten con legislación diferenciada de las obras públicas:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). DOF 16-01-2012
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSR). DOF 09-04-2012
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público DOF: 28/07/2010
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. DOF: 28/07/2010
- Ley de Asociaciones Público-Privadas LAPP. DOF: 16/01/2012

No obstante, ha de tenerse en cuenta que la regulación de aspectos sociales en los procedimientos de contratación es igualmente exhaustiva, y no se circunscribe únicamente a la legislación básica de compras públicas. Diversas ramas del ordenamiento jurídico relacionadas con las infraestructuras y los servicios públicos incluyen referencias expresas a los procedimientos de contratación y las obligaciones de carácter social de las empresas adjudicatarias, por lo que el conocimiento de la legislación sectorial se constituye como un requisito especialmente relevante para empresas interesadas en proyectos públicos. Si bien el análisis del presente capítulo se centrará en las normas anteriormente mencionadas, resultan particularmente relevantes las siguientes disposiciones:

- Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas. DOF: 11/08/2014
- Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales. DOF: 11/08/2014
- Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas. DOF 11-06-2012

El análisis pormenorizado de la legislación básica de contrataciones públicas ha identificado un importante número de artículos referentes a cuestiones sociales y medioambientales. De las 51 disposiciones seleccionadas, 16 incorporan aspectos relacionados con el impacto económico de los proyectos y la promoción de la industria nacional, mientras que las cuestiones puramente sociales (participación ciudadana, empleo local, etc.) son objeto de regulación en 13 disposiciones. Los aspectos medioambientales y de gobernanza también son regulados con cierta intensidad, con un total de 10 y 5 menciones en la legislación, respectivamente.

Tabla 32- Número de preceptos sociales identificados en la legislación mexicana sobre contratos públicos por tipo de precepto y temática

	CAUSAS DE NULIDAD DEL CONTRATO RELACIONADAS CON ASPECTOS SOCIO-AMBIENTALES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE PROPUESTAS	ESTUDIOS Y REQUERIMIENTOS PREVIOS	MODALIDADES DE SELECCIÓN ESPECÍFICAS PARA ACTIVIDADES SOCIO-AMBIENTALES	NORMAS PROCEDIMENTALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	NORMATIVA APLICABLE (CRITERIOS PARA EMPRESAS EXTRANJERAS)	OBLIGACIONES DE LOS CONTRATISTAS EN MATERIA SOCIAL/AMBIENTAL	REGÍMENES O INCENTIVOS ESPECIALES PARA SECTORES DEL ÁMBITO SOCIO-AMBIENTAL	TOTAL GENERAL
IMPACTO ECONÓMICO	1	7	1					7	16
Contenido nacional	1	3	1					3	8
Pymes		4						4	8
MEDIO AMBIENTE		2	5	2				1	10
Impacto ambiental		1	1						2
Cambio Climático								1	1
Medio Ambiente (general)		1	4	2				7	
NORMATIVA APLICABLE						7			7

CAUSAS DE NULIDAD DEL CONTRATO RELACIONADAS CON ASPECTOS SOCIO- AMBIENTALES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE PROPUESTAS	ESTUDIOS Y REQUERIMIENTOS PREVIOS	MODALIDADES DE SELECCIÓN ESPECÍFICAS PARA ACTIVIDADES SOCIO- AMBIENTALES	NORMAS PROCEDIMENTALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	NORMATIVA APLICABLE (CRITERIOS PARA EMPRESAS EXTRANJERAS)	OBLIGACIONES DE LOS CONTRATISTAS EN MATERIA SOCIAL/ AMBIENTAL	REGÍMENES O INCENTIVOS ESPECIALES PARA SECTORES DEL ÁMBITO SOCIO- AMBIENTAL	TOTAL GENERAL
GOBERNANZA				5				5
Anticorrupción				3				3
Auditoría social				2				2
IMPACTO SOCIAL/ SOCIO-LABORAL	7	3	1			2		13
Participación ciudadana						1		1
Discapacitados	2							2
Empleo local	1		1					2
Condiciones de trabajo		1						1
Impacto social (general)	4	2				1		7
TOTAL GENERAL	1	9	3	5	7	2	8	51

El análisis pormenorizado de la legislación básica de contrataciones públicas ha identificado un importante número de artículos referentes a cuestiones sociales y medioambientales. De las 51 disposiciones seleccionadas, 16 incorporan aspectos relacionados con el impacto económico de los proyectos y la promoción de la industria nacional, mientras que las cuestiones puramente sociales (participación ciudadana, empleo local, etc.) son objeto de regulación en 13 disposiciones. Los aspectos medioambientales y de gobernanza también son regulados con cierta intensidad, con un total de 10 y 5 menciones en la legislación, respectivamente.

7.1.1 NORMATIVA APLICABLE A LICITADORES EXTRANJERO

Tanto la LAASSP como la LOPSR establecen que los contratos celebrados en el extranjero respecto de bienes, arrendamientos, obras o servicios que deban ser utilizados o prestados fuera del país, se regirán por la legislación del lugar donde se formalice la contratación, mientras que para los bienes o actividades de procedencia extranjera a ser prestados en territorio nacional, su procedimiento de contratación deberá realizarse bajo la legislación mexicana. En este último caso, cuando se acredite previamente que el procedimiento de contratación no puede realizarse dentro del territorio nacional, se podrá llevar a cabo en el extranjero pero con aplicación de la ley mexicana (artículo 16 de la LAASSP y la LOPSR). En sucesivos artículos de ambas leyes se regulan las circunstancias y condiciones que han de aplicar en este último supuesto.

En cuanto a proyectos financiados con fondos provenientes de créditos o donaciones de organismos internacionales, los artículos 10 de la LAASSP y 13 de la LOPSR establecen que la legislación aplicable para su contratación se determinará por la Secretaría de la Función Pública, lo cual deberá precisarse en las convocatorias, invitaciones y contratos correspondientes. Por tanto, en el caso de México no se establece ningún criterio sobre el porcentaje de financiación extranjera para determinar la normativa aplicable, sino que queda a lo establecido en los tratados y acuerdos correspondientes.

7.1.2 MEDIO AMBIENTE

La legislación de contratos públicos establece las bases legales para introducir determinados aspectos y requisitos medioambientales en los pliegos de licitación. Este es el caso, por ejemplo del artículo 26.2 de la LAASSP, el cual introduce la base para contemplar en la **evaluación de licitaciones** criterios de eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección del medio ambiente. En la misma ley destaca lo establecido en el artículo 22 en cuanto a la obligación de establecer dentro de las políticas y lineamientos básicos de las adquisiciones, aspectos de sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción de la **emisión de gases de efecto invernadero** y la eficiencia energética. Éste último precepto implica una las escasas menciones a cuestiones de cambio climático en todo el estudio. La LAASSP también establece otros requisitos de tipo más específico para la adquisición de maderas y productos contruidos en madera, los cuales han de cumplir con ciertos estándares y certificaciones de calidad ambiental (artículo 26), mientras que en el artículo 41, se autoriza a los organismos contratantes a emplear **procedimientos simplificados** de selección y contratación en el caso de emergencias de tipo medioambiental.

Por su parte, en lo que respecta a las obras públicas, la LOPSR establece en su artículo 20, la obligación de llevar a cabo una **evaluación de impacto ambiental** siguiendo los requerimientos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como de *incluir en los proyectos las obras necesarias para que se preserven o restituyan en forma equivalente las condiciones ambientales cuando éstas pudieren deteriorarse*. En el artículo 67 se recoge una remisión general a la **legislación nacional** en materia de medioambiente, cuyo conocimiento y cumplimiento será obligado para todo contratista de obras, estableciéndose además la obligación de las correspondientes indemnizaciones en caso de daños imputables al mismo. Al igual que en el caso de las adquisiciones de bienes y servicios, se establece la posibilidad de aplicar **procedimientos simplificados** en caso de emergencias, incluyendo las ambientales (artículo 42).

Las cuestiones medioambientales son igualmente objeto de regulación en referencia a las **asociaciones público privadas**, para cuyo **análisis de viabilidad** las autoridades competentes habrán de tener en cuenta el impacto ambiental, la preservación y conservación del equilibrio ecológico y, en su caso, la afectación de las áreas naturales o zonas protegidas, asentamientos humanos y desarrollo urbano del proyecto (artículo 14 de la LAPP). Ha de tenerse en cuenta que este primer análisis de viabilidad será distinto a la manifestación de impacto exigido por la legislación ambiental. Por su parte, el artículo 15 establece que los proyectos deberán incluir las obras necesarias para que se preserven o restituyan en forma equivalente las condiciones ambientales cuando éstas pudieren verse afectadas.

7.1.3 IMPACTO SOCIAL

El artículo 14 de la LAAPS introduce importantes aspectos sociales en cuanto a los criterios de evaluación de propuestas. Se trata de la base legal general que autoriza a los organismos contratantes a otorgar puntos a las propuestas que incluyan elementos relacionados con los siguientes aspectos:

- Empleo de los recursos humanos del país.
- Adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con un porcentaje de contenido nacional estipulado.
- Micros, pequeñas o medianas empresas que produzcan bienes con innovación tecnológica.
- Aplicación de políticas y prácticas de igualdad de género en la empresa.

En materia de condiciones de trabajo y **salarios**, únicamente encontramos la obligación de incluir mecanismos de ajuste de salario ante la eventualidad de cambio de precios de los servicios y bienes contratados, en aquellos contratos en los que el coste laboral suponga más de un 30% del presupuesto local (artículo 80 del reglamento de la LAASSP). También se incluye un llamamiento general a cumplir con las **aportaciones sociales** correspondientes a la plantilla del proyecto de acuerdo a los requerimientos de la ley.

En lo que respecta a los **criterios de selección** de proyectos de **obra pública**, únicamente se prevé la bonificación de puntos adicionales por la presencia de personal con discapacidad en la plantilla del licitador; no existiendo menciones a cuestiones de género, empleo local, contenido nacional o pymes al respecto (artículo 38.2 de la LOPSR). Otro aspecto relevante se encuentra en el artículo 42, en el que se autoriza a los organismos contratantes a utilizar la modalidad de adjudicación por invitación en proyectos en los que se requiera fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad.

Por su parte, la legislación en materia de APPs incorpora igualmente importantes aspectos sociales en los procesos de contratación. De este modo, se exige que tanto de cara al análisis de viabilidad como a la evaluación de cualquier proyecto se incorporen indicadores de **rentabilidad social** (artículos 14, 17 y 29 de la LAPP), mientras que el artículo 15 establece que los **estudios previos** de viabilidad han de considerarse aspectos tales como las *disposiciones de asentamientos humanos y desarrollo urbano, el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, la congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el programa sectorial, institucional, regional o especial que corresponda*. En cuanto a los **criterios de selección** de propuestas, las autoridades contratantes deberán dar prioridad a los proyectos respecto del cumplimiento de los requisitos de las disposiciones de protección ambiental, asentamientos humanos, desarrollo urbano, construcción, uso de suelo y demás que resulten aplicables en el ámbito federal (artículo 22) y, en caso de empate, se optará por el proyecto que ofrezca mayor empleo o utilización de bienes o servicios de procedencia nacional. Por último, los artículos 95 y 105 establecen que las actividades del proyecto deberán llevarse a cabo siguiendo las disposiciones sociales y medioambientales específicamente establecidas, incluyendo los requisitos de comunicación social.

Es destacable igualmente el hecho de que ninguno de los preceptos analizados realice mención expresa a la gestión de posibles impactos a **pueblos indígenas**. No obstante ha de tenerse en cuenta que tanto la Ley de Hidrocarburos como la Ley de Industria Eléctrica, ambas de reciente aprobación, reconocen y regulan el derecho de las comunidades étnicas a la consulta previa. También se establecen disposiciones encaminadas a regular la gestión de afectaciones a terrenos, en la que las empresas adjudicatarias cuentan con un papel activo, y en las que expresamente se reconocen los derechos de los pueblos indígenas. Además, México cuenta con un protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

7.1.4 GOBERNANZA

Uno de los aspectos más llamativos de la legislación mexicana en materia de contratos públicos es la previsión de la figura del “**Testigo Social**”²², lo cual supone un elemento realmente distintivo en materia anticorrupción y transparencia. El Testigo Social es un actor independiente de los participantes en procedimientos de contrataciones públicas, con el objetivo de dar constancia de la legalidad desde la fecha de la firma del pacto y durante el desarrollo sucesivo de las actividades de la adjudicación. Por tanto, la persona nombrada como Testigo Social, en su papel de representante de la sociedad civil, debe participar en todos los actos públicos relacionados con las contrataciones realizadas por la autoridad contratante. Según lo dispuesto tanto en la LOPSR como en la LAAPPS, los testigos sociales son personas físicas o morales que han de obtener de la Secretaría de la Función Pública el registro correspondiente en el padrón público de testigos sociales. Los reglamentos de las correspondientes leyes son muy específicos en la regulación del ámbito de acciones del Testigo Social que incluye, entre otros, los siguientes actos y actividades:

- Actos previos y adicionales (revisión del proyecto de convocatoria, sesiones de los Comités de adquisiciones u obras públicas y otras reuniones de trabajo o actos a los que se le convoque).
- Juntas de aclaraciones.
- Visitas al sitio de los trabajos (en el caso de presentación de servicios u obras públicas).
- Acto de presentación y apertura de proposiciones.
- Reuniones para la evaluación de las proposiciones.
- Acto de fallo.
- Formalización del contrato.

De cara al correcto ejercicio de sus funciones, la ley otorga a los testigos sociales las siguientes atribuciones:

- Derecho a participar con derecho a voz y
- Proponer mejoras para incrementar o lograr la igualdad de condiciones (libre concurrencia); la calidad y precio de los bienes, servicios u obras de que se trate; la eficiencia y eficacia de los procedimientos de contratación; la imparcialidad, transparencia y el combate a la corrupción.
- Acceder a toda clase de información pública, mientras guarde el debido sigilo y secrecía cuando se trate de información clasificada como reservada o confidencial.

Por último, también cabe mencionar la remisión a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del artículo 1.6 de la LOPSR, cuyo conocimiento y cumplimiento se hace obligado para cualquier empresa licitadora.

²² Para más información sobre la figura de los testigos sociales consúltense los artículos 27 bis de la LOPSR, 26 de la LAASSP y 90-70 del reglamento de la LAASSP

7.1.5 IMPACTO ECONÓMICO

Diversas disposiciones de la legislación mexicana sobre contratos públicos abordan la protección de la industria y el empleo nacional. En materia de obras públicas destaca lo previsto en el artículo 30.3 de la LOPS por el que se autoriza a los organismos contratantes a exigir requisitos de **contenidos nacionales** (en porcentaje a determinar) en términos de materiales o maquinaria. El mismo artículo establece además un requisito mínimo del 30% de mano de obra nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales. Es decir, como norma general los licitadores habrán de respetar la mencionada cuota mínima de empleo nacional, salvo que se trata de proyectos provenientes de un acuerdo o tratado internacional de financiación, en el que habrá que atenerse a los términos específicos del mismo. En el reglamento que desarrolla la mencionada ley destaca lo dispuesto en materia de nulidad de contratos (artículo 157) respecto a licitadores extranjeros, según lo cual, en caso de que la empresa invoque la protección de su gobierno, se procederá a la cancelación administrativa del contrato.

Las cuotas de **contenido nacional** son también objeto de regulación en la LAAPPS, autorizándose a los organismos contratantes a introducirlas en los pliegos de licitación (artículo 30). El artículo 14 además establece en los procesos de licitación internacional un criterio de preferencia de hasta el 15% por los recursos humanos nacionales y la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país que cuenten con el porcentaje de contenido nacional indicado, respecto de los bienes de importación. Ha de tenerse en cuenta, además que la disposición transitoria décimo primera insta a la Secretaría de Economía a incrementar progresivamente el porcentaje de contenido nacional mencionado, hasta un 65%, en un plazo de tres años, contados a partir de la entrada en vigor de la ley (es decir, durante el periodo 2012-2015).

Es destacable también el alto grado de promoción y protección de las **micro, pequeñas y medianas empresas** (MiPYMES) en los procesos de licitación de compras y servicios. De este modo, el artículo 8 de la LAAPPS de manera genérica insta a las entidades a diseñar y ejecutar programas de participación de MiPYMES, mientras que en los procesos de selección se concederá puntos adicionales a las MiPYMES que produzcan bienes con innovación tecnológica (artículo 14.2). En la misma línea apunta el artículo 36bis al establecer la condición de MiPYME como criterio de desempate en la evaluación de propuestas. Otros beneficios adicionales se incluyen en los artículos 13, 28 y 35, a través de ciertas ventajas económicas e incluso la posibilidad de procesos abiertos exclusivamente a este tipo de empresas.

7.2 ANÁLISIS DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN

7.2.1 CARACTERIZACIÓN DE LAS LICITACIONES

La muestra de pliegos de licitación seleccionada para México, tal y como se muestra en la Tabla 33, incluye nueve proyectos públicos del ámbito de las infraestructuras, en su mayoría promovidos por agencias y departamentos de ámbito federal, a excepción de un proyecto de agua y saneamiento correspondiente a una administración de ámbito regional. Todos los expedientes han sido publicados en el periodo 2014-2015, mientras que en términos de financiación, tres de ellos cuentan con aportaciones externas (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto de Crédito Oficial de España). El resto de los proyectos son financiados con recursos propios de las agencias convocantes, a excepción del pliego referente a un proyecto de hidrocarburos, para el cual no se cuenta con información al respecto. En cuanto al volumen de los proyectos, dos de ellos se encuentran en el rango entre uno y diez millones de dólares, otros dos no aportan información al respecto y el resto cuentan con presupuestos por encima de los diez millones de dólares.

En cuanto a los sectores de actividad, dos de los proyectos pertenecen al ámbito de las infraestructuras de transporte, y más concretamente a la construcción de una carretera y de un puente respectivamente. En materia de agua y saneamiento se han seleccionado la instalación de un sistema de agua potable y un contrato de supervisión de obras hidráulicas, ambos financiados con recursos exteriores. En el ámbito de la energía y las industrias extractivas la muestra cuenta con un proyecto de perforación de pozos de hidrocarburos, la instalación de un sistema de distribución eléctrica y un proyecto de construcción de una central geotérmica. Por último, en la categoría de desarrollo rural encontramos un proyecto para la instalación de sistemas de agua potable en comunidades rurales y una presa destinada a la provisión de riego en comunidades agrarias.

Como característica general de las licitaciones, cabe mencionar que la documentación aportada en los pliegos muestra el mayor grado de complejidad y detalle de todos los países analizados en el presente estudio, lo cual se alinea claramente con el grado de sofisticación de la legislación mexicana en la materia. A este respecto, abundan los anexos complementarios con información técnica, regulatoria, requisitos medioambientales y otros aspectos burocráticos que los licitadores han de cumplimentar en la fase de licitación.

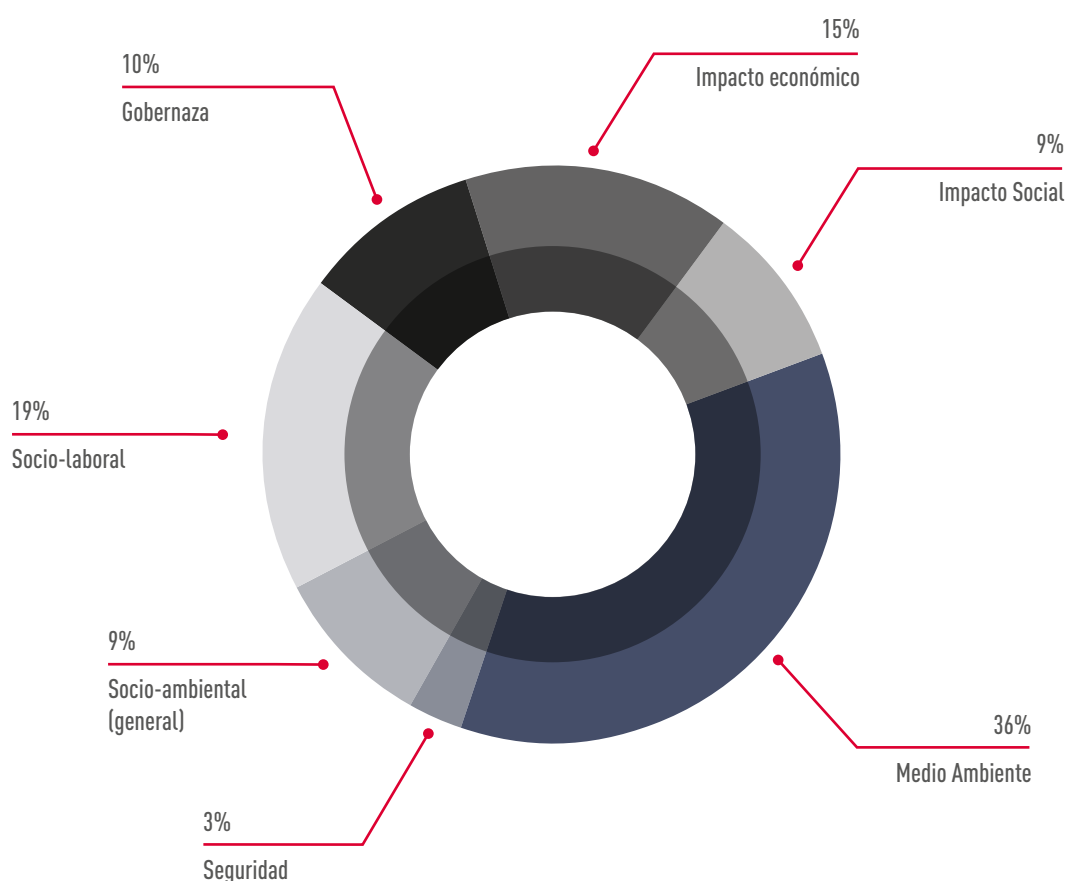
Tabla 33. Caracterización de las licitaciones seleccionadas en México

FECHA PUBLICACIÓN		TIPO DE ADMINISTRACIÓN	FINANCIACIÓN EXTERNA	MODALIDAD/TIPO DE LICITACIÓN	SECTOR LICITACIÓN	SUBSECTOR LICITACIÓN	MONTO (\$)
Licitación 1	ago-14	Estatal	Sin datos	Licitación Pública Internacional	Energía, extractivas e hidrocarburos	Hidrocarburos	1.000.000-10.000.000
Licitación 2	jul-15	Estatal	BID y BM	Licitación Pública Nacional	Desarrollo rural	Sistemas de agua potable	1.000.000-10.000.000
Licitación 3	oct-14	Estatal	No	Licitación Pública Internacional	Desarrollo rural	Presa	>10,000,000
Licitación 4	jun-15	Estatal	No	Licitación Pública Internacional	Transportes	Carreteras y caminos	>10,000,000
Licitación 5	ago-14	Estatal	No	Licitación Pública Internacional	Energía, extractivas e hidrocarburos	Redes de distribución	>10,000,000
Licitación 6	jul-15	Estatal	No	Concurso Público Internacional-APP	Energía, extractivas e hidrocarburos	Centrales de producción energética	>10,000,000
Licitación 7	may-15	Estatal	No	Concurso Público Internacional-APP	Transportes	Puentes	>10,000,000
Licitación 8	jul-15	Regional	BID y BM	Licitación Pública Nacional	Agua y Saneamiento	Sistemas de agua potable	Sin datos
Licitación 9	jun-15	Estatal	ICO	LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL INTERNACIONAL ABIERTA	Agua y Saneamiento	Otras infraestructuras	Sin datos

7.2.2 CARACTERIZACIÓN DE LAS LICITACIONES

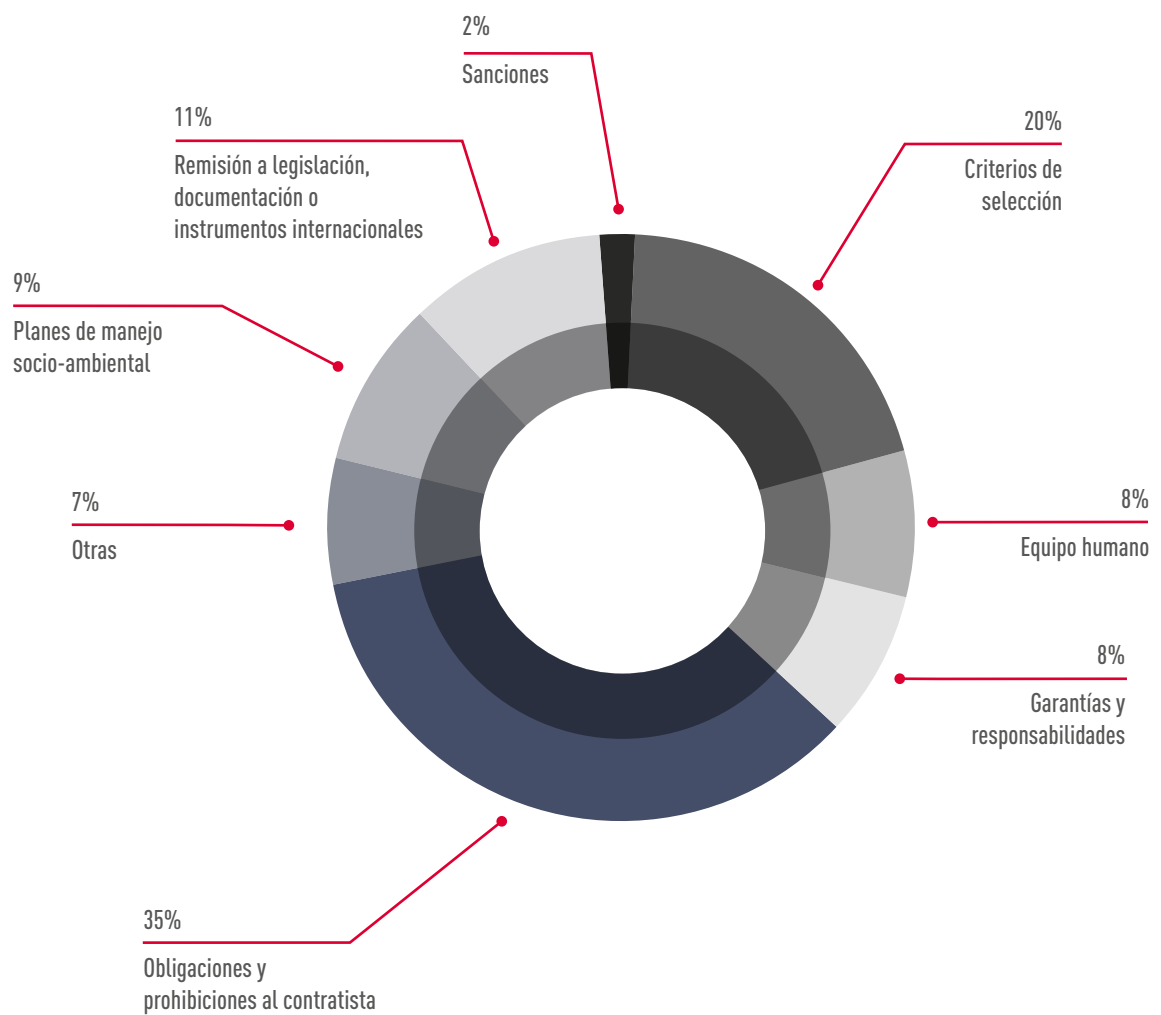
En el caso de México, los nueve expedientes analizados han aportado un total de 101 cláusulas de temática socio-ambiental. Las cuestiones medioambientales son las más numerosas dentro de la muestra, con un total de 37 disposiciones identificadas, un 36% del total. Le siguen los aspectos socio-laborales, con un 18% del total, y las cuestiones de impacto económico (15%). Las referencias a aspectos de gobernanza suponen un 10% del total de las cláusulas, lo cual supone una importante presencia, en comparación con el resto de países analizados. En el otro extremo se sitúan las disposiciones referentes a aspectos de impacto social de los proyectos, con tan sólo un 9% del total y los aspectos de seguridad (3%). Por último, se han detectado otras nueve cláusulas de temática socio-ambiental general.

Gráfico 25. Distribución de cláusulas socio-ambientales por temática. México



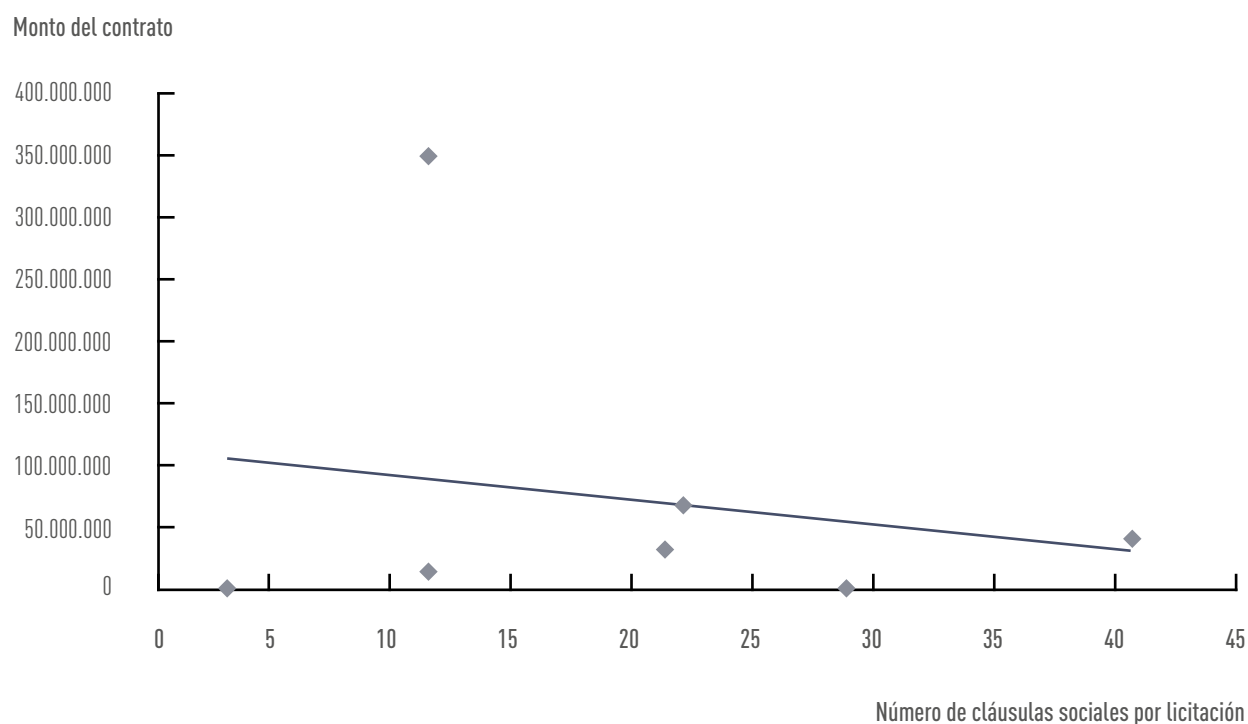
Tal y como se muestra en el Gráfico 26, el tipo de cláusula más común dentro de la muestra seleccionada corresponde a las obligaciones y prohibiciones dirigidas a los contratistas y/o licitadores con 35% del total, mientras que los criterios de selección y evaluación de propuestas se regulan en 20 de las cláusulas seleccionadas. El resto de disposiciones se reparten de manera uniforme entre las garantías y responsabilidades del contrato, los requisitos de mano de obra cualificada, los planes de manejo socio-ambiental, y en menor medida las sanciones. Sólo seis de las 101 cláusulas analizadas se han clasificado como estándar, es decir, cláusulas utilizadas con la misma redacción en varios pliegos.

Gráfico 26. Distribución de cláusulas por tipo de regulación. México



A diferencia de lo observado como tendencia general, la correlación entre el tamaño de los proyectos y el número de cláusulas socio-ambientales se ha mostrado de signo negativo en el caso de México, lo cual implica que, en promedio, los proyectos con más presupuesto contienen menor número de referencias socio-ambientales en sus pliegos. No obstante, ha de tenerse en cuenta que tal relación viene propiciada principalmente por el proyecto de mayor tamaño de la muestra (referente a la construcción de un puente). Al igual que en el resto de casos, la interpretación de esta tendencia ha de hacerse con precaución, dada el limitado tamaño de la muestra.

Gráfico 27. Correlación entre el número de cláusulas sociales y monto del contrato en licitaciones públicas de México²³.



7.2.3 CLÁUSULAS SOCIO-LABORALES

Un total de 18 cláusulas de la muestra hacen referencia a requerimientos socio-laborales de los proyectos, de las cuales cinco introducen aspectos relacionados con protección y promoción de las personas con discapacidad, y tres a las acciones de formación en materia socio-laboral. El resto de disposiciones se distribuyen en cuestiones tales como la protección laboral, los riesgos laborales, las condiciones de trabajo y salubridad, los salarios o las cuestiones migratorias. En cuanto al tipo de regulación introducida, son frecuentes las referencias a criterios de selección de propuestas (6 cláusulas), las obligaciones y prohibiciones a contratistas (5 cláusulas) y las remisiones a la legislación laboral (3 cláusulas).

²³ Las cláusulas con referencia a planes de manejo social han sido ponderadas con un multiplicador (1=10)

Tabla 34. Número de cláusulas socio-laborales, por subsector y tipo de regulación. México

CRITERIOS DE SELECCIÓN	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	OTRAS	PLANES DE MANEJO SOCIO-AMBIENTAL	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	TOTAL GENERAL
Condiciones de trabajo y salubridad		1				1
Cuestiones migratorias		1				1
Discapacitados	5					5
Empleo local	1					1
Formaciones	1	1	1			3
Protección laboral		2				2
Riesgos laborales	1			1		2
Salarios					1	1
Socio-laboral (general)					2	2
Total general	6	2	5	1	3	18

En cinco de los nueve proyectos analizados aparecen referencias al artículo 38 de la LOPS por el que se adjudican puntos adicionales por la presencia de **personas con discapacidad** en la plantilla de los licitadores. Los términos exactos de las bonificaciones varían entre proyectos, si bien en todas se respecta el mínimo establecido en la ley del 5%. En ningún caso se establecen requisitos obligatorios en la materia sino que se trata de bonificaciones extraordinarias durante el proceso de selección.

En materia de **formaciones** en el ámbito socio-laboral, destaca lo estipulado en dos pliegos de licitación correspondientes a proyectos de agua y saneamiento y construcción de presas, por virtud de los cuales se insta a la empresa adjudicataria a aportar un 0.2% del presupuesto a programas de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, sector que desarrolla el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción. En otro expediente relativo a trabajos en el campo de los hidrocarburos se introducen además obligaciones concretas en los siguientes términos.

"El LICITANTE deberá entregar en su propuesta técnica el o los programa(s) de capacitación o adiestramiento previamente registrado(s) ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) o aprobados por la misma, para capacitar a todos sus trabajadores y el de sus subcontratistas en materia de Seguridad, Salud en el Trabajo y Protección Ambiental (SSPA). O en su caso, El LICITANTE deberá entregar en su propuesta técnica el programa de inducción y de capacitación para todo su personal y el de sus subcontratistas.

Con respecto a los **riesgos laborales** únicamente se han identificado dos referencias relevantes, si bien con contenidos poco frecuentes. Así, en un proyecto de sistemas de agua potable se establece la obligación de aportar un 0.5% en concepto de derechos de inspección, control y vigilancia de los trabajos por la Secretaría de la Función Pública, lo cual deriva de una obligación establecida en la legislación federal. Así mismo, en el marco de un proyecto de instalación de redes eléctricas se impone la obligación de respetar el Manual de Requerimientos de Seguridad e Higiene Industrial para Obras de Construcción aportado en la documentación de licitación. En este documento se contienen detalladas instrucciones en materia de organización, responsabilidades, equipos, programas, riesgos, supervisión, capacitaciones, materiales, etc.

Si bien no se ha identificado un número importante de cláusulas encaminadas a la **protección laboral** o a la regulación de las relaciones laborales, destaca lo establecido en dos pliegos correspondientes a la construcción de una presa y de una carretera, en los cuales se insta al contratista a atender las reclamaciones de sus trabajadores en un plazo determinado. El resto de disposiciones en este ámbito realiza un llamamiento genérico al cumplimiento de las obligaciones legales en cuanto a aportaciones sociales.

“El Contratista” conviene por tanto en responder de todas las reclamaciones que sus trabajadores presentaren en su contra o en contra de “La Dependencia”, en relación con los trabajos del contrato, debiendo cubrir cualesquier importe que de ello se derive y sacar a salvo y en paz de tales reclamaciones a “La Dependencia”, a más tardar a los diez días naturales contados a partir de la fecha en que sea notificado de ello por esta última y, en los supuestos de que con dicho motivo llegare a erogar alguna cantidad, “El Contratista” la reintegrará a “La Dependencia” en igual término.

Únicamente en uno de los pliegos analizados, referente a la construcción de una planta geotérmica, se han encontrado disposiciones encaminadas a la promoción del **empleo nacional**, introduciéndose la posibilidad de puntos adicionales en el concurso de licitación a los oferentes que determinen un porcentaje superior al 30%. En este mismo proyecto es donde se ha identificado la única cláusula relativa a **condiciones salariales**, según la cual, los salarios mínimos de los trabajadores habrán de regirse por *el tabulador vigente para la zona donde se ejecutarán las Obras*.

Por otra parte, en el marco de un proyecto de redes de distribución se ha identificado la única cláusula del estudio referente a **cuestiones migratorias** (reproducida a continuación), así como la disposición más detallada en referencia a las **condiciones sanitarias** de la obra. A tal efecto, los pliegos establecen la obligación del contratista de instalar un servicio sanitario por cada 20 trabajadores y de contratar a una empresa especializada para la gestión de los residuos.

El Contratista deberá tomar las medidas necesarias para asegurar que todo el personal extranjero contratado por éste o por los Subcontratistas o Proveedores en relación con el Proyecto, cuenten con las autorizaciones migratorias necesarias para trabajar en México. Además el Contratista, tanto por sí como por cuenta de sus Subcontratistas y/o Proveedores, se compromete a dar aviso a la Secretaría de Gobernación en un término de 15 (quince) días contados a partir de la fecha en que tengan conocimiento de cualquier circunstancia que altere o pueda modificar las condiciones migratorias a las que se encuentra sujeto cualquier empleado de nacionalidad extranjera a su servicio, obligándose a sufragar los gastos que origine la expulsión del extranjero de que se trate, cuando la Secretaría de Gobernación así lo ordene, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley General de Población.

Otras dos disposiciones de ámbito general se limitan a recordar al adjudicatario sus responsabilidades en el cumplimiento de la legislación laboral, así como los convenios colectivos vigentes en el sector.

Tabla 35. Número de cláusulas de impacto social, por subsector y tipo de regulación. México

CRITERIOS DE SELECCIÓN	EQUIPO HUMANO	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	PLANES DE MANEJO SOCIO-AMBIENTAL	TOTAL GENERAL
Acciones de comunicación y sensibilización			2		2
Formaciones		1			1
Gestión predial y aprovechamiento de recursos comunitarios				1	2
Impacto Social (general)	2				2
Patrimonio histórico/arqueológico			2		2
Total general	2	1	4	1	9

Sólo uno de los pliegos de la muestra ha abordado las cuestiones de **comunicación** hacia las comunidades afectadas. Se trata de un proyecto de agua potable financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en el que se establece la obligación del contratista de utilizar un vehículo con sistema de megafonía para difundir en las comunidades vecinas, por cuatro horas al día durante siete días, el comienzo de los trabajos. Además deberá instalar letreros informativos con información detallada de los trabajos.

Las acciones de comunicación social se regulan de manera conjunta a los **planes de gestión predial** en el marco de un proyecto de construcción de un puente en el que se insta a los licitadores a elaborar un documento con las actuaciones y estrategias en la materia. Así mismo se establece que los contenidos de este plan formarán parte de la documentación a evaluar durante la fase de concurso, siendo objeto de puntuación específica.

Las referencias a las responsabilidades del contratista respecto a los **restos arqueológicos** y el patrimonio cultural aparecen únicamente en dos proyectos relativos a la construcción de una carretera y de una red de distribución eléctrica. En ambos casos, se insta a la empresa a detener los trabajos y comunicar inmediatamente a la autoridad competente en caso de hallazgos arqueológicos. En uno de los pliegos se recuerda además las responsabilidades de la empresa de tipo administrativo y penal en caso de daños causados al patrimonio cultural.

Por último, uno de los aspectos más relevantes en materia de impacto social de los pliegos analizados es el nivel de detalle con el que se regulan los **perfiles de los profesionales** al cargo de las cuestiones sociales. Este es el caso de dos proyectos del ámbito del agua y saneamiento (uno de ellos financiado por el ICO²⁴), en los que se insta al contratista a incorporar los siguientes perfiles dentro del equipo de trabajo:

LA CONTRATISTA durante la vigencia del contrato deberá considerar a un representante con perfil en el área de las humanidades (Sociólogo, Antropólogo, Trabajo Social, Psicólogo, Comunicólogo, Licenciado en Ciencias Políticas o similar), quien será el encargado de interactuar con las comunidades donde se realiza la obra, para impulsar la participación de los sectores de la población en el desarrollo del proyecto, a través de un proceso participativo, así mismo será el comisionado de realizar acciones de capacitación y educación en cultura del agua, higiene, saneamiento y cuidado del medio ambiente; promover la realización de jornadas y prácticas de saneamiento.

²⁴ No obstante ha de tenerse en cuenta que el objeto de este proyecto lo conforman las actividades de supervisión técnica y administrativa (incluyendo los aspectos sociales) de unos trabajos de obra licitados anteriormente

ESPECIALISTA EN SOCIOLOGÍA

Por el precio unitario de este concepto, se tendrá profesional o pasante de carrera de sociología o afín por la totalidad del contrato, para realizar mínimo las siguientes actividades:

- 1. Su actividad será la de organizar, planificar y ejecutar las acciones destinadas a lograr los resultados específicos en el punto II.2 de estos términos de referencia.*
- 2. Planificar acorde a los requerimientos de la CONAGUA / DIRECCION LOCAL GUERRERO, reuniones periódicas con los CCS (Comités de Contraloría Social) con la finalidad de dar seguimiento a cada uno de las acciones en ejecución y supervisadas por este contrato.*
- 3. Coadyuvar a las tareas de difusión de alcances del proyecto así como de coordinación con diversas instancias de Cultura del Agua involucradas en este proyecto para tareas de capacitación en uso y cultura del agua.*
- 4. Emitir recomendaciones para su análisis por la CONAGUA / DIRECCION LOCAL GUERRERO a efecto de integrar actividades de participación social tendientes a mejorar la conceptualización de temas de Transversalidad del Enfoque de Género en el Proyecto.*
- 5. Realizar informes semanales de avance de tareas y actividades.*
- 6. Coordinarse con la Residencia General de la CONAGUA / DIRECCION LOCAL GUERRERO para que por medio de esta última se establezca comunicación con la OTC de la AECID a efecto de dar seguimiento al logro de objetivos sociales del proyecto.*

7.2.5 CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES

Un total de 37 cláusulas de licitación hacen referencia a la responsabilidad de los licitadores y contratistas en materia de medio ambiente. De ellas, 19 establecen obligaciones en materia de impacto ambiental general, aunque también se encuentran algunas disposiciones aisladas sobre gestión de residuos, gestión forestal o certificaciones ambientales. Con menor frecuencia aparecen aspectos de calidad del aire, capacitación medioambiental o responsabilidades por daños medioambientales. Las obligaciones y prohibiciones directas a los contratistas, junto con las referencias a planes integrales medioambientales son las fórmulas más empleadas para regular estos aspectos, mientras que en menor medida se utilizan los criterios de selección, las sanciones o las referencias a legislación sectorial.

Tabla 36. Número de cláusulas medioambientales por subsector y tipo de regulación. México

	CRITERIOS DE SELECCIÓN	EQUIPO HUMANO	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	PLANES DE MANEJO SOCIO-AMBIENTAL	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	SANCIONES	TOTAL GENERAL
Certificaciones ambientales	1	1			1			3
Daños a terceros			2					2
Emisiones de gases y ruidos						1		1
Formaciones				2				2
Gestión de residuos			1	3				4
Gestión forestal				3				3
Impacto ambiental general	2	3	1	4	5	3	1	19
Licencias medioambientales				3				3
Total general	3	4	4	15	6	4	1	37

En materia de **impacto ambiental** general, en cuatro de los nueve proyectos analizados aparece de manera expresa la obligación por parte del contratista de elaborar un plan de gestión integral ambiental. El grado de concreción y regulación de los contenidos varía sustancialmente, encontrando tanto pliegos en los que únicamente se remite a lo establecido en las leyes ambientales, como otros que establecen detalladas y estrictas regulaciones en la materia. Este sería el caso de un proyecto de redes de distribución en el que se anexa un extenso documento de especificaciones técnicas ambientales, tales como el cambio de uso del suelo en terrenos forestales, el señalamiento del arbolado, la extracción y aprovechamiento de materiales, el control de desperdicios, bitácora forestal, etc. Un ejemplo intermedio se encontraría en los pliegos de un proyecto de construcción de carreteras en el que se determina lo siguiente:

El contratista ha de elaborar y poner en marcha un programa de supervisión ambiental en el que se realice las siguientes actividades:

- *Visitas técnicas de inspección y dirección especializada de los trabajos;*
- *Mano de obra auxiliar en los trabajos de supervisión;*
- *Elaboración de informes mensuales de supervisión ambiental;*
- *Tiempos y recorridos de los vehículos utilizados en las labores de supervisión ambiental;*
- *Equipos y herramientas necesarios para la supervisión;*
- *Y en general todo lo necesario para la correcta ejecución de este concepto.*

Resulta destacable el hecho de que el plan de gestión ambiental integral sea puntuable en el concurso de licitación únicamente en dos de los proyectos analizados, concretamente respecto a la construcción de un puente y de una planta de producción geotérmica. En cuanto a las obligaciones en términos de personal especializado en temas ambientales, tres de los proyectos incluyen referencias expresas al respecto, exigiendo la contratación de al menos un profesional en el equipo de trabajo. En cuanto a referencias legales, otros tres proyectos remiten a las normas ambientales a tener en cuenta durante la ejecución de los mismos. A este respecto se citan las siguientes disposiciones:

- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley Estatal de Equilibrio Ecológico del estado correspondiente, o equivalentes.
- El Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental.

Otras disposiciones contienen obligaciones y prohibiciones específicas en materia de impacto medioambiental. De este modo, en dos ocasiones se incluyen preceptos sobre las obligaciones del contratista para que se propicie la regeneración del suelo y el entorno una vez acabados los trabajos, mientras que en otro se prohíbe expresamente la afectación de cauces naturales de agua. Otros aspectos regulados incluyen las protecciones durante el transporte de materiales, la prevención de incendios o la localización de campamentos de obra. En materia de sanciones, únicamente un pliego establece que el incumplimiento de las obligaciones legales o las disposiciones del pliego en cuestiones medioambientales podrá provocar la rescisión administrativa del contrato, previa inspección y valoración de la autoridad contratante.

La **gestión de residuos** y vertidos es objeto de regulación diferenciada en cuatro ocasiones. A este respecto destaca lo establecido en un pliego referente a la construcción de un sistema de agua potable por el que se obliga al contratista a portar un 0.3% de la facturación *para la atención de contingencias relacionadas con el uso y tratamiento de agua por la Comisión Estatal del Agua, conforme al convenio de colaboración de fecha 03 de mayo del 2013 celebrado con la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción*. En otro de los pliegos analizados se hace expresa la obligación por parte del contratista de darse de alta ante la autoridad competente como generador de residuos de manejo especial. A modo de ejemplo del nivel de exigencia en esta materia se reproduce el texto literal de la siguiente cláusula encontrada en un proyecto de redes de distribución eléctrica.

Durante las etapas de desarrollo del proyecto, EL CONTRATISTA retirará paulatinamente del sitio de construcción todos los materiales sobrantes. Dichos residuos no deberán depositarse en las orillas o cuerpos de agua existentes. Se deberán disponer en los sitios que designen las autoridades competentes. EL CONTRATISTA entregará a LA COMISIÓN copia de los comprobantes de los sitios donde se disponga el material sobrante de las excavaciones y del material de construcción. Vez realizada la actividad de relleno-apisonado se dispersará sobre el área de construcción el material sobrante de la excavación de las cepas de cimentación que no sea utilizado para el relleno de la misma.

Las **certificaciones de calidad ambiental** son objeto de regulación en tres cláusulas. En una de ellas se establece la obligatoriedad de contratar al menos a un profesional auditor líder certificado en Sistemas de Gestión de la Calidad (ISO9001:2008), mientras que en otro se establece la posibilidad de obtener puntuación adicional en el concurso de licitación por la presentación de certificaciones correspondientes a las normas de Gestión de la Calidad, Gestión Ambiental y Sistemas de Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El resto de disposiciones analizadas abordan aspecto referentes a las responsabilidades del contratista en caso de daños medioambientales, sus obligaciones en cuanto a la obtención de las correspondientes licencias, requisitos de calidad del aire durante los trabajos y acciones de formación y sensibilización ambiental. En este último punto destaca la siguiente cláusula encontrada en contexto de un proyecto de construcción de una presa para riego:

Con el objeto de capacitar y concientizar al personal en el cumplimiento de las condicionantes establecidas en el resolutivo de impacto ambiental, así como en la inducción en el cuidado y la protección de los recursos naturales, se estima realizar pláticas de educación ambiental. Para lo anterior, la técnica empleada mínima por el instructor ambiental será de exposición directa tipo conferencia.

Capacitación informal de personal mediante rótulos en áreas puntuales de movimiento de personal con el fin de complementar las actividades de capacitación ambiental, especialmente para las personas externas al desarrollo del proyecto, se plantea colocar rótulos destinados al cuidado y protección de los recursos naturales.

7.2.6 CLÁUSULAS DE IMPACTO ECONÓMICO

Las cuestiones de impacto económico se focalizan en la protección de la industria nacional y del sector de las pequeñas y medianas empresas, mientras que en materia de transferencia tecnológica sólo se han identificado dos menciones. En este ámbito únicamente se recogen disposiciones encaminadas a establecer criterios de selección en los concursos y obligaciones directas a los licitadores.

Tabla 37. Número de cláusulas de impacto económico por subsector y tipo de regulación

	CRITERIOS DE SELECCIÓN	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	TOTAL GENERAL
Interés Nacional	4	5	9
Pymes	4		4
Transferencia tecnológica	1	1	2
Total general	9	6	15

El criterio de **contenido nacional** como fuente de puntuación adicional en los concursos aparece en dos ocasiones, mientras que en una tercera se establece como criterio de preferencia en caso de empate entre dos o más propuestas. En otros tres proyectos se establecen obligaciones expresas para incluir materiales y maquinaria de origen nacional, así como cuotas de mano de obra local. En cambio, la promoción de las **MiPYMES** se lleva a cabo en cuatro proyectos distintos, en todos ellos a través de la inclusión de puntaje adicional por la participación de este tipo de empresas dentro del consorcio del licitador.

En materia de transferencia tecnológica destacan dos cláusulas encontradas en un mismo proyecto de construcción de una planta geotérmica, por las que se establece la obligación de impartir formaciones específicas al personal de la autoridad contratante sobre el diseño, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones. Además, este aspecto forma parte de los criterios de evaluación de las propuestas en los siguientes términos:

Se asignará el puntaje indicado en el OT-A de la Convocatoria, al Licitante que en su Proposición proporcione en el formato OT-I 4 de su Proposición, un Programa General (preliminar) de apoyo técnico y Capacitación para el Personal de la Comisión, de acuerdo con lo solicitado en la Sección 3, inciso 3.3.2 (c), Anexo 1 de la Sección 6 y con lo establecido en la Sección 7, incisos 7.2.6 de la Convocatoria

7.2.7 CLÁUSULAS DE SEGURIDAD

Al margen de las cuestiones anteriormente analizadas en materia de riesgos laborales y seguridad ambiental, se han identificado otras tres cláusulas relevantes referentes a aspectos generales de seguridad durante los trabajos. A este respecto destaca lo establecido en los pliegos de un proyecto de construcción de puentes en el ámbito de la seguridad vial, instando a aportar una solución vial que como mínimo brinde fluidez y seguridad al usuario en los accesos e incorporaciones al viaducto, conservando al menos las condiciones actuales de operación. A modo de ejemplo de cláusula genérica en este ámbito se reproduce a continuación una cláusula encontrada en un proyecto de redes de distribución eléctrica:

Es obligación del contratista Proporcionar y mantener, a su sola costa, todo el equipo de seguridad, luces, guardias de seguridad, muros y advertencias donde y cuando sean requeridos razonablemente por la Comisión, por cualquier Autoridad Gubernamental Mexicana, o por las Leyes Aplicables, para la protección de las Obras o para la seguridad y conveniencia del personal del Contratista y los Subcontratistas, el personal de la Comisión y el público en general.

7.2.8 CLÁUSULAS DE GOBERNANZA

Ocho de los nueve pliegos analizados cuentan con al menos una mención a aspectos relevantes relacionados con la gobernabilidad. Siete de las 10 cláusulas identificadas hacen referencia a procesos de auditoría social, mientras que el resto se ha catalogado como cuestiones generales de transparencia y anticorrupción.

Tabla 38. Número de cláusulas de gobernanza por subsector y tipo de regulación. México

	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	OTRAS	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	TOTAL GENERAL
Auditoría social		3		3
Transparencia y anticorrupción (general)	1	3	3	7
Total general	1	6	3	10

Con respecto a la participación de **auditores sociales** en los procesos de licitación, tres de los nueve pliegos realizan menciones expresas al respecto, aunque en uno de ellos (referente a una perforación de hidrocarburos) es para indicar que esta figura no se contemplará en el proyecto. En otra de las disposiciones se identifica a la organización de la sociedad civil nombrada como auditor social, mientras que en la restante únicamente se notifica a los licitadores de la futura participación de esta figura.

En el resto de disposiciones de gobernanza destaca la remisión legislativa establecida en el marco de proyectos con financiación externa. De este modo en las iniciativas que cuentan con fondos tanto del Banco Mundial como del Banco Interamericano de Desarrollo, las empresas adjudicatarias habrán de respetar las normas internas de dichas instituciones en materia de **fraude y anticorrupción**. Lo mismo aplica al único proyecto financiado con fondos españoles, en el que se prevé la aplicación de régimen de reintegro y sancionador establecido en la normativa española respecto a la financiación FCAS.

Especial mención merece la inclusión en uno de los pliegos de una encuesta dirigida a los licitadores acerca de la **transparencia** del proceso, lo cual supone una práctica única en todos los pliegos analizados en el presente estudio. Igualmente cabe destacar la prohibición expresa de superar ciertos límites máximos establecidos para los precios de oferta del contrato, lo cual se incluye específicamente con objetivos anti-fraude, así como la inclusión en dos proyectos de una “Nota Informativa para Participantes de Países Miembros de la OCDE y Firmante de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”.

7.2.9 CLÁUSULAS GENERALES SOCIO-AMBIENTALES

Por último, se han identificado una serie de cláusulas no directamente catalogables en ninguna de las categorías anteriores, sino que de manera general abordan cuestiones relacionadas con la responsabilidad social de las empresas adjudicatarias y licitadoras (Tabla 39). Sin duda, uno de los preceptos más interesantes de cara al objetivo de este estudio se ha encontrado en el marco de un proyecto de hidrocarburos en cuya documentación de licitación se ha incluido un extenso anexo con obligaciones en materia de responsabilidad social de los proveedores y contratistas que realizan actividades a nombre de la autoridad contratante. En él se establecen las obligaciones en su relación con terceros y la comunidad, para garantizar la continuidad de las actividades petroleras en el entorno social y contribuir al cumplimiento de los objetivos de “Mejorar la Relación con la comunidad” y “Ser considerada como un empresa segura, limpia que respeta el medio ambiente y a la comunidad”. A continuación se detallan los asuntos abordados por este documento:

- Charlas de concienciación y difusión entre el personal de la obra.
- Indemnización por los bienes y terrenos afectados.
- Obligación de atender solicitudes de la comunidad.
- Permiso de paso y/o trabajo en terrenos afectados.
- Indemnizaciones por daños o perjuicios.
- Prohibición de depositar desechos orgánicos e inorgánicos generados por sus trabajadores.
- Elaboración de un plan de prevención de reclamos y mejores prácticas.
- Prohibición de afectar flora y fauna local e indemnizaciones por bienes sustraídos.
- Utilización de caminos autorizados.
- Límites de velocidad, normas de seguridad vial e indemnizaciones por daños causados por los equipos de transporte.
- Prohibición de utilizar áreas fuera de los límites de la instalación.
- Uso de letrinas portátiles en las áreas de trabajo.
- Normas de supervisión del anexo

Tabla 39. Número de cláusulas generales socio-ambientales por tipo de regulación. México

TIPO DE REGULACIÓN	NÚMERO DE CLÁUSULAS
Criterios de selección	1
Equipo humano	2
Obligaciones y prohibiciones al contratista	3
Planes de manejo socio-ambiental	1
Remisión a legislación, documentación o instrumentos internacionales	1
Sanciones	1
Total general	9

7.3 CONCLUSIONES

7.3.1 ASPECTOS SOCIO-LABORALES

1. La regulación de aspectos socio-laborales en pliegos de licitación no muestra tendencias uniformes hacia determinados asuntos, sino que existe una gran variedad de aspectos introducidos puntualmente en determinados proyectos. Uno de los pocos elementos en común es la bonificación de puntos adicionales en los concursos de licitación por la inclusión de **personas con discapacidad** en la plantilla de las empresas oferentes.
2. En el ámbito de la **seguridad y salud** en el trabajo destacan ciertas disposiciones encaminadas a garantizar la formación de todos los empleados en la materia, para lo cual se exige en algunos casos la elaboración de un plan de capacitación. En otros se incorporan manuales que el contratista deberá respetar, principalmente en el sector de los hidrocarburos, y en un pliego de la muestra se insta a realizar aportaciones dinerarias (como porcentaje de la facturación) a programas públicos destinados a este fin.
3. Las **relaciones laborales** no suelen ser objeto de regulación detallada en los pliegos, si bien se han encontrado ocasionalmente cláusulas que establecen la obligación de responder a requerimientos de los empleados en un plazo determinado, y bajo la supervisión de la autoridad contratante.
4. La promoción del **empleo** se limita a ciertas cláusulas encaminadas a introducir cuotas (a partir del 30%) de mano de obra nacional, sin embargo, nada se dispone en cuanto a la promoción del empleo de las comunidades del área de influencia de los proyectos.
5. También de manera aislada se han encontrado cláusulas que regulan los **salarios mínimos de los trabajadores, la instalación de servicios sanitarios, o las cuestiones migratorias** de la plantilla. Este último aspecto representa una problemática únicamente encontrada en México, por la cual se delega la responsabilidad al contratista de garantizar la legalidad de los trabajadores extranjeros así la obligación de reportar cualquier irregularidad a las autoridades.

7.3.2 ASPECTOS DE IMPACTO SOCIAL

6. Las cuestiones relativas al impacto social de los proyectos y la protección de las comunidades afectadas no aparecen de manera generalizada en los pliegos analizados, si bien se han identificado algunas disposiciones de interés para posibles empresas licitadoras. En este sentido destacan ciertas obligaciones de **comunicación social** a las comunidades próximas a los trabajos, en algunos casos indicándose obligaciones concretas al respecto (letreros, megafonía, etc.) y, en otros, instando al contratista a elaborar planes detallados en la materia.
7. Tampoco abundan las cláusulas relativas a la **gestión de terrenos y propiedades**, si bien las disposiciones identificadas parecen indicar cierta tendencia a la delegación al contratista de las responsabilidades al respecto, en concordancia con lo establecido en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Industrias Eléctricas. En este sentido, las empresas aparecen como responsables de obtener los permisos de acceso y tránsito.

8. No son del todo infrecuentes las disposiciones relativas a la gestión de **restos arqueológicos**, lo cual, en determinados casos conlleva la obligación de contratar a personal especializado, así como la paralización de los trabajos hasta que la autoridad competente realice las actuaciones necesarias.
9. Así mismo, en vista a lo establecido en determinados pliegos analizados, las empresas interesadas en licitar en México deberán estar preparadas para incluir en sus equipos de trabajo a **expertos en sociología, antropología y comunicación social** de cara a las distintas responsabilidades establecidas en la materia. Las referencias a planes de gestión social integral no han sido identificadas, si bien en uno de los proyectos se anexa un extenso documento con directrices de responsabilidad social (incluyendo aspectos medioambientales).
10. Si bien es cierto que México cuenta con instrumentos legislativos que regulan mecanismos de consulta y protección de **pueblos indígenas**, en ninguno de los pliegos analizados se han identificado cláusulas que expresamente mencionen a estos colectivos y su problemática concreta. Lo mismo ha de decirse de los aspectos de **género**, igualmente contemplados en la legislación, pero no identificados en la muestra de pliegos.

7.3.3 ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES

11. La obligación por parte del contratista de elaborar un **plan integral medioambiental** para el proyecto aparece en cuatro de los nueve pliegos analizados, si bien el nivel de exigencia y detalle varía sustancialmente entre ellos, y sólo uno incluye estos aspectos como criterio de evaluación de las propuestas. **Las certificaciones de calidad ambiental** (normas ISO) aparece con relativa frecuencia en lo referente a criterios de selección de propuestas y contratación de personal especializado.
12. La inclusión de **especialistas medioambientales** en los equipos de trabajo es otro aspecto regulado con cierta frecuencia, así como las **remisiones a la legislación ambiental vigente**, particularmente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su respectivo reglamento, cuyo estudio y conocimiento es altamente recomendable para las empresas licitadoras del sector de las infraestructuras.
13. Aparte de las obligaciones ambientales de tipo transversal, destacan por su frecuencia las cláusulas en el ámbito de la **gestión de residuos**, con obligaciones detalladas al respecto a los contratistas (en un caso incluso con aportaciones pecuniarias a programas públicos de contingencia), y en menor medida las actuaciones de protección forestal, la afectación de cauces naturales de agua, la prevención de incendios o localización de campamentos.
14. Es destacable el hecho de que la legislación mexicana incluya la única referencia legal identificada en este estudio en materia de **cambio climático**, a través de la cual se habilita a la autoridad a introducir elementos de cara a la reducción de gases de efecto invernadero. No obstante, ninguno de los pliegos analizados aborda esta cuestión.

7.3.4 ASPECTOS DE IMPACTO ECONÓMICO

15. La inclusión de cuotas de **contenido nacional** en los proyectos, tanto como criterio puntuable en los procesos de selección de ofertas como requisito obligatorio en el desarrollo del proyecto, son frecuentes en los pliegos de licitación, lo cual se corresponde con lo establecido en la legislación básica de contratos públicos. Lo mismo puede decirse de la participación de las **MiPYMES**, para las cuales se han identificado un número relevante cláusulas.
16. Las acciones de formación y capacitación al personal de las autoridades contratantes, identificadas en un proyecto de construcción de una central geotérmica, aportan indicios de la importancia que las autoridades mexicanas prestan a las acciones de **transferencia tecnológica** en proyectos propicios para ello.

7.3.5 ASPECTOS DE SEGURIDAD

17. Al margen de lo analizado en las secciones socio-laboral y medioambiental, no se han identificado cláusulas significativas en materia de seguridad, salvo ciertas menciones a cuestiones de seguridad vial en proyectos de infraestructura de transporte, o menciones genéricas sobre equipos e indumentaria de seguridad.

7.3.6 ASPECTOS DE GOBERNANZA

18. México es probablemente el país del presente estudio donde los aspectos de gobernanza se regulan con mayor intensidad. A este respecto destaca la figura del **auditor social** como mecanismo de la sociedad civil para ejercer control de legalidad y transparencia de los proyectos, lo cual implica la participación de los contratistas en sesiones y reuniones.
19. En otras ocasiones se requiere la participación activa del licitador en materia anticorrupción a través de encuestas sobre la transparencia de los procesos, mientras que en proyectos financiados por **organismos internacionales** se establecen garantías y obligaciones adicionales, normalmente anexadas a la documentación de licitación.

7.4 DOCUMENTACIÓN

NORMAS SOBRE LICITACIONES PÚBLICAS

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). DOF 16-01-2012
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSR). DOF 09-04-2012
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público DOF: 28/07/2010
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. DOF: 28/07/2010
- Ley de Asociaciones Público-Privadas LAPP. DOF: 16/01/2012.

OTRAS NORMAS CON REFERENCIA A LICITACIONES PÚBLICAS

- Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas. DOF: 11/08/2014
- Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales. DOF: 11/08/2014
- Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas. DOF 11-06-2012

DOCUMENTACIÓN Y ENLACES DE INTERÉS

- Portal de licitaciones públicas
<https://compranet.funcionpublica.gob.mx>
- Licitaciones en materia de hidrocarburos
<http://www.l.pép.pemex.com:8080/LeyPEMEX/Buscar.aspx>
- Guía de compras públicas
http://limco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
<http://www.cdi.gob.mx/>
- Protocolo de consulta a pueblos indígenas
http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=217&Itemid=200019

8. NICARAGUA

8.1 ANÁLISIS LEGAL

Uno de los aspectos característicos de la legislación básica de contratos públicos de Nicaragua es el hecho de contar con una regulación de las contrataciones municipales diferenciadas de las contrataciones del estado. De este modo, de cara a la identificación de preceptos que impliquen responsabilidades para las empresas licitadoras en materia socio-ambiental, se han analizado las siguientes normas:

- Ley 737 de 2010 Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público.
- Decreto 75-2010 Reglamento de la Ley 737.
- Ley 801 Ley de contrataciones administrativas municipales

En el momento de elaboración del presente estudio, Nicaragua no cuenta con una ley en materia de Asociaciones Público Privada, si bien en los últimos años se han incrementado las demandas por parte de las organizaciones del sector privado nicaragüense en esta dirección, particularmente como consecuencia de los grandes proyectos planificados entorno al posible canal interoceánico. A su vez, la legislación básica de contratos remite a ciertas disposiciones, particularmente en materia medioambiental (por ejemplo, la ley 462 de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal). Tampoco se tiene conocimiento de una ley general sobre infraestructuras en el país, aunque recientemente se ha aprobado una polémica norma específica para el desarrollo de las infraestructuras asociadas al mencionado canal.

A través del análisis pormenorizado de la legislación nicaragüense de contratos públicos se han identificado un total de 14 artículos con mención expresa a asuntos socio-ambientales, bien sea como base legal de posibles cláusulas a introducir en pliegos de licitación o como preceptos dirigidos a las autoridades y empresas licitadoras. Tal y como se muestra en la Tabla 40, la mayoría de los artículos (cinco en total) hacen referencia a cuestiones de impacto económico, principalmente a través de la protección de las pequeñas y medianas empresas y la promoción de contenidos nacionales en las propuestas de licitación. El segundo aspecto más regulado es el del impacto social de los proyectos, en el cual destaca una mención expresa a los pueblos indígenas. Únicamente tres artículos contienen referencias a cuestiones medioambientales de los contratos públicos. En materia de gobernanza no se ha identificado ningún precepto relevante que sirva de base legal o implique obligaciones específicas para las autoridades y empresas licitadoras. Los requerimientos y estudios previos, así como la definición de criterios de selección son las formas más comunes de regulación de estos aspectos, si bien también se han identificado algunas definiciones legales y regímenes especiales en materia socio-ambiental.

Por último, cabe mencionar que Nicaragua cuenta con un Sistema Nacional de Inversión Pública, conformado por una red de instituciones públicas y normas encaminadas al establecimiento de las líneas y objetivos principales de la inversión pública. El sistema está regulado por tres decretos diferenciados (de creación, funcionamiento y adscripción ministerial) y a través de él se han elaborado una serie de guías sectoriales de pre-inversión en los que se incluye, entre otros aspectos, el análisis de sostenibilidad y viabilidad de proyectos, con particular atención al alineamiento con las políticas de desarrollo del país.

Tabla 40- Número de preceptos sociales identificados en la legislación nicaragüense sobre contratos públicos por tipo de precepto y temática

	CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE PROPUESTAS	DEFINICIONES	ESTUDIOS Y REQUERIMIENTOS PREVIOS	NORMAS PROCEDIMENTALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	NORMATIVA APLICABLE (CRITERIOS PARA EMPRESAS EXTRANJERAS)	REGÍMENES O INCENTIVOS ESPECIALES PARA SECTORES DEL ÁMBITO SOCIO-AMBIENTAL	TOTAL GENERAL
IMPACTO ECONÓMICO	3					2	5
Interés nacional	1						1
Pymes	2					2	4
MEDIO AMBIENTE		2	2				4
Impacto ambiental			2				2
Medio Ambiente (general)		1					1
NORMATIVA APLICABLE					2		2
IMPACTO SOCIAL			2	1			3
Impacto Social (general)			2				3
Pueblos indígenas				1			1
TOTAL GENERAL	3	3	4	1	2	2	14

8.1.1 NORMATIVA APLICABLE A LICITADORES EXTRANJEROS

En cuanto a la legislación aplicable a empresas licitadoras extranjeras, la ley 737 excluye de su ámbito de aplicación los contratos firmados y ejecutados fuera del territorio nacional (artículo 5.1), en cuyo caso se aplicará la ley extranjera. Por tanto, los contratos firmados por empresas extranjeras en el territorio nacional se regirán por la ley nicaragüense. Respecto de los proyectos financiados por donaciones internacionales, tanto procedentes de organismos internacionales como de convenios o tratados, el mismo artículo determina que habrá que estar a lo dispuesto en los mismos, sin establecer ningún límite porcentual sobre la financiación, a partir del cual se considere el proyecto como financiado internacionalmente. También se excluyen del ámbito de aplicación de la norma, los contratos internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo que requieran aprobación de la Asamblea Nacional, en los términos del artículo 138, numeral 12 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

8.1.2 MEDIO AMBIENTE

Uno de los aspectos más destacables de la legislación nicaragüense de contratación pública es la definición incluida tanto en la Ley 737 como en la Ley 801 (ambas en su artículo segundo) del concepto de “Compra Pública Sostenible”, lo cual implica una innovación no identificada en el resto de las legislaciones analizadas en este estudio. Según este artículo, la compra Pública Sostenible consiste en la integración por parte de las *autoridades públicas de aspectos sociales, éticos y ambientales en las especificaciones técnicas mínimas, en los criterios de selección objetiva y en las condiciones de ejecución de los contratos administrativos, los que deberán estar claramente incluidos en los pliegos de bases y condiciones*. Por tanto, este precepto sirve además como base legal de todas las cláusulas introducidas en los pliegos de licitación, encaminadas a regular las responsabilidades sociales tanto de las autoridades convocantes como de las empresas participantes.

Tanto la Ley 737 como la Ley 801 incluyen sendas disposiciones por las que se obliga a las autoridades convocantes a contar con todos los estudios previos a la ejecución del proyecto, incluyendo la correspondiente declaración de impacto ambiental (artículos 21 y 9 respectivamente). Sin embargo, las condiciones y requerimientos específicos de dichos estudios no se regulan de manera pormenorizada en la legislación básica de contratos.

8.1.3 IMPACTO SOCIAL

En materia de impacto social, los paralelismos entre la Ley 737 y la Ley 801 también se manifiestan respecto a la obligación de diseñar normativas complementarias, modelos de manuales, guías, etc. que incluyan aspectos técnicos, económicos y sociales sobre la compra sustentable, en pro del desarrollo o mejora del Sistema (artículos 9.9 y 13 respectivamente).

Por otra parte, la única mención a los pueblos indígenas se establece en la legislación de ámbito municipal respecto a la obligación de las autoridades de traducir los pliegos de licitación a las lenguas de las comunidades presentes en la zona de ejecución del proyecto (artículo 32). A este respecto cabe mencionar que desde el año 2003, Nicaragua cuenta con una Ley de Propiedad Comunal de Pueblos Indígenas en la que, entre otros aspectos, se regula el derecho de consulta en el contexto de concesiones y contratos de explotación de los “recursos naturales del subsuelo en tierras indígenas”. Por tanto ha de entenderse que proyectos de naturaleza distinta,

tales como las infraestructuras de transporte, no cuentan con tal protección en el marco de la mencionada ley.

8.1.4 GOBERNANZA

En materia de gobernanza no se han identificado artículos con contenidos relevantes, más allá de las definiciones de principios rectores y demás declaraciones sobre transparencia y lucha contra la corrupción.

8.1.5 IMPACTO ECONÓMICO

Uno de los aspectos que mayor atención recibe en la legislación es la protección y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas nicaragüenses. De este modo, la Ley 737 habilita la posibilidad de abrir procedimientos de contratación dirigidos exclusivamente a este tipo de entidades (artículo 27), mientras que en el reglamento de desarrollo de la ley se insta a la Dirección General de Contrataciones del Estado a *establecer criterios en los que se fomenten la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante el uso de instrumentos tales como el establecimiento de topes máximos, la división por zonas geográficas de los acuerdos, la limitación temporal de los acuerdos, las medidas necesarias para evitar la concentración de mercado en un solo proveedor, garantizando la libre competencia y evitando la conformación de monopolios, así como toda medida que contribuya al objetivo perseguido (artículo 284)*. Igualmente, respecto de la modalidad de contratación simplificada, se establece la obligación de incluir criterios para fomentar la participación de las MiPYMES (artículo 147.b), mientras que en caso de empate en la evaluación de propuestas se preferirá la oferta correspondiente a este tipo de empresas (artículo 144).

8.2 ANÁLISIS DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN

8.2.1 CARACTERIZACIÓN DE LAS LICITACIONES

Con el objetivo de identificar y categorizar cláusulas de contenido socio-ambiental, se ha seleccionado una muestra de nueve pliegos de licitación de obras públicas, de los cuales cuatro corresponden a entidades estatales y el resto a administraciones de ámbito municipal. Todos ellos fueron publicados durante el año 2015 (véase la Tabla 41).

En términos de presupuesto, cuatro proyectos cuentan con una dotación inferior al millón de euros y otros tres se encuentran en la horquilla entre uno y diez millones de euros, mientras para los dos restantes no se han encontrado los datos correspondientes. A este respecto cabe mencionar que la búsqueda de pliegos de licitación se ha visto obstaculizada por el hecho de que los procesos de licitación pública internacional (principalmente proyectos de mayor envergadura) en su mayoría proveen los pliegos únicamente de manera presencial a los licitadores interesados, lo cual ha restringido en gran medida la muestra.

En cuanto al origen de los fondos de financiación de los proyectos, cuatro de ellos cuentan con recursos exclusivamente nacionales, dos son financiados por fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, uno por el Banco Mundial y otro por la Cooperación Española (se desconocen los porcentajes de participación de cada uno de ellos). Para uno de los proyectos no se ha podido recabar información sobre el origen de la financiación. En lo que respecta a los sectores de licitación, tres de los proyectos corresponden al ámbito del agua y saneamiento (dos sistemas de agua potable y la instalación de un conjunto de letrinas), dos al de transportes (construcción de un puente y una carretera), y otros dos al de desarrollo rural (construcción de un hospital rural y unos trabajos de demarcación y rotulación de un parque natural). También se ha incluido un proyecto de urbanización y construcción de viviendas y la instalación de una red de distribución eléctrica.

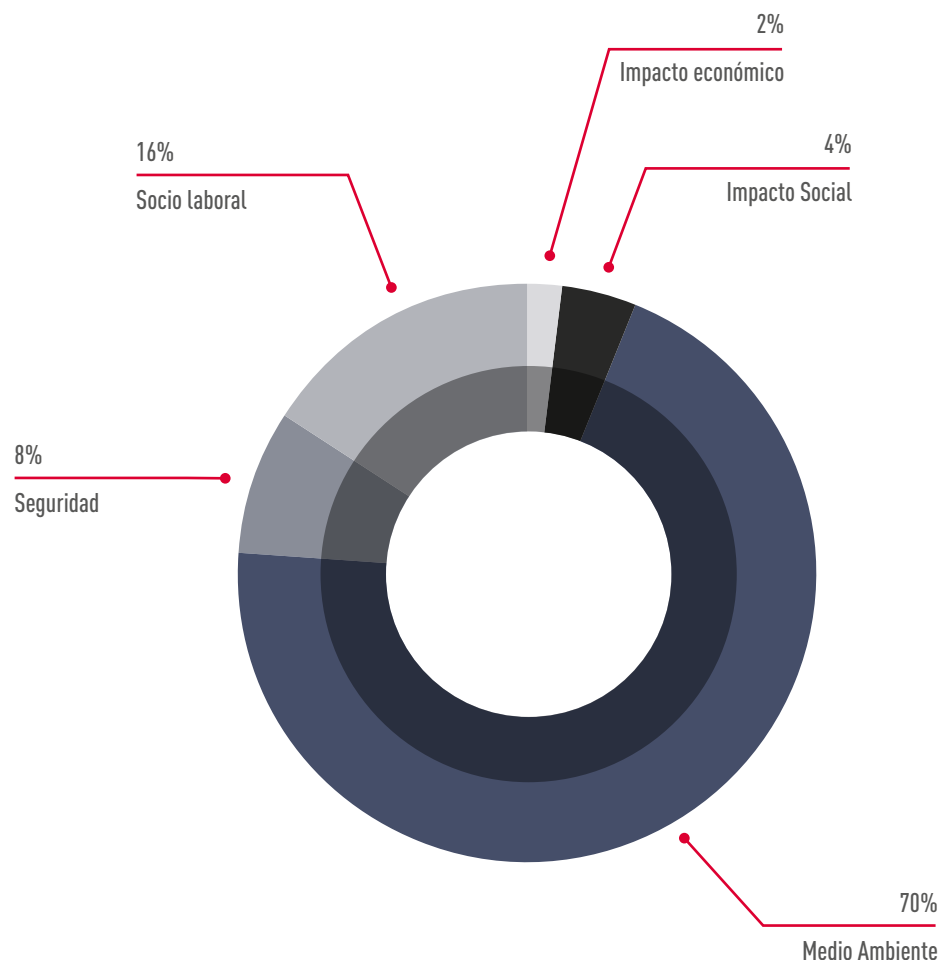
Tabla 41. Caracterización de las licitaciones seleccionadas en Nicaragua

	FECHA PUBLICACIÓN	TIPO DE ADMINISTRACIÓN	FINANCIACIÓN EXTERNA	MODALIDAD/TIPO DE LICITACIÓN	SECTOR LICITACIÓN	SUBSECTOR LICITACIÓN	MONTO (INTERVALOS)
Licitación 1	feb-15	Municipal	Nacional	Licitación Pública	Agua y Saneamiento	Sistemas de agua potable	<1,000,000
Licitación 2	ene-15	Municipal	Sin datos	Licitación Compras por Cotización Mayor Cuantía	Agua y Saneamiento	Otras infraestructuras	<1,000,000
Licitación 3	feb-15	Municipal	Nacional	Licitación por Registro	Transportes	Puentes	<1,000,000
Licitación 4	abr-15	Estatl	Nacional	Licitación Pública	Energía, extractivas e hidrocarburos	Redes de distribución	<1,000,000
Licitación 5	ene-15	Municipal	Nacional	Licitación Pública	Transportes	Carreteras y caminos	1.000.000-10.000.000
Licitación 6	may-15	Municipal	BID	Licitación Pública Internacional	Otras infraestructuras	Proyectos de urbanización y viviendas	1.000.000-10.000.000
Licitación 7	may-15	Estatl	BID	Licitación Pública Internacional	Desarrollo rural	Hospitales	1.000.000-10.000.000
Licitación 8	jun-15	Estatl	BM	Licitación Pública Nacional	Desarrollo rural	Otras infraestructuras	Sin datos
Licitación 9	jul-15	Estatl	AECID	Licitación Pública	Agua y Saneamiento	Sistemas de agua potable	Sin datos

8.2.2 CARACTERIZACIÓN GENERAL DE CLÁUSULAS SOCIALES

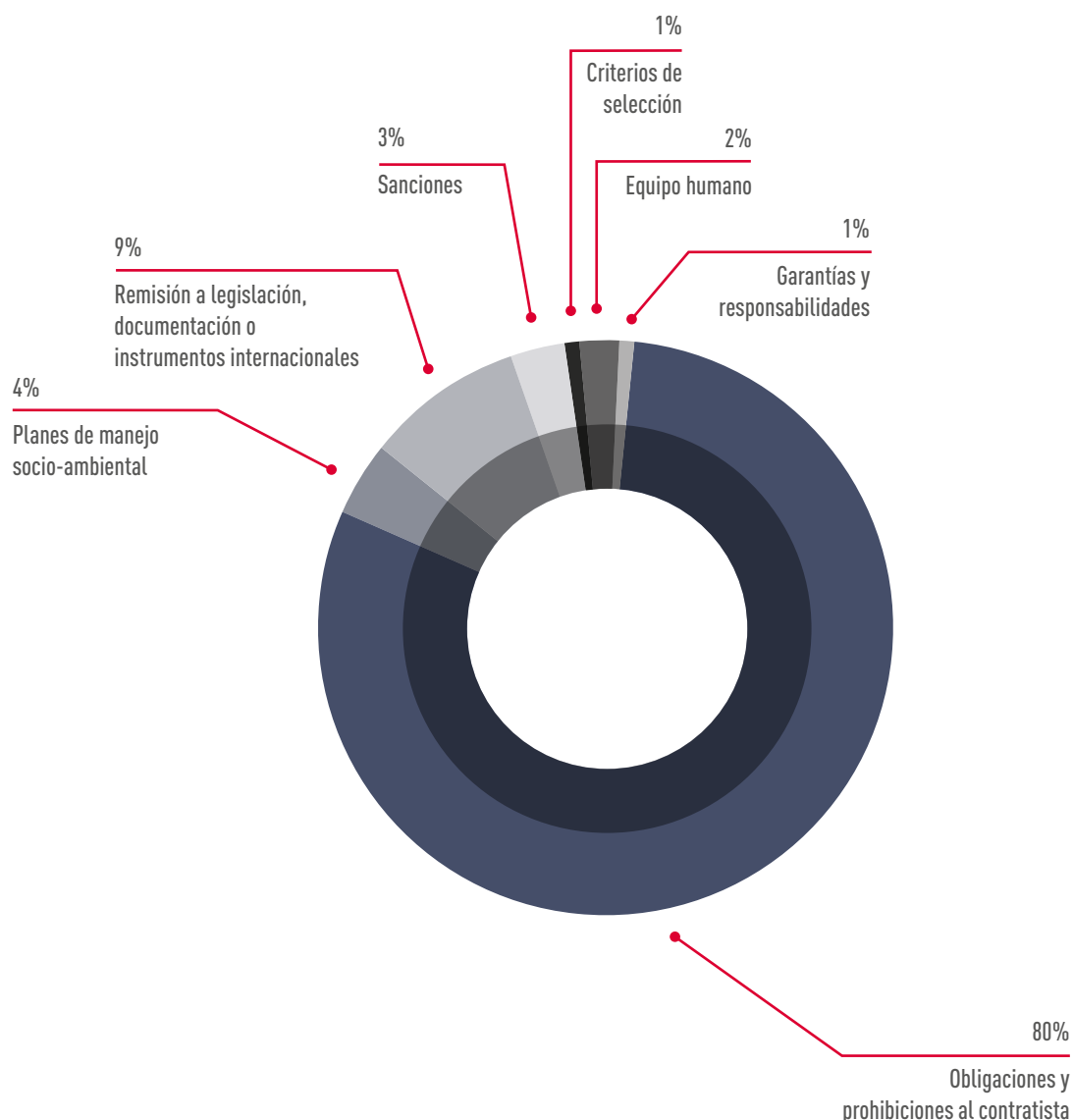
Un total de 80 cláusulas con contenido socio-ambiental han sido identificadas en el caso de Nicaragua, lo que supone una media inferior a las nueve cláusulas por licitación. Como puede observarse en el Gráfico 28, la gran mayoría (71%) de estas disposiciones están encaminadas a la regulación de los aspectos puramente medioambientales, mientras que las cuestiones socio-laborales ocupan el 16% de la muestra. Destaca la escasez de cláusulas de temática de impacto social, con tan sólo tres preceptos identificados, y de impacto económico, mientras que la regulación de aspectos de seguridad se recoge en un total de seis cláusulas.

Gráfico 28. Distribución de cláusulas sociales por temática. Nicaragua



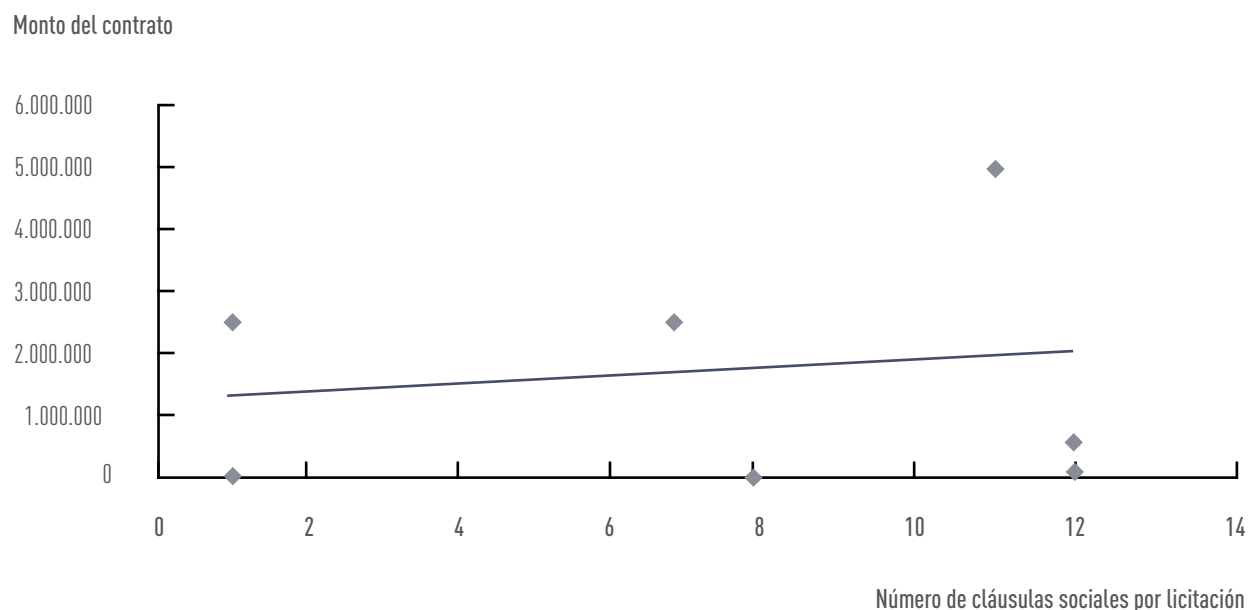
La distribución por tipo de regulación también muestra un patrón un tanto inusual, siendo la inmensa mayoría de las cláusulas (80%) obligaciones y/o prohibiciones directas a las empresas licitadoras o contratistas. Con cierta frecuencia aparecen también las remisiones a la legislación nicaragüense relacionada con aspectos sociales o ambientales, mientras que el resto de tipologías, tales como las sanciones, las garantías y responsabilidades, los criterios de selección de ofertas, los requisitos de personal cualificado o los planes de gestión integral cuentan con una presencia muy minoritaria. Cabe resaltar igualmente, que únicamente seis de las 80 cláusulas identificadas han sido catalogadas como estándar, en el sentido de disposiciones empleadas de manera idéntica en distintos pliegos de licitación.

Gráfico 29. Distribución de cláusulas por tipo de regulación. Nicaragua



Por último, en cuanto a la relación existente entre el tamaño de los proyectos y el número de cláusulas de temática socio-ambiental, el Gráfico 30 muestra una leve tendencia positiva, lo que implica que, en promedio, los proyectos que cuentan con mayor presupuesto tienden a incorporar una regulación más intensa de los aspectos de impacto social y ambiental. No obstante esta conclusión ha de interpretarse cautelosamente, dado el limitado número de observaciones de la muestra.

Gráfico 30. Correlación entre el número de cláusulas sociales y monto del contrato en licitaciones públicas de Nicaragua²⁵.



8.2.3 CLÁUSULAS SOCIO-LABORALES

Las cuestiones socio-laborales aparecen mencionadas en un total de 13 cláusulas distribuidas en siete pliegos distintos, de las cuales siete entran a regular las condiciones de trabajo y salubridad durante las obras. Otras tres cláusulas hacen referencia a aspectos relacionados con la gestión de los riesgos laborales, mientras que las tres disposiciones restantes abordan asuntos de género y protección laboral. Ha de notarse que todas las cláusulas de este ámbito pertenecen a la categoría de obligaciones y prohibiciones, no habiéndose identificado otras modalidades frecuente tales como los criterios de selección de propuestas, las garantías o las sanciones al licitador.

Tabla 42. Número de cláusulas socio-laborales, por subsector y tipo de regulación. Nicaragua

	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	TOTAL
Condiciones de trabajo y salubridad	7	7
Género	1	1
Protección laboral	2	2
Riesgos laborales	3	3
Total	13	13

²⁵ Las cláusulas con referencia a planes de manejo social han sido ponderadas con un multiplicador (1=10)

En materia de **condiciones de trabajo**, la mayoría de disposiciones identificadas hacen referencia a la obligación del contratista a instalar y mantener en condiciones higiénicas los servicios sanitarios y letrinas para el personal de la obra, lo cual aparece en cinco de los nueve pliegos. Las otras dos disposiciones instan a la empresa adjudicataria a tomar las medidas y precauciones necesarias contra insectos y mosquitos, tal y como muestra el siguiente ejemplo encontrado en un proyecto de agua y saneamiento:

"Medidas para controlar los insectos, mosquitos y parásitos tanto en áreas laborales, como de descanso, incluyendo, si es necesario, el rociado con químicos, de conformidad con los reglamentos de las autoridades competentes."

Los **riesgos laborales** no cuentan por lo general con una regulación detallada ni se establecen obligaciones o manuales específicos en la materia. Las tres cláusulas identificadas en esta materia simplemente establece obligaciones genéricas sobre las responsabilidades del contratista, y a lo sumo le recuerdan la obligatoriedad de uso de equipos e indumentarias de seguridad adecuados. La siguiente cláusula identificada en un proyecto de construcción de carreteras representa el caso de mayor exigencia:

Seguridad, higiene ocupacional y prevención de accidentes. Desde el inicio y hasta que se concluyan las obras el contratista deberá cumplir las normas relativas a seguridad, higiene y medio ambiente. Será responsable de la seguridad y prevención de accidentes en los alrededores de la construcción de la Obra. Deberá suministrar los implementos necesarios para proteger la vida y salud de su personal. No se asumirán ante el contratista más responsabilidades que las previstas y derivadas de la respectiva contratación, esto incluye responsabilidades vinculadas a la Seguridad Social de sus trabajadores.

Colocará señales de advertencia y mantendrá medidas razonables para garantizar la seguridad y protección del público, según las condiciones en el sitio de la obra. Se incluirán entre otros la instalación de vallas de seguridad con el logotipo de ALMA, rótulos de señalización preventiva de peligros y otras señales que fueren necesarias.

En materia de **protección laboral**, uno de los pliegos analizados (correspondiente al sector energético), requiere que el personal clave sean trabajadores permanentes de la empresa, lo cual deberá justificarse mediante la presentación de las planillas de pago de los últimos tres meses, y la planilla emitida mensualmente por el seguro social. En otro proyecto del ámbito del agua y saneamiento, se insta al contratista a respetar en la programación de los trabajos todas las festividades nacionales, locales y religiosas, así como “otras costumbres de la República de Nicaragua”.

Mención especial merece una de las escasas cláusulas identificadas en todo el estudio en cuestiones de **género**. Se trata de un llamamiento a la empresa contratista a aplicar el enfoque de género en la contratación de personal para los trabajos, identificado en un proyecto de demarcación y rotulación de un parque natural.

8.2.4 CLÁUSULAS DE IMPACTO SOCIAL

Las cuestiones de impacto social únicamente se recogen en tres cláusulas aisladas, dos de las cuales hacen referencia de manera idéntica a la gestión de los **restos arqueológicos** encontrados durante los trabajos:

Cualquier elemento de interés histórico o de otra naturaleza o de gran valor que se descubra inesperadamente en la zona de las obras será de propiedad del Contratante. El Contratista deberá notificar al Gerente de Obras acerca del descubrimiento y seguir las instrucciones que éste imparta sobre la manera de proceder.

Por otra parte, la única referencia a acciones de **sensibilización y formación** dirigidas a las comunidades locales se establece respecto al proyecto de demarcación y señalización de un parque natural, en este caso encaminadas a la educación y sensibilización ambiental sobre la importancia de cuidar y proteger las obras físicas

8.2.5 CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES

Los aspectos medioambientales suponen el grueso principal de cláusulas identificadas en los proyectos de Nicaragua, con un total de 56. De ellas, 20 corresponden a medidas en materia de gestión de residuos, y otras 11 hacen referencia a aspectos de impacto ambiental general. La regulación de materiales es objeto de mención en siete ocasiones, mientras que las disposiciones encaminadas a la protección de recursos forestales ascienden a seis. Las emisiones de gases y ruidos aparecen en cinco ocasiones, mientras que otros aspectos tales como la eficiencia energética, el impacto paisajístico, las licencias ambientales o las acciones de sensibilización ambiental aparecen sólo de manera puntual. La mayoría de estas cuestiones se regulan a través de la definición de obligaciones y prohibiciones directas a los contratistas, aunque con cierta frecuencia se recurre al uso de remisiones legislativas en materia medioambiental.

Tabla 43. Número de cláusulas medioambientales por subsector y tipo de regulación. Nicaragua

	CRITERIOS DE SELECCIÓN	EQUIPO HUMANO	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	PLANES DE MANEJO SOCIO-AMBIENTAL	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	SANCIONES	TOTAL GENERAL
Eficiencia energética	1				1		1
Emisiones de gases y ruidos			4		1		5
Gestión de residuos			20				20
Gestión forestal		1	4		1		6
Impacto ambiental general		1	2	3	3	2	11
Impacto visual y paisajístico			1				1
Informes ambientales			2				2
Licencias medioambientales			2				2
Materiales			6		1		7
Sensibilización y formación ambiental			1				1
Total general	1	2	42	3	6	2	56

Las responsabilidades en materia de **licencias y permisos** ambientales aparecen mencionadas únicamente en dos pliegos, en los cuales se establece que el contratista se hará responsable de su obtención y documento. En uno de ellos se insta además a verificar los acuerdos con los propietarios de terrenos objeto de bancos de materiales, *para determinar la reconfiguración de los mismos al finalizar el periodo.*

Hasta en 20 ocasiones se han contabilizado menciones a aspectos relacionados con la **gestión de residuos**, si bien en cuatro de los proyectos no se han identificados cláusulas. Dependiendo de la naturaleza del proyecto, encontramos disposiciones encaminadas a regular diversos elementos, tales como la gestión de basuras, el tratamiento de vertidos, el almacenamiento de hidrocarburos o el tratamiento de sustancias peligrosas. El nivel de exigencia en este ámbito es bastante variable, encontrándose desde pliegos que únicamente exigen la instalación de cubos de basuras, hasta otros en los que se detallan obligaciones en cuanto a calidad de las aguas residuales o la reutilización de ciertos materiales. Destacan por su nivel de concreción las siguientes disposiciones:

La evacuación de los lodos al relleno sanitario municipal "La Chureca" deberá ser considerada como la última solución practicable, ya que este relleno sanitario no tendrá una gran capacidad disponible, puesto que también está situado cerca del lago. El reciclaje de los lodos mediante el uso en la agricultura parece ser el método más razonable desde el punto de vista medio-ambiental. Sin embargo, por el momento, la futura utilización de los lodos en la agricultura no puede ser garantizada. Tomando en cuenta estos antecedentes, los servicios a ser proporcionados por el Contratista, deberán incluir únicamente el costo del transporte hacia un sitio dentro de una distancia de 15 km con indicación de los costos adicionales para cada kilómetro.

Se recomienda separar el papel y la madera, que puedan ser utilizados como combustible, la tierra sobrante de excavación que se pueda disponer como relleno, los metales y los plásticos que se puedan reciclar.

Los materiales y escombros no reciclables deben ser enviados a botaderos municipales, donde existan. De no existir botadero autorizado, los desechos sólidos deben ser enterrados en sitios aprobados por el ingeniero supervisor o quemados con autorización previa del supervisor. Los residuos de asbesto cemento no se deben fracturar.

El contratista no podrá directamente o a través de terceras personas, disponer estos residuos en sitios diferentes que los establecidos para ello y autorizados por el supervisor. Por ningún motivo se permitirá botar residuos en ríos o quebradas, calzadas, canales de aguas pluviales o cauces, cuerpos de agua o cualquier otro sitio donde puedan ser causa de contaminación del ambiente o deterioro del paisaje.

En materia de **impacto ambiental general**, se han identificado una serie de cláusulas en las que se alude a la obligación genérica por parte del contratista de respetar el medio ambiente y minimizar las acciones contaminantes que puedan afectar el entorno, remitiéndose en algunas de ellas a la legislación sectorial relevante. A este respecto cabe destacar las siguientes normas ambientales mencionadas en los pliegos de licitación de un proyecto municipal de carreteras:

- Manual Centroamericano de Normas Ambientales para el Diseño, Construcción y Mantenimiento de Carreteras,
- Ley 559 “Ley especial de delitos contra el Medio Ambiente y Los Recursos Naturales” y
- Ordenanza Municipal No. 02-2006 “Daños y Multas Ambientales en el Municipio de Managua.

En cuanto a los **planes de gestión integral ambiental**, únicamente dos proyectos recogen obligaciones específicas al respecto. En uno de ellos (sector de agua y saneamiento) se insta al contratista a elaborar el documento, mientras que en el otro (sector de transporte) se hace remisión al plan ya elaborado con carácter previo. Por otra parte, la previsión de posibles **sanciones** (o incluso la rescisión del contrato) por causa de faltas o delitos ambientales se recogen únicamente en un proyecto del sector eléctrico, mientras que la obligación de contratar a un especialista medioambiental sólo aparece en un pliego del ámbito del agua y saneamiento. Mención especial merecen las disposiciones ambientales del proyecto de demarcación y señalización de un parque natural cuyo pliego incluye los siguientes aspectos:

- Guía de Higiene y Seguridad Ocupacional, Prevención, Mitigación de Impactos Ambientales y Check List para verificar el cumplimiento de disposiciones ambientales en la etapa de diseño y construcción de obras menores en áreas protegidas.
- Lista de autoevaluación ambiental inicial para actividades de demarcación en áreas protegidas. Se trata de un check list de autoevaluación con las distintas obligaciones del contratista en materia de medioambiental. En ella, se incorporan aspectos de la legislación ambiental nicaragüense y los procedimientos del Banco Mundial, en lo referente a las Políticas de Salvaguarda Ambiental. Se indican las pautas y criterios ambientales a tomar en consideración durante el inicio al proceso de Demarcación.

En cinco de los proyecto se han identificado cláusulas con contenidos específicos en materia **forestal**. En este sentido Nicaragua destaca dentro de los países del estudio en cuanto a las regulaciones en este ámbito, exigiéndose en algún caso la contratación de un especialista, así como requisitos específicos en cuanto a repoblación de especies autóctonas y demás medidas de mitigación, de acuerdo a las directrices establecidas por el Ministerio de Medio Ambiente. También resultan llamativas las disposiciones sobre **calidad ambiental de materiales de construcción** (pinturas, químicos, asfaltos, etc.) como las prohibiciones de materiales peligrosos. En el ámbito de las emisiones de gases y ruidos, dos de los proyecto (en los sectores del transporte y el agua y saneamiento) contienen directrices bastante detalladas al respecto.

En cuanto al resto de disposiciones, destaca una de las pocas menciones en todo el estudio en materia de **eficiencia energética** (estableciéndose como criterio de preferencia en un concurso de licitación de agua y saneamiento), una disposición para mitigar el **impacto visual** del proyecto a través de la instalación de estructuras temporales, así como la siguiente cláusula en materia de **sensibilización ambiental**:

El contratista está en la obligación de coordinar con la Delegación Departamental del MARENA o bien con el Especialista en Áreas Protegidas del MARENA PRODEP II, la planificación e implementación de encuentros de inducción en educación ambiental, en su etapa inicial, intermedia y final del proyecto y lograr compromisos de protección, cuidado, conservación y colaboración de las y los trabajadores que por lo general, y así está previsto, será mano de obra local.

8.2.6 CLÁUSULAS DE IMPACTO ECONÓMICO

En el campo del impacto económico únicamente se han identificado dos cláusulas relevantes, ambas en proyectos del sector del agua y saneamiento. En una de ellas se establece la preferencia por MiPYMES a la hora de subcontratar los trabajos objeto del contrato, mientras que la otra se enmarca en el área de la transferencia tecnológica, instando a la empresa contratista a realizar todas las acciones formativas necesarias para capacitar al personal de la autoridad contratante en el uso de los equipos instalados.

8.2.7 CLÁUSULAS DE SEGURIDAD

Algunos aspectos de seguridad, no directamente relacionados con cuestiones laborales o medioambientales, son regulados de manera específica en seis cláusulas distribuidas en cuatro pliegos distintos. En dos de ellas se regulan aspectos relacionados con las excavaciones, mientras que las cuatro restantes abordan aspectos tales como la seguridad vial, la calidad de materiales, los daños a terceros o aspectos de seguridad industrial en general.

Tabla 44. Número de cláusulas de seguridad por subsector y tipo de regulación. Nicaragua

	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	TOTAL
Daños a terceros	1			1
Materiales		1		1
Seguridad Industrial			1	1
Seguridad vial y señalización de obras		1		1
Uso de explosivos y demoliciones		2		2
Total general	1	4	1	6

Los aspectos de seguridad respecto de los trabajos de excavaciones son regulados en dos cláusulas idénticas identificadas en un proyecto de construcción de un hospital y en otros del sector energético, instando al contratista a tener en cuenta los factores climáticos de cara a la protección de los trabajos. En este último proyecto también se establece la prohibición de usar materiales de construcción compuestos por sustancias peligrosas o prohibidas como son el plomo, mercurio, asbesto, amianto, o cualquier sustancia susceptible de producir intoxicación o daños por inhalación o contacto. A modo de ejemplo de cláusula genérica en asuntos de seguridad se reproduce el siguiente texto identificado en un pliego del ámbito del agua y saneamiento:

El Contratista deberá emprender todos los esfuerzos razonables para asegurar que las operaciones relacionadas con la administración, operación y mantenimiento de la Planta, se lleven a cabo de tal manera que alcancen el máximo de su eficacia, la seguridad de todos los empleados del Contratista y todas las partes que pudiesen estar involucradas o afectadas por las Operaciones del Contratista. El Contratista deberá cumplir con todas las regulaciones y leyes relacionadas con el incendio, salud y seguridad como está requerido en las leyes vigentes de la República de Nicaragua.

8.2.8 CLÁUSULAS DE GOBERNANZA

No se han identificado cláusulas relevantes en esta materia.

8.2.9 CLÁUSULAS GENERALES SOCIO-AMBIENTALES

No se han identificado cláusulas relevantes en materia socio-ambiental general.

8.3 CONCLUSIONES

8.3.1 ASPECTOS SOCIO-LABORALES

1. Las cuestiones socio-laborales no se regulan con gran frecuencia en los pliegos de licitación de Nicaragua, si bien algunos aspectos aislados resultan llamativos. Este es el caso de una de las pocas referencias en el presente estudio a la aplicación del enfoque de **género** en la contratación de personal en el marco de un proyecto de demarcación de parques naturales, o la obligación de que la plantilla esté conformada exclusivamente por **personal permanente** de la empresa.
2. En materia de **condiciones de trabajo** destaca la obligación de instalar servicios sanitarios y letrinas en las áreas de trabajo, así como la toma de medidas contra insectos y mosquitos. En cambio, los riesgos laborales son objeto de una regulación muy genérica, limitada en la mayoría de los casos a referencias a equipos y prendas básicas de seguridad.
3. En cuanto a las ausencias más notables, caben mencionar los aspectos relacionados con **salarios** y remuneraciones, o las disposiciones relativas a la generación de **empleo** y la inserción laboral local. A este respecto habrá que estar a lo dispuesto en la normativa general laboral nicaragüense, y en particular a la normativa del Ministerio de Trabajo sobre los costes de mano de obra en contratos de construcción.

8.3.2 ASPECTOS DE IMPACTO SOCIAL

4. Las referencias a aspectos relacionados con el impacto social de los proyectos y las medidas de mitigación se limitan a dos cláusulas sobre gestión de hallazgos **arqueológicos**, y una acción de **sensibilización ambiental** dirigida a las comunidades locales en el marco de un proyecto de demarcación de parques naturales.
5. En ninguno de los pliegos analizados se mencionan obligaciones respecto a la implementación de **planes integrales de gestión social**, procesos participativos o consultas con pueblos indígenas. No obstante, ha de tenerse en cuenta que la muestra de pliegos, debido a la falta de disponibilidad de pliegos publicados, carece de proyectos de gran escala en los que éstos aspectos suelen cobrar mayor protagonismo.

8.3.3 ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES

6. La regulación sobre los aspectos ambientales en los pliegos es particularmente detallada y exigente, con múltiples referencias a sectores tales como la gestión de residuos, materiales de construcción, emisión de gases, vertidos, contaminación acústica, impacto paisajístico, e incluso la eficiencia energética (uno de las escasas menciones en todo el estudio).

7. Particularmente detallada resulta en ocasiones la **regulación de gestión** de residuos, estableciéndose responsabilidades y obligaciones concretas respecto a la manipulación de residuos peligrosos, los vertidos a cauces naturales, prohibición de determinados materiales, tratamiento de aguas, etc. Los aspectos **forestales** también cuentan con frecuentes menciones, instándose al contratista a respetar las guías del Ministerio del Medio Ambiente en la materia, con particular atención a la reposición de especies autóctonas.

8.3.4 ASPECTOS DE IMPACTO ECONÓMICO

8. En materia de impacto económico únicamente se han identificado dos cláusulas, ambas en el sector del agua y saneamiento: una en materia de **transferencia tecnológica** (formaciones sobre funcionamiento y mantenimiento de equipos) y otra sobre la preferencia MiPYMES en la subcontratación de tareas.
9. A pesar de las numerosas referencias legales a la inclusión de contenidos nacionales en los proyectos y la promoción de las **MiPYMES**, los pliegos de licitación seleccionados apenas incorporan disposiciones en este sentido.

8.3.5 ASPECTOS DE SEGURIDAD

10. Únicamente dos pliegos de licitación incluyen menciones de seguridad, distintos de los ya analizados en el campo medioambiental y socio-laboral. Se trata de declaraciones generales de responsabilidad general del contratista para salvaguardar la seguridad de personas y bienes durante los trabajos, así como ciertas obligaciones en la provisión de equipos y prendas de seguridad.

8.3.6 ASPECTOS DE SEGURIDAD

11. No se han detectado elementos destacables en el ámbito de la gobernanza, más allá de las declaraciones de principios que han de regir los procesos de selección y los deberes generales durante la ejecución de los proyectos

8.4 DOCUMENTACIÓN

NORMAS SOBRE LICITACIONES PÚBLICAS

- Ley 737 de 2010 Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público
- Decreto 75-2010 Reglamento de la Ley 737
- Ley 801 Ley de contrataciones administrativas municipales

OTRAS NORMAS CON REFERENCIA A LICITACIONES PÚBLICAS

- Ley 462 de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal
- Ley 559 Ley especial de delitos contra el Medio Ambiente y Los Recursos Naturales

DOCUMENTACIÓN Y ENLACES DE INTERÉS

- Portal de licitaciones de Nicaragua
<https://www.gestion.nicaraguacompra.gob.ni>
- Sistema Nacional de Inversión Pública
<http://www.snip.gob.ni/>
- Metodología General para la Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública
<http://www.snip.gob.ni/docs/files/MetodologiaGeneral.pdf>

9. PERÚ

9.1 ANÁLISIS LEGAL

El principal instrumento legislativo que regula la contratación pública de Perú ha sido objeto de reciente reforma, a través de la aprobación de la Ley 30225 de Contrataciones del Estado de julio de 2014, por lo que éste resulta un caso particularmente interesante para examinar recientes tendencias en cuanto a la incorporación de aspectos sociales en proyectos públicos. El decreto que desarrolla la reciente ley aún no había sido aprobado en el momento de realización del presente estudio, sin embargo, las autoridades procedieron a la publicación de un primer borrador cuyas disposiciones han sido también incluidas en la siguiente revisión.

Adicionalmente, se ha revisado la siguiente normativa conformante del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP):

- Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública N° 27293.
- DIRECTIVA N° 001-2014-EF/63.01, Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para proyectos formulados en el marco de la nonagésima sexta disposición complementaria final de la ley N°
- Decreto Legislativo N° 1012- Decreto Legislativo que aprueba la ley marco de Asociaciones Público - Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la Inversión Privada.
- Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 - Decreto Supremo N° 127-2014-EF – Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción privada.
- Decreto Supremo N° 376-2014-EF , Modifican el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012, que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la Generación del Empleo Productivo y dicta Normas para la Agilización de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada, aprobado mediante Decreto Supremo N° 127-2014-EF.

La mayoría de disposiciones de contenido social, o que sirven de base legal para cláusulas sociales en licitaciones públicas, se han encontrado en la legislación básica de contratos, mientras que la normativa del SNIP se conforma como un marco regulatorio de carácter institucional. Se han identificado un total de 16 artículos en materia socio-ambiental, de los cuales ocho hacen referencia a cuestiones de impacto social y tres a medio ambiente. En materia de impacto económico y gobernanza únicamente se han identificado dos y una disposición respectivamente. Predominan las disposiciones que introducen criterios de selección de propuestas de licitación y que regulan modalidades específicas de licitación para actividades sociales o medioambientales.

Tabla 45- Número de preceptos sociales identificados en la legislación peruana sobre contratos públicos por tipo de precepto y temática

	CAUSAS DE NULIDAD DEL CONTRATO RELACIONADAS CON ASPECTOS SOCIO-AMBIENTALES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE PROPUESTAS	ESTUDIOS Y REQUERIMIENTOS PREVIOS	MODALIDADES DE SELECCIÓN ESPECÍFICAS PARA ACTIVIDADES SOCIO-AMBIENTALES	NORMAS PROCEDIMENTALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	NORMATIVA APLICABLE (CRITERIOS PARA EMPRESAS EXTRANJERAS)	TOTAL
IMPACTO ECONÓMICO		2					2
Pymes		2					2
MEDIO AMBIENTE		1	1		1		3
Impacto ambiental		1	1				2
Medio Ambiente					1		1
NORMATIVA APLICABLE						2	2
GOBERNANZA					1		1
Anticorrupción					1		1
IMPACTO SOCIAL	1	3	1	3			8
Salud				1			1
Educación				1			1
Emergencias	1			1			2
Impacto social (general)		3	1				4
TOTAL	1	6	2	3	2	2	16

9.1.1 NORMATIVA APLICABLE A LICITADORES EXTRANJEROS

La normativa peruana es de aplicación para cualquier licitador, independientemente de su nacionalidad, para cualquier trabajo ejecutado en territorio nacional. No obstante, ha de tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 5 de la ley 20335 con respecto a proyectos financiados por donaciones internacionales, en cuyo caso se aplicarán las normas del organismo financiador cuando los fondos representen el 25% del presupuesto total. El mismo artículo incluye una cláusula de excepción por la que se excluyen del ámbito de aplicación de la ley *las contrataciones con proveedores no domiciliado en territorio nacional cuando se sustente la imposibilidad de realizar la contratación a través de la ley Peruana*. Los términos específicos de este supuesto no son objeto de regulación más detallada en el proyecto de decreto, por lo que la excepción a la norma general queda abierta a supuestos abiertos e indefinidos.

9.1.2 MEDIO AMBIENTE

La legislación básica de contratos públicos no incluye menciones relevantes sobre cuestiones medioambientales más allá de la enumeración de principios básicos que han de regir los procesos, entre los cuales se incluye la sostenibilidad social y ambiental (artículo 2 de la ley 30225). Más allá de este tipo de generalidades, el reglamento del Decreto Legislativo 1012 sobre APPs incluye ciertos requisitos en materia de **estudios previos medioambientales**. De este modo, el artículo 20 establece la obligación de incluir en toda propuesta una evaluación preliminar del impacto ambiental y, de ser el caso, un plan de mitigación social y ambiental; mientras que de cara a la **evaluación de las propuestas** el artículo 21 determina que el Organismo Promotor de la Inversión Privada deberá tomar en cuenta *si el proyecto de inversión no es pasible de generar afectación al ambiente, al paisaje de una zona declarada como área natural protegida y/o al Patrimonio Cultural de la Nación*. Por último, cabe mencionar que el proyecto de reglamento de contrataciones públicas prevé en su artículo 177 un sistema de autorización de obras adicionales al contrato original en el caso de circunstancias ambientales urgentes.

Al margen de la legislación básica de contratos públicos, cabe mencionar que el Ministerio de Medio Ambiente aprobó en 2012 una serie de lineamientos de los proyectos de inversión pública con los aspectos de **gestión de desastres naturales**, a través de la Resolución Directoral N° 005-2012-EF/63.0, por lo cual se insta a las administraciones a prever medidas tanto estructurales como no estructurales para la toma en consideración de estos riesgos. En cuanto a los aspectos metodológicos, la Resolución remite a su vez a las “Pautas para la identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública, a nivel de perfil2, documento elaborado por el SNIP.

9.1.3 IMPACTO SOCIAL

En materia de impacto social destaca lo establecido en el artículo 30 del proyecto de reglamento de contratos públicos, en el que se establece la **base legal** para incluir aspectos sociales (y medioambientales) como posibles criterios de selección en contratos públicos, incluyendo bienes, servicios y obras. En cambio, no se ha identificado ninguna disposición que habilite a la autoridad contratante a establecer responsabilidades de naturaleza social al licitador una vez otorgado el proyecto.

En caso de **emergencia**, fuerza mayor o situaciones de desabastecimiento, la ley 30225 prevé el uso de modalidades de adjudicación directa de cara a la movilización ágil de recursos, así como la posibilidad de anular un contrato público en caso de que alguna de estas circunstancias motive la relocalización de fondos (artículos 27 y 30 respectivamente). Destaca también el régimen particular aplicado a ciertos sectores del ámbito social, como son la **salud y la educación**. Respecto del primero se establece que, tratándose de una segunda convocatoria declarada desierta cuyo objeto sea la contratación de productos farmacéuticos y dispositivos médicos, se podrá acudir a proveedores no domiciliados en el territorio nacional bajo supervisión del Organismo Superior de Contrataciones del Estado (artículo 29), mientras que en materia de educación las *entidades pueden contratar directamente con un determinado proveedor para contratar servicios educativos de capacitación que cuenten con un procedimiento de admisión o selección para determinar el ingreso o aceptación de las personas interesadas, por parte de las entidades educativas que los brindan* (artículo 27.m).

La regulación de contenido social parece ser más explícita en el ámbito de las APPs. Así, el Decreto Legislativo 1012, en su artículo 16 establece que en caso de verificarse la existencia de iniciativas privadas sobre proyectos alternativos, se dará preferencia a aquella que debidamente sustentada, ofrezca el proyecto con mayor **rentabilidad social**. Los aspectos de evaluación social se recogen igualmente en el reglamento de desarrollo de esta norma, por el que se establece que dentro de los criterios ha de incluirse obligatoriamente indicadores de la rentabilidad social de la inversión (artículo 21.b), lo cual debe formar parte de la oferta presentada por las empresas inversoras. A este respecto cabe mencionar que el ciclo de aprobación de un proyecto de inversión pública únicamente se somete a proceso de licitación tras la obtención de un código SNIP que garantiza su viabilidad en términos de desarrollo económico y cumplimiento de los requisitos ambientales, sociales, certificación de no existencia de restos arqueológicos, gestión predial, etc.

Por último, cabe destacar que la legislación básica de contratos públicos y APPs no contiene menciones expresas a procesos participativos de las comunidades locales o pueblos indígenas. No obstante, desde agosto de 2011, Perú cuenta con una ley específica de **consulta a pueblos indígenas** por el que se consagra el derecho establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, desarrollado a su vez por el Decreto Supremo N° 001-2012-MC de 2012.

9.1.4 GOBERNANZA

En materia de gobernanza no se han identificado disposiciones que impliquen responsabilidades u obligaciones concretas a los licitadores. La legislación básica de contratos tampoco incluye mecanismos de auditoría social o monitoreo por parte de la ciudadanía, aunque se destaca la creación del **Consejo Multisectorial de Monitoreo de las Contrataciones Públicas** con la misión de analizar y poner en conocimiento de las autoridades competentes, los presuntos casos de fraude, colusión y corrupción en las contrataciones del Estado por parte de sus funcionarios y servidores públicos (artículo 58 de la Ley 30225).

9.1.5 IMPACTO ECONÓMICO

En cuanto a cuestiones de impacto económico, el proyecto de reglamento de contrataciones públicas recoge ciertas disposiciones para la promoción de **pymes** en procesos de licitación simplificados, estableciendo como criterio de preferencia la presencia de empresas de este tipo en caso de empate (artículo 41).

En este campo, cabe mencionar igualmente la iniciativa aprobada en 2008 y denominada “obras por impuestos”, la cual permite a las empresas privadas celebrar convenios de colaboración con las administraciones regionales y locales, para acelerar proyectos de inversión en infraestructura a cambio de que el presupuesto invertido por la empresa en el proyecto sea descontado hasta por un monto máximo del 50% de su impuesto sobre la renta.

9.2 ANÁLISIS DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN

9.2.1 CARACTERIZACIÓN DE LAS LICITACIONES

Con el objetivo de identificar los contenidos sociales de proyectos públicos y las obligaciones establecidas a las empresas adjudicatarias, se han analizado nueve pliegos de licitación correspondientes al periodo 2014-2015, con la salvedad de dos proyectos publicados en 2011 y 2012 respectivamente. Estas excepciones se justifican por razones de disponibilidad de documentación completa y por la necesidad de completar la muestra con proyectos de sectores representativos y con contenidos relevantes en materia de impacto social. Ha de tenerse en cuenta que la mayoría de los pliegos de licitación publicados no contienen las especificaciones técnicas del proyecto. Para solventar este problema se han analizado los aspectos socio-ambientales contenidos en la convocatoria de los procesos y se han incluido algunos proyectos de servicios de ingeniería en los que se incluyen términos de referencia completos (aunque no hacen referencia a trabajos de obra).

De los nueve pliegos seleccionados, cuatro corresponden al sector de las infraestructuras de transporte, incluyendo la construcción de dos puentes, una carretera y un estudio previo a la concesión de un aeropuerto. En el campo del agua y saneamiento se ha seleccionado un proyecto de obras para prevención de inundaciones y un contrato de servicios integrales de ingeniería en el marco de un proyecto hidráulico. En materia de energía se han incluido en la muestra dos iniciativas para la construcción de sendos sistemas de distribución eléctrica, mientras que en la categoría de desarrollo rural se ha seleccionado la licitación de un sistema de riego.

En cuanto al tipo de administración convocante, siete de los nueve proyectos seleccionados corresponden a agencias y/o ministerios a nivel estatal, mientras que las administraciones regionales y administrativas están representadas únicamente con un proyecto cada una.

Igualmente es destacable el hecho de que la mayoría de los proyectos se encuentren en una categoría intermedia en términos de presupuesto, es decir, en el intervalo entre un millón y 10 millones de dólares. Nótese que para uno de los proyectos no ha sido posible encontrar información precisa acerca del presupuesto o monto adjudicado aunque, al ser un contrato de servicios de ingeniería, es probable que se trate de un proyecto de menos cuantía.

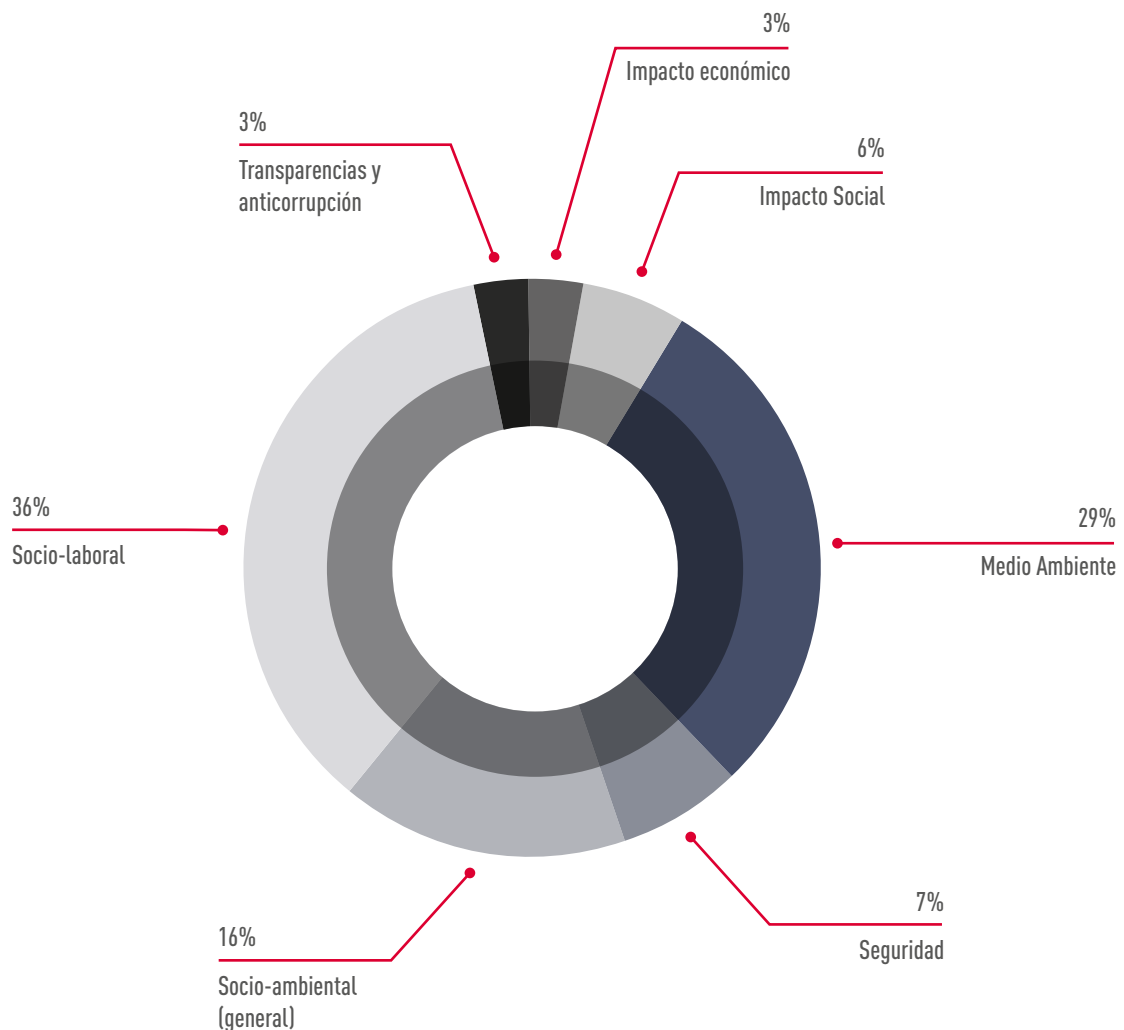
Tabla 46. Caracterización de las licitaciones seleccionadas en Perú

	FECHA PUBLICACIÓN	TIPO DE ADMINISTRACIÓN	FINANCIACIÓN EXTERNA	MODALIDAD/TIPO DE LICITACIÓN	SECTOR LICITACIÓN	SUBSECTOR LICITACIÓN	MONTO (INTERVALOS)
Licitación 1	jul-12	Estatal	Nacional	Concurso Público	Desarrollo rural	Sistemas de riego	1.000.000-10.000.000
Licitación 2	jul-15	Regional	Nacional	Licitación Pública	Transportes	Carreteras y caminos	1.000.000-10.000.000
Licitación 3	abr-15	Estatal	Nacional	Licitación Pública	Energía, extractivas e hidrocarburos	Redes de distribución	1.000.000-10.000.000
Licitación 4	jun-15	Estatal	Nacional	Licitación Pública	Agua y Saneamiento	Otras infraestructuras	1.000.000-10.000.000
Licitación 5	jul-15	Municipal	Nacional	Licitación Pública	Agua y Saneamiento	Otras infraestructuras	1.000.000-10.000.000
Licitación 6	jun-15	Estatal	Nacional	Licitación Pública	Transportes	Puentes	1.000.000-10.000.000
Licitación 7	dic-14	Estatal	Nacional	Licitación Pública	Transportes	Puentes	1.000.000-10.000.000
Licitación 8	dic-14	Estatal	Nacional	Licitación Pública	Energía, extractivas e hidrocarburos	Redes de distribución	1.000.000-10.000.000
Licitación 9	feb-11	Estatal	Nacional	Concurso Público	Transportes	Aeropuertos	Sin datos

9.2.2 CARACTERIZACIÓN GENERAL DE CLÁUSULAS SOCIALES

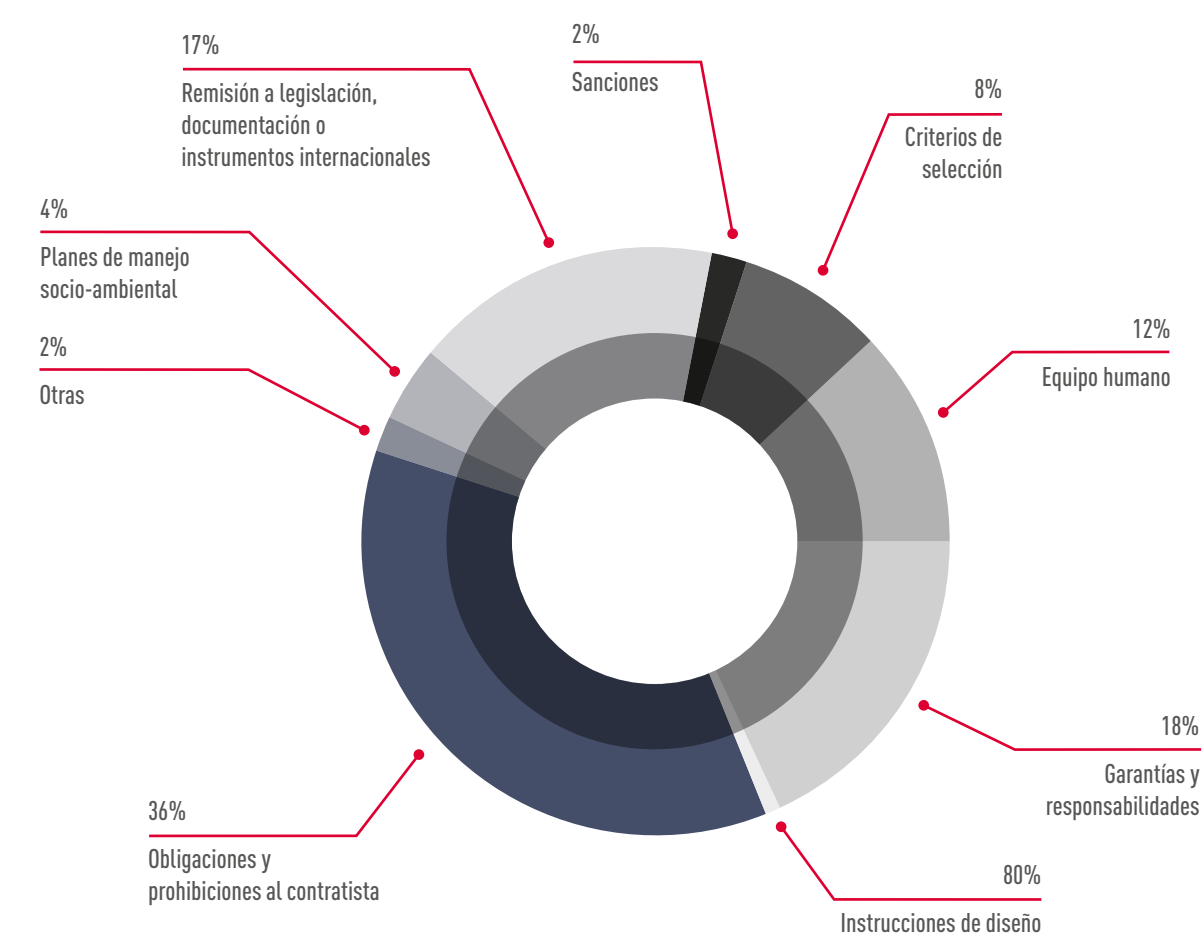
El análisis detallado de los pliegos de licitación anteriormente presentados ha arrojado un total de 91 cláusulas con contenidos socio-ambientales, siendo los aspectos socio-laborales los que con más intensidad se regulan en la documentación. A este respecto, un total de 33 cláusulas (36% del total) hacen referencia a asuntos como los riesgos laborales, las condiciones de trabajo o los sistemas de protección del empleo. La segunda materia más regulada es la medioambiental, con un total de 26 cláusulas identificadas (29% del total), mientras que los aspectos de impacto social suponen únicamente el 6% de los preceptos. En el ámbito de la seguridad se han señalado seis cláusulas, mientras que los aspectos de gobernanza e impacto económico se recogen únicamente en tres disposiciones respectivamente.

Gráfico 31. Distribución de cláusulas sociales por temática. Perú



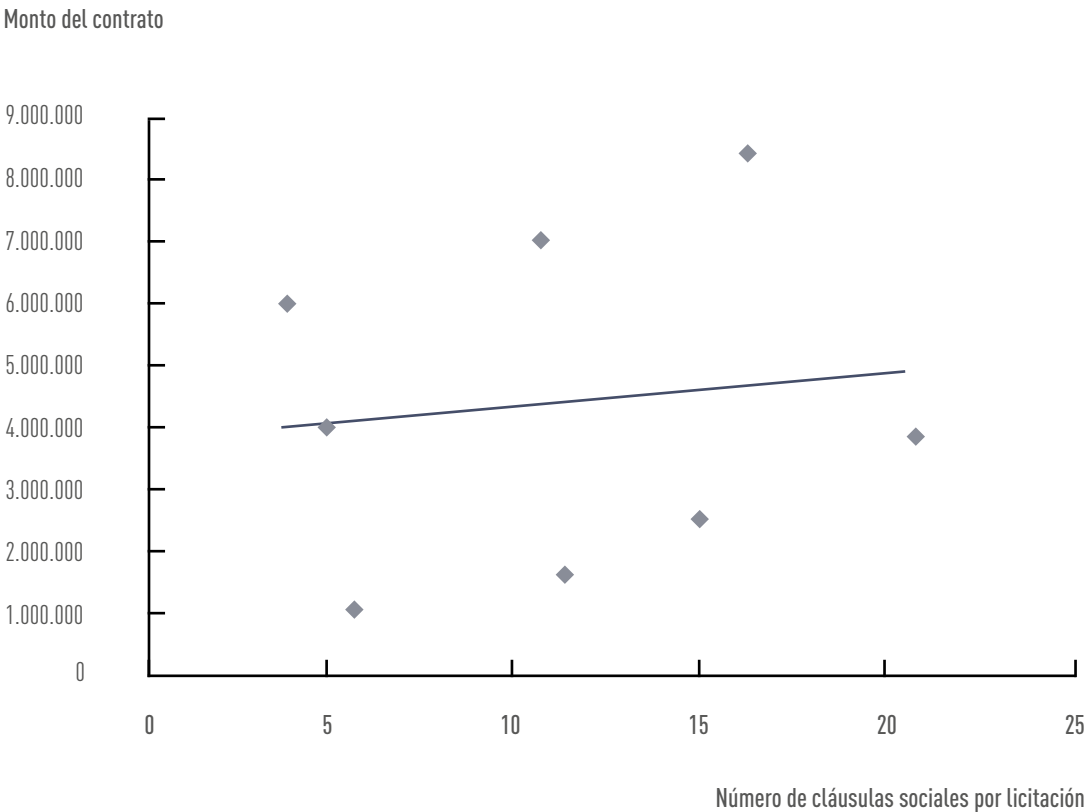
En cuanto a la forma concreta de regulación, más de un tercio de las 91 cláusulas recopiladas implican obligaciones o prohibiciones directas a los licitadores y/o contratistas, mientras que un 17% contiene remisiones a legislación peruana en materia de responsabilidad social. Las cláusulas de garantías y responsabilidades en aspectos socio-ambientales aparecen también con cierta frecuencia, con un total de 16 menciones, seguido de los requisitos de equipo humano cualificado y los criterios de selección de ofertas, con 11 y nueve cláusulas respectivamente. El resto de cláusulas se distribuyen entre sanciones, instrucciones de diseño, planes de gestión integral y otras disposiciones.

Gráfico 32. Distribución de cláusulas por tipo de regulación. Perú



El hecho de que todos los proyectos seleccionados para Perú cuenten con un tamaño medio hace que el análisis de correlación entre presupuesto y número de cláusulas socio-ambientales resulte menos relevante que en otros casos. Aun así, dentro del rango de proyectos seleccionados para la muestra, se observa una leve tendencia positiva que apunta hacia la mayor presencia de aspectos socio-ambientales en proyectos de mayor envergadura. Al igual que en el resto de casos, estos resultados han de interpretarse con prudencia, dado el limitado tamaño de la muestra.

Gráfico 33. Correlación entre el número de cláusulas sociales y monto del contrato en licitaciones públicas de Perú²⁶.



²⁶ Las cláusulas con referencia a planes de manejo social han sido ponderadas con un multiplicador (1=10)

9.2.3 CLÁUSULAS SOCIO-LABORALES

Como se ha apuntado anteriormente, en el caso de Perú los aspectos socio-laborales son los que con mayor frecuencia aparecen en pliegos de licitación pública, con un total de 33 referencias. De éstas, nueve pertenecen al sector de los riesgos laborales, mientras que la protección laboral es objeto de mención en seis ocasiones. Las formaciones de temática socio laboral y la regulación de condiciones de trabajo aparecen también con cierta frecuencia (cuatro cláusulas respectivamente), mientras que las condiciones salariales son objeto de regulación tan sólo en una ocasión. Otras nueve cláusulas hacen referencia a aspectos y responsabilidades socio-laborales de manera genérica.

La forma más común de regular estos aspectos es a través de la imposición de obligaciones y prohibiciones directas al contratista, con un total de 13 cláusulas de esta categoría, mientras que las remisiones a la legislación social y laboral aparecen en siete ocasiones y los criterios de selección de ofertas de temática socio-labor en seis. Con menor frecuencia se usan fórmulas de garantías y responsabilidades del contratista o las sanciones expresas.

Tabla 47. Número de cláusulas socio-laborales, por subsector y tipo de regulación. Perú

CRITERIOS DE SELECCIÓN		GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	SANCIONES	TOTAL
Condiciones de trabajo y salubridad			4			4
Formaciones		2	2			4
Protección laboral		5		1		6
Riesgos laborales		4	5		2	9
Salarios			1			1
Socio-laboral (general)		2	1	6		9
Total		4	9	7	2	33

Los **riesgos laborales** son objeto de regulación en nueve cláusulas repartidas en tres pliegos de licitación distintos. En dos de ellos se incluyen cláusulas genéricas de responsabilidad del contratista por las que se establecen las obligaciones de asegurar al personal frente a accidentes, tomar las medidas de precaución necesarias y responder económicamente por los daños causados. También en dos ocasiones se establecen sanciones pecuniarias expresas por el incumplimiento en el uso de equipos de seguridad, según lo establecido en la legislación en la materia²⁷. La mayor protección en materia de riesgos laborales se ha observado en un proyecto del sector de agua y saneamiento en el que, a aparte de las habituales obligaciones referentes a equipos de seguridad, se establecen requisitos específicos en materia de revisiones médicas del personal, la implantación obligatoria de un plan de seguridad y salud en el trabajo y la provisión de recursos para responder a situaciones de emergencia.

CONTROL MEDICO: El control médico es un conjunto de pruebas y exámenes seleccionados bajo estándares de medicina preventiva. El objetivo es prevenir los riesgos laborales de los trabajadores. El reconocimiento médico será el adecuado al puesto de trabajo que se trate. La Contratista estará obligada a realizar un reconocimiento médico previo a la admisión y reconocimientos médicos periódicos posteriores al de admisión serán de libre aceptación para el trabajador, si bien, a requerimiento de la empresa, deberá firmar la no aceptación cuando no desee someterse a dichos reconocimientos. Procedimientos: se realiza un examen médico general ordenado dentro del contexto de una entrevista clínica. La Supervisión verificará que todos los trabajadores sean sometidos al Control Médico antes de su ingreso a laborar.

PLAN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: El Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo es un documento que contiene los mecanismos técnicos y administrativos necesarios para garantizar la integridad física y salud de los trabajadores y de terceras personas durante la ejecución de las actividades previstas en el contrato de obra y trabajos adicionales que se deriven del contrato principal. El Jefe de Obra o Residente de Obra es responsable de que se implemente el Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo. Procedimientos: El plan contendrá actividades, detalles, responsables, recursos y plazos de ejecución, donde se establecen las actividades y responsabilidades con la finalidad de prevenir accidentes de trabajo, enfermedades ocupacionales y proteger la salud de los trabajadores, incluyendo regímenes de intermediación y tercerización durante el desarrollo de la obra.

²⁷ Consúltase la Ley N° 29783 — Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y su Reglamento, aprobado por DS. N° 005-2012-TR; así como el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo con Electricidad de 2013

La gran mayoría de cláusulas del ámbito de la **protección laboral** (un total de seis repartidas en únicamente dos pliegos del ámbito del transporte) hacen referencia a las obligaciones del contratista con respecto a los distintos seguros que han de cubrir al personal de las obras. En una de ellas se indica que los seguros han de cubrir *horas extras, trabajo nocturno, trabajo en días feriados*, mientras que en otra se establece la cobertura máxima de los seguros de accidentes (*cubriendo muerte accidental e invalidez permanente hasta por 36 remuneraciones y gastos de curación hasta por siete remuneraciones*). En materia de aportaciones a planes oficiales de protección social, únicamente se ha encontrado una referencia genérica a las obligaciones legales del contratista al respecto.

La regulación de **condiciones de trabajo** se limita a cláusulas estándar en las que se establece la obligación general de dotar a los empleados de condiciones adecuadas de salubridad e higiene (en tres de los nueve pliegos seleccionados), y la obligación de proveer de servicios sanitarios en los campamentos de obra (presente únicamente en un proyecto de redes de distribución eléctrica). En materia de **salarios**, la única obligación que se incorpora es la de reportar a la autoridad contratante el listado completo de nóminas *detalladas de todo el personal superior y de los obreros que están empleados a la fecha del informe*.

En materia de **formaciones**, destaca lo establecido en un proyecto de agua y saneamiento cuyos pliegos establecen la obligación del contratista de proveer capacitaciones y medios audiovisuales sobre las condiciones de trabajo y medioambientales, los riesgos de los trabajos, etc. En otras dos cláusulas de tipo estándar se recuerda a los licitadores que el precio ofertado en la fase de propuesta ha de ser inclusivo de todas las formaciones ofertadas al personal laboral.

El resto de cláusulas en materia socio-laboral incluyen remisiones a la legislación vigente peruana, cuyo conocimiento y cumplimiento es obligado para todas las empresas adjudicatarias. Se trata en su mayoría de fórmulas estándar introducidas de manera idéntica en los pliegos de licitación.

9.2.4 CLÁUSULAS DE IMPACTO SOCIAL

Los aspectos de impacto social cuentan únicamente con cinco menciones repartidas en cuatro pliegos de licitación. De éstas, tres hacen referencia a la gestión general de aspectos sociales del proyecto a través de la contratación de personal cualificado en la materia, una a aspectos de gestión del patrimonio arqueológico y otra a responsabilidades en materia de propiedades de terrenos.

Tabla 48. Número de cláusulas de impacto social, por subsector y tipo de regulación.
Perú

	EQUIPO HUMANO	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	TOTAL
Gestión predial y aprovechamiento de recursos comunitarios	1	1	1
Impacto Social (general)	3		3
Patrimonio histórico/arqueológico	1		1
Total	4	1	5

La inclusión obligatoria de un **especialista en gestión de conflictos y aspectos sociales** del proyecto se ha previsto únicamente en dos proyectos de infraestructuras de transporte, exigiéndose en uno de ellos dos puestos distintos: especialista social y coordinador local del proyecto. También en el sector de las infraestructuras de transporte, concretamente en la construcción de un puente, se ha encontrado la única referencia a la gestión de restos arqueológicos, a través de la contratación obligatoria de un especialista en la materia. Finalmente, en materia de gestión predial, destaca lo establecido en un proyecto de sistemas de riego, por el que se exime de responsabilidad al contratista al respecto.

Asimismo, [la autoridad contratante] se compromete a mantener y complementar el saneamiento físico y legal de las tierras a ser transferidas, así como la implementación de un sistema de protección y seguridad contra invasiones, el cual estará vigente hasta la entrega de los terrenos vendidos.

9.2.5 CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES²⁸

El segundo aspecto con mayor número de cláusulas identificadas es el medioambiental, con un total de 26 menciones. De ellas, 18 hacen referencia a cuestiones de impacto ambiental general, y otras cuatro a la gestión de residuos durante los trabajos, mientras que otras cuestiones tales como las certificaciones ambientales, las formaciones o las licencias se han encontrado únicamente de manera puntual. Las responsabilidades medioambientales de los licitadores se regulan principalmente a través de la imposición de obligaciones y prohibiciones a los contratistas (12 cláusulas), mientras que los requerimientos de especialistas dentro del equipo del proyecto se han encontrado en seis ocasiones. También existen en la muestra, aunque con menor frecuencia, alusiones a planes integrales de gestión ambiental, cláusulas de garantía y criterios de selección de ofertas.

²⁸ Ha de tenerse en cuenta que, la documentación analizada para Perú no incluye las especificaciones técnicas del proyecto, en los que son frecuentes las referencias medioambientales.

Tabla 49. Número de cláusulas medioambientales por subsector y tipo de regulación. Perú

CRITERIOS DE SELECCIÓN		EQUIPO HUMANO	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	PLANES DE MANEJO SOCIO-AMBIENTAL	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	TOTAL
Certificaciones ambientales				1			1
Daños a terceros			1				1
Formaciones				1			1
Gestión de residuos				4			4
Impacto ambiental general		2	6	1	3	1	18
Licencias medioambientales				1			1
Total		2	6	2	12	3	26

En materia de **impacto ambiental general**, cinco de los nueve pliegos analizados incluye la incorporación obligatoria de un especialista en la materia dentro del equipo de trabajo, sin embargo, solamente en tres de ellos se establece la obligación expresa de elaborar un plan de gestión integral medioambiental²⁹. A este respecto, es destacable la remisión legislativa a tener en cuenta por parte del licitador en uno de los proyectos referentes a obras aeroportuarias:

- Edición vigente del Documento “Protección del medio ambiente” – Anexo I6 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional de la Organización de Aviación Civil Internacional (Volúmenes I y II).
- “Lineamientos para la elaboración de los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental para proyectos de infraestructura vial”, aprobado por Resolución Vice-Ministerial N° 1079-2007-MTC/02.
- “Directrices para la Elaboración y Aplicación de Planes de Compensación y Reasentamiento Involuntario para Proyectos de Infraestructura de Transporte”, aprobado por Resolución Directoral N° 007-2004-MTC.
- Ley N° 27446 – “Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental”, y su respectivo reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
- Resolución Ministerial N° 116-2003-MTC-02 – “Crean el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el Subsector Transportes”, y su respectivo reglamento aprobado por Resolución Directoral N° 063-2007-MTC-16.

En cuanto a la inclusión de aspectos medioambientales en los requisitos de selección de propuestas, únicamente en los dos proyectos de redes de distribución eléctrica se toma en consideración la experiencia del personal cualificado en materia de impacto ambiental como aspecto a puntuar.

En general, las disposiciones encontradas en materia de protección del medio ambiente responden a un patrón bastante uniforme y generalista en cuanto a las obligaciones a cumplir por el contratista (véase el ejemplo a continuación), mientras que sólo en uno de los pliegos, referente a obras de agua y saneamiento, se han identificado disposiciones muy restrictivas respecto a la gestión de las aguas durante la fase de pruebas del proyecto.

²⁹ No obstante, uno de ellos se trata de servicios de ingeniería previos a la contratación de las obras en los que se encarga al consultor adjudicatario el diseño de los requerimientos ambientales del proyecto.

Conservación del Medio Ambiente

La conservación del medio ambiente en su estado natural, deberá ser considerada en forma muy especial al procederse a la selección de todos estos lugares para el emplazamiento de edificaciones de uso temporal.

El Contratista deberá identificar y utilizar a su costo, botaderos para colocar los residuos de materiales que por efecto de la obra se genere, evitando en lo posible el impacto negativo con el medio ambiente.

El Contratista tiene la obligación de velar por la conservación del Medio Ambiente, para lo cual deberá cumplir con todas las provisiones consideradas en la Declaración de Impacto Ambiental así como realizará el respectivo Plan de Monitoreo, de acuerdo a lo establecido en dicho Estudio.

El Contratista deberá asumir su responsabilidad por las infracciones que pudiera cometer, contra la legislación relacionada con la preservación del medio ambiente

En cuanto a la inclusión de medidas encaminadas a mitigar los efectos de posibles desastres naturales, sólo uno de los pliegos seleccionados incluye una breve remisión a la legislación vigente, concretamente a Ley N° 30191 que establece medidas de prevención y mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastres.

La **gestión de residuos** ha recibido regulación en mayor detalle en dos proyectos referentes a la construcción de una carretera y de unas obras hidráulicas respectivamente. Las obligaciones más precisas se han establecido en éste último, instando al contratista a llevar cabo la clasificación y tratamiento de los residuos, así como la entrega a una empresa especializada para su reciclaje o depósito de acuerdo a la legislación vigente. Otras disposiciones en este ámbito establecen la obligación de limpieza de cualquier residuo tras la finalización de los trabajos, la provisión de recipientes para residuos sólidos o el respeto a la normativa sobre materiales y residuos peligrosos.

Otras disposiciones de temática medioambiental identificadas establecen la obligatoriedad de llevar a cabo capacitaciones y acciones de sensibilización ambiental al personal laboral en un proyecto de obras hidráulicas, así como la acreditación del permiso por parte del Ministerio de Energía y Minas y/o la Dirección Regional de Energía y Minas para explotar/alquilar canteras (en el contexto de un proyecto de construcción de carreteras). También destaca la siguiente cláusula en materia de obtención de materiales:

En caso de que el Contratista haya extraído o procesado materiales provenientes de terrenos pertenecientes al Gobierno, en cantidades que excedan a las requeridas para el cumplimiento del Contrato, el Contratante podrá incautar dicho material excedente, incluyendo cualquier residuo del mismo convertido en subproducto, sin obligación alguna de reembolsar al Contratista por el costo de su producción, o también puede exigirse al Contratista el retiro de tales materiales y restituirlos a su situación original, corriendo todos los gastos por cuenta de éste.

9.2.6 CLÁUSULAS DE IMPACTO ECONÓMICO

En materia de impacto económico sólo se ha identificado un único pliego con referencias expresas a la **sostenibilidad financiera** del proyecto. Al tratarse de un contrato de servicios de ingeniería de diseño, previos a la concesión de los trabajos de obra y explotación de las infraestructuras, éste incluye entre las instrucciones al licitador aspectos tales como la vida útil del proyecto, los montos de cofinanciamiento o medidas de atracción de la inversión privada.

Otras disposiciones referentes a la promoción de la industria nacional, la transferencia tecnológica o del sector de las pequeñas y medianas empresas no han sido identificadas en la muestra seleccionada.

9.2.7 CLÁUSULAS DE SEGURIDAD

Los elementos de seguridad aparecen regulados en seis cláusulas distribuidos en cinco licitaciones distintas. De ellas, cuatro hacen referencia a aspectos generales de seguridad industrial, una al uso de explosivos y otra a daños a terceros.

Tabla 50. Número de cláusulas de seguridad por subsector y tipo de regulación. Perú

	EQUIPO HUMANO	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	TOTAL
Daños a terceros		1		1
Seguridad Industrial	1		3	4
Uso de explosivos y demoliciones			1	1
Total	1	1	4	6

Las obligaciones genéricas en materia de seguridad aparecen en forma de cláusula estándar en dos proyectos con la siguiente formulación.

El Contratista está obligado a tomar todas las medidas de seguridad necesarias para evitar peligros contra la integridad, la vida y la propiedad de las personas, instituciones o firmas durante la ejecución de la OBRA. En este sentido deberá dotar a su personal, de los equipos y herramientas pertinentes para la realización de todos los trabajos, quedando terminantemente prohibido la realización de trabajos en circuitos energizados.

Más allá de estas disposiciones generales destaca lo establecido en un pliego de licitación para un proyecto de obras hidráulicas en el que se insta a la empresa adjudicataria a realizar una serie de “**cartillas de seguridad**” a modo de manual de operaciones en el que se detallen las actuaciones a seguir de cara a proteger a las personas, los bienes y el medio ambiente durante la ejecución de los trabajos. En otro proyecto del mismo sector, cabe mencionar la obligada contratación de un **responsable en materia de seguridad** durante la duración de los trabajos con formación específica en seguridad industrial y gestión de desastres. Las dos cláusulas restantes instarían al contratista al cumplimiento de la legislación vigente en materia de explosivos en un proyecto de carreteras y a responder de las **indemnizaciones por daños** causados a personal de la obra y terceras personas en un proyecto de construcción de puentes.

9.2.8 CLÁUSULAS DE GOBERNANZA

En materia de gobernanza no se han identificado cláusulas que impliquen responsabilidades específicas de los licitadores o los adjudicatarios, más allá del respeto a las normas básicas en materia de **transparencia y anti-corrupción**. A este respecto se señala la cláusula estándar encontrada en tres proyectos por la que se remite a la Ley No 27806, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.

No obstante, aunque no aparece en las licitaciones, el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL) del Ministerio de Transporte y Comunicaciones está incluyendo en los contratos con las empresas adjudicatarias planes de formación a las municipalidades beneficiarias sobre cómo usar las TIC para la gobernabilidad.

9.2.9 CLÁUSULAS GENERALES SOCIO-AMBIENTALES

Finalmente, la muestra analizada para Perú ha arrojado otras 15 cláusulas de temática socio-ambiental de naturaleza genérica, no clasificables en ninguno de los anteriores ámbitos.

Tabla 51. Número de cláusulas generales socio-ambientales por tipo de regulación. Perú

TIPO DE REGULACIÓN	NÚMERO DE CLÁUSULAS
Garantías y responsabilidades	5
Instrucciones de diseño	1
Obligaciones y prohibiciones al contratista	3
Otras	1
Planes de manejo socio-ambiental	1
Remisión a legislación, documentación o instrumentos internacionales	4
Total general	15

Entre las disposiciones que establece obligaciones y prohibiciones al contratista, destaca la fórmula empleada en uno de los proyectos de obras hidráulicas, por la que, a través de un único párrafo, se regulan todos los aspectos socio-ambientales del proyecto. Si bien esta cláusula no se puede considerar un plan de gestión socio-ambiental completo, conviene detenerse en algunas de las obligaciones detalladas en la misma:

- La ubicación de las instalaciones será propuesta por el Contratista y aprobada por la Supervisión, previa verificación que dicha ubicación cumpla con los requerimientos de **salubridad y de seguridad** de los trabajadores.
- El contratista deberá solicitar antes las autoridades competentes, dueños o representante legal del área a ocupar, los **permisos de localización** de las contracciones provisionales.
- Para la localización de los mismos, se deberá considerar la existencia de poblaciones ubicadas en cercanías del mismo, con el objeto de evitar alguna clase de conflicto social.
- Las construcciones provisionales, no deberán ubicarse dentro de las zonas denominadas "**aéreas natural protegidas**".
- En la construcción del campamento se evitará al máximo los cortes al terreno, relleno y **remoción de vegetación**.
- No deberá talarse ningún árbol o cualquier especie de la flora que tengan un especial valor genético o paisajístico.
- No deberá afectarse sobre cualquier lugar **de interés cultural o histórico**.
- De ser necesario, el retiro de material vegetal se deberá **trasplantar** a otras zonas desprotegidas, iniciando procesos de revegetación.
- Los **residuos de tala y desbroce** no deben ser depositados en corrientes de agua, debiendo ser apiladas de manera que no causen desequilibrios en el área. Estos residuos no deben ser incinerados, salvo excepciones justificadas y aprobadas por el Supervisor.
- En caso de no contar con una conexión a servicios públicos cercanos, no se permitirá bajo ningún concepto, el **vertimiento de aguas negras** y/o arrojo de residuos sólidos a cualquier curso de agua.
- Si las instalaciones provisionales están ubicadas en una zona propensa a la ocurrencia de tormentas eléctricas se debe instalar un **pararrayos** a fin de salvaguardar la integridad física del personal de obra.

La mención a acciones de **gestión integral socio-ambiental** es también evidente en un proyecto de diseño de infraestructuras aeroportuarios, puesto que al tratarse de una fase previa a la licitación de las obras, parte de los trabajos encargados consisten precisamente en la elaboración de los planes de acción de mitigación que el ejecutor de las obras habrá de respetar. A este respecto, las tareas encargadas al consultor pueden resumirse de la siguiente forma:

- Profundización en el estudio de contaminación acústica sobre las comunidades locales.
- Profundización del emplazamiento para el reasentamiento de viviendas del área.
- Planteamiento y disponibilidad del recurso hídrico en la zona afectada por la construcción.
- Desarrollo de un plan maestro referencial de ordenación del suelo sobre el área de amortiguamiento y área de influencia social.
- Definir métodos e implantar estrategias de participación ciudadana y comunal.

También aparece con cierta frecuencia (hasta en cinco de los nueve pliegos seleccionados) la referencia a la obligación de contratar una póliza de **seguros** que cubra riesgos de huelga, motín y conmoción civil; daño malicioso, vandalismo y terrorismo o desastres naturales.

En otras cuatro ocasiones se han incluido cláusulas que remiten tanto a legislación sectorial a tener en cuenta durante la realización de los trabajos, como documentación de carácter socio-ambiental elaborada con antelación a la puesta en marcha de los trabajos. Por ejemplo, en uno de los proyectos de construcción de carreteras se anexa el listado completo de legislación ambiental, laboral y social, mientras que otro proyecto de infraestructuras aeroportuarias se remite a un análisis preliminar socio-ambiental elaborado con un año de anterioridad a la correspondiente licitación.

9.3 CONCLUSIONES

9.3.1 ASPECTOS SOCIO-LABORALES

1. Los requisitos de calidad laboral es el aspecto de responsabilidad social que con mayor frecuencia se regulan en los pliegos de licitación de Perú, y concretamente las cuestiones relacionadas con los riesgos laborales. Las responsabilidades de los contratistas se manifiestan expresamente, incluyendo posibles indemnizaciones por daños, y no es infrecuente la imposición de sanciones pecuniarias por incumplimiento en este ámbito. El conocimiento y respeto a la legislación social y laboral peruana es también una constante en la muestra seleccionada.
2. La protección más exhaustiva se ha encontrado en los proyectos del sector hidráulico, en los que se establecen controles médicos obligatorios, la preparación de un plan integral de seguridad e higiene en el trabajo, así como acciones de capacitación y sensibilización de la plantilla ante posibles riesgos laborales.
3. En materia de protección laboral se hace hincapié en los seguros y aportaciones que han de cubrir a la plantilla, destacando uno de los proyectos en los que se exige cobertura de horas extras, trabajo nocturno y trabajo en días festivos.
4. La regulación de condiciones de trabajo o salarios, sin embargo, recibe menor atención, existiendo únicamente cláusulas de tipo genérico que instan al contratista a proveer condiciones adecuadas. La muestra de pliegos de licitación no ha aportado ninguna referencia a medidas de inserción laboral de colectivos desfavorecidos o cuestiones de género, ni incorpora criterios del ámbito socio-laboral en la valoración de propuestas.

9.3.2 ASPECTOS DE IMPACTO SOCIAL

5. Por contra, la gestión de cuestiones sociales y la relación con comunidades próximas a los proyectos recibe mucha menor atención en los pliegos de licitación. El sector de infraestructuras de transporte parece incorporar mayores requisitos en este ámbito, por ejemplo, a través de la contratación obligatoria de especialistas en aspectos sociales y gestión de restos arqueológicos. La única mención a cuestiones de participación ciudadana y a planes de reasentamiento de viviendas se encuentra en un proyecto aeroportuario en fase de diseño.
6. En cuanto a la gestión de terrenos afectados por los trabajos, únicamente se han encontrado dos menciones al respecto, con consecuencias opuestas para el licitador. Mientras que en un proyecto de riego la responsabilidad recae plenamente en la autoridad contratante, en otro referente a obras hidráulicas se insta a la empresa adjudicataria a adquirir los permisos de propietarios y autoridades.
7. La mención expresa a pueblos indígenas o comunidades étnicas está totalmente ausente en los pliegos analizados, así como la regulación de aspectos tales como la accesibilidad, o las acciones de comunicación y sensibilización.

9.3.3 ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES

8. La gestión medioambiental es objeto de frecuente regulación en los pliegos de licitación, si bien la mayoría de las obligaciones provienen de la legislación ambiental anteriormente mencionada. A este respecto cabe resaltar la especificidad de la legislación, puesto que ciertos sectores cuentan con su propia regulación ambiental, especialmente el de transportes.
9. Un dato ilustrativo es el hecho de que cinco de los nueve proyectos exigen la inclusión de un especialista medioambiental en el equipo de trabajo. Sin embargo, la obligación de llevar a cabo un plan de gestión integral ambiental sólo se menciona en tres de los proyectos.
10. Los aspectos de calidad ambiental del proyecto no suelen ser parte de los criterios de evaluación de propuestas, aunque sí existen ciertas obligaciones y prohibiciones a cumplir por parte del contratista, particularmente en el área de gestión de residuos y la extracción de materiales de construcción de las áreas colindantes.
11. Por lo general, abundan las remisiones a la legislación ambiental y a la documentación de impacto económico previa a la ejecución de los proyectos. Como consecuencia de ello, las disposiciones específicas en materia de gestión forestal, gestión de aguas, emisiones, y demás no suelen ser objeto de regulación específica en los pliegos de licitación.

9.3.4 ASPECTOS DE IMPACTO ECONÓMICO

12. La promoción de contenidos nacionales o la protección de pequeñas y medianas empresas no son objeto de regulación en los pliegos analizados.

9.3.5 ASPECTOS DE SEGURIDAD

13. Los aspectos de seguridad son objeto de regulación con relativa poca frecuencia, y en su mayoría a través de cláusulas genéricas o relativas a la obligación de proveer equipos y vestimentas adecuados.
14. Otra serie de aspectos de seguridad aparecen de forma no sistemática, si bien incorporan elementos bastante significativos, sobre todo en proyectos del sector hidráulico. A este respecto se exige la contratación obligatoria de un responsable de seguridad o la elaboración de “cartillas de seguridad” para determinadas tareas.

9.3.6 ASPECTOS DE GOBERNANZA

- 15.** En materia de gobernanza no se han identificado cláusulas que impliquen responsabilidades específicas de los licitadores o los adjudicatarios, más allá del respeto a las normas básicas en materia de transparencia y anti-corrupción.
- 16.** No obstante, aunque no aparece en las licitaciones, el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL) del Ministerio de Transporte y Comunicaciones está incluyendo en los contratos con las empresas adjudicatarias planes de formación a las municipalidades beneficiarias sobre cómo usar las TIC para la gobernabilidad.

9.4 DOCUMENTACIÓN

NORMAS SOBRE LICITACIONES PÚBLICAS

- Ley 30225 de Contrataciones del Estado de julio de 2014
- Proyecto de Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado

OTRAS NORMAS CON REFERENCIA A LICITACIONES PÚBLICAS

- Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública N° 27293
- DIRECTIVA N° 001-2014-EF/63.01, Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para proyectos formulados en el marco de la noagésima sexta disposición complementaria final de la ley N°
- Decreto Legislativo N° 1012- Decreto Legislativo que aprueba la ley marco de Asociaciones Público - Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la Inversión Privada.
- Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 - Decreto Supremo N° 127-2014-EF – Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción privada.
- Decreto Supremo N° 376-2014-EF , Modifican el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012, que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la Generación del Empleo Productivo y dicta Normas para la Agilización de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada, aprobado mediante Decreto Supremo N° 127-2014-EF.
- Resolución Directorial N° 005-2012-EF/63.0

DOCUMENTACIÓN Y ENLACES DE INTERÉS

- Sistema Nacional de Inversión Pública
http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=875&Itemid=100272
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada
<http://www.proinversion.gob.pe>
- Portales de licitaciones públicas
<http://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/buscadorPublico/buscadorPublico.xhtml#>
<http://www.perucontrata.com.pe/>
- Organismo Superior de Contrataciones del estado
<http://portal.osce.gob.pe/oscel/>
- Proyecto de compras públicas sostenibles
<http://portal.osce.gob.pe/oscel/content/osce-y-minam-participan-del-proyecto-de-compras-p%C3%BAblicas-sostenibles>
- Pautas para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública, a nivel de perfil
http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/instrumentos_metod/Pautas_para_la_I,FyES_de_PIP,_perfil.pdf

10. REPÚBLICA DOMINICANA

10.1 ANÁLISIS LEGAL

La legislación básica en materia de contratación del estado en República Dominicana está conformada principalmente por la Ley 340 06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y su respectivo reglamento de desarrollo, el Decreto 543-12. Además el país cuenta con una Ley General de Asociación Pública Privada en Infraestructura para la Provisión de Servicios Públicos, de reciente aprobación. Si bien el ordenamiento jurídico dominicano cuenta con otras normas de interés relacionadas con la responsabilidad de empresas licitadoras, por ejemplo en materia de producción limpia o de barreras arquitectónicas, en el presente estudio se ha procedido al análisis pormenorizado de aspectos socio-ambientales de la mencionada legislación básica.

Cabe destacar que el grueso de disposiciones de temática socio-ambiental se ha identificado principalmente en la ley reguladora de las APPs, especialmente en cuanto a la regulación de requisitos y estudios previos de los proyectos. No obstante, la ley de contratos públicos y su respectivo reglamento de desarrollo también han aportado algunos elementos de interés. Tal y como muestra la Tabla 52, se observa una mayor presencia de disposiciones de temática medio ambiental, con un total de 10 artículos identificados, mientras que las cuestiones relacionadas con el impacto económico y social de los proyectos (incluyendo la regulación de aspectos laborales) cuentan con seis artículos respectivamente. En cuanto a aspectos de gobernabilidad, únicamente se han identificado tres preceptos con contenidos relevantes, más allá de las declaraciones de principios rectores o las disposiciones meramente declarativas.

Los aspectos socio-ambientales de las licitaciones públicas se regulan a través de diversas fórmulas, si bien se observa un predominio de los requisitos y estudios previos a la ejecución del proyecto, con siete disposiciones identificadas en esta modalidad. La introducción de regímenes especiales y las normas procedimentales y participativas también cuentan con mención frecuente en la legislación, mientras que otras modalidades tales como los criterios de evaluación de propuestas, las causas de nulidad del contrato o las garantías de cumplimiento aparecen de manera puntual. En las siguientes secciones se ofrece un análisis pormenorizado de las disposiciones identificadas y sus contenidos por materia.

Tabla 52- Número de preceptos sociales identificados en la legislación dominicana sobre contratos públicos por tipo de precepto y temática

	CAUSAS DE NULIDAD DEL CONTRATO RELACIONADAS CON ASPECTOS SOCIO-AMBIENTALES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE PROPUESTAS	ESTUDIOS Y REQUERIMIENTOS PREVIOS	GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO (COBERTURA DE ASPECTOS SOCIO-AMBIENTALES)	NORMAS PROCEDIMENTALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	NORMATIVA APLICABLE (CRITERIOS PARA EMPRESAS EXTRANJERAS)	OBLIGACIONES DE LOS CONTRATISTAS EN MATERIA SOCIAL/AMBIENTAL	REGÍMENES O INCENTIVOS ESPECIALES PARA SECTORES DEL ÁMBITO SOCIO-AMBIENTAL	TOTAL
ECONÓMICO				1		1		4	6
Interés nacional						1		1	2
Pymes				1				3	4
MEDIO AMBIENTE		1	4		4		1		10
Impacto ambiental		1	4		2		1		8
Participación ciudadana					1				1
Auditoría ambiental					1				1
NORMATIVA APLICABLE						4			4

CAUSAS DE NULIDAD DEL CONTRATO RELACIONADAS CON ASPECTOS SOCIO- AMBIENTALES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE PROPUESTAS	ESTUDIOS Y REQUERIMIENTOS PREVIOS	GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO (COBERTURA DE ASPECTOS SOCIO- AMBIENTALES)	NORMAS PROCEDIMENTALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	NORMATIVA APLICABLE (CRITERIOS PARA EMPRESAS EXTRANJERAS)	OBLIGACIONES DE LOS CONTRATISTAS EN MATERIA SOCIAL/ AMBIENTAL	REGÍMENES O INCENTIVOS ESPECIALES PARA SECTORES DEL ÁMBITO SOCIO- AMBIENTAL	TOTAL
GOBERNANZA				3				3
Participación ciudadana				1				1
Transparencia y anticorrupción				2				2
IMPACTO SOCIAL	1	3	2					6
Impacto social (general)		3	1					4
Laboral	1		1					2
TOTAL GENERAL	1	7	3	7	5	1	4	29

10.1.1 NORMATIVA APLICABLE A LICITADORES EXTRANJEROS

Uno de los aspectos a tener en cuenta en relación al régimen jurídico de las empresas licitadoras extranjeras es el contenido de la Ley No.322, del 2 de junio de 1981, por la que se establece que para una empresa o persona física extranjera pueda participar en concursos, sorteos o mediante cualquiera otra modalidad de adjudicación o ser contratada por el Estado dominicano, deberá estar asociada con una empresa nacional o de capital mixto. Esta disposición se considera integrada a la Ley de Compras y Contrataciones a través del artículo 79 de la misma. Sin embargo, el artículo 6 excluye del ámbito de la ley dominicana los proyectos financiados con fondos procedentes de donantes u organismos internacionales, en cuyo caso se aplicarán las normas de los mismos en los términos que establezcan los tratados internacionales correspondientes.

10.1.2 MEDIO AMBIENTE

En materia de medio ambiente, la legislación básica de contratos obliga a las autoridades contratantes a la entrega, dentro de la documentación de licitación, de todos los estudios previos de viabilidad, incluyendo la información de tipo medioambiental (Artículo 55). El mismo artículo habilita (pero no obliga) a la inclusión de aspectos ambientales dentro de los criterios de selección de ofertas, mientras que el artículo 57 establece la posibilidad de realizar auditorías ambientales durante la ejecución de los proyectos. Estas disposiciones se complementan con lo establecido en la legislación sectorial ambiental, concretamente a través de la Ley General de Medio Ambiente y el Reglamento del Sistema de Autorizaciones Ambientales, en virtud de los cuales, cada proyecto ha de contar con una autorización ambiental, teniendo en cuenta tanto los aspectos ambientales como sociales durante los trabajos de obra. Así, el artículo 41 de la ley, establece que los “proyectos, instalaciones u obras, tanto privadas y del Estado, se someterán al sistema de evaluaciones de impacto ambiental y social”.

En materia de APPs, la correspondiente ley establece en su artículo 21 que todas las ofertas habrán de basarse en documentación técnica de viabilidad, incluyendo los aspectos medioambientales. En la misma disposición se establece de manera expresa que para los proyectos de construcción de carreteras se deberá contar con la correspondiente declaración de impacto ambiental, la cual deberá ser aprobada *por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de conformidad con la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales No. 64-00, del 18 de agosto del 2000, sus reglamentos, normas y leyes sectoriales*. De manera más genérica se establece que en los proyectos a ser APPs, que pudieran ocasionar impactos ambientales, sociales o territoriales, la Autoridad Contratante estará obligada a convocar un proceso de consulta a la sociedad civil, a través de sus dirigentes sociales representativos y personas jurídicas, a las autoridades provinciales o municipales sometiendo el proyecto a un trámite de información pública por el plazo de un (1) mes. Este trámite se realiza con el objetivo de que los interesados puedan formular cuantas observaciones consideren necesarias con el fin de mitigar cualquier posible impacto negativo para encontrar soluciones o alternativas viables para la parte afectada. El artículo 81 contiene además una remisión genérica a las obligaciones en materia de impacto ambiental de acuerdo a la legislación correspondiente y al tipo de proyecto, si bien ésta no se especifica. En cuanto a los requisitos de los pliegos, el artículo 26 de la ley reguladora de APPs establece que han de contener tanto la definición de elementos de análisis de riesgo (incluyendo los ambientales) como las medidas de mitigación. Otro aspecto destacable contenido en el artículo 48 es el hecho de que las cláusulas de los pliegos referentes a aspectos ambientales se considerarán como fundamentales.

10.1.3 IMPACTO SOCIAL

En el ámbito social, la legislación básica de contratos apenas contiene referencias significativas a cuestiones de impacto o participativas. Destacan únicamente dos preceptos de contenido socio-laboral, en los que se establece como causa de nulidad de los contratos, la falta de pago de remuneraciones y contribuciones sociales al personal del proyecto (artículo 128 del reglamento) y la cobertura de gastos sociales dentro de la garantía presentada por los licitadores (artículo 115).

En cambio la legislación en materia de APPs resulta mucho más expresa en la regulación de estos aspectos. De este modo, el artículo 21 establece como requisito de las ofertas la inclusión de un estudio de impacto social de la iniciativa, el cual debe identificar a la población directamente afectada y establecer las mitigaciones de los daños provocados por el desarrollo de la misma. Al igual que en el área medioambiental, se especifica que en el caso de proyectos de construcción de carreteras se deberá incluir previsiones sobre la demanda de uso e incidencia económica y social de la obra en su área de influencia. Otro aspecto de interés se recoge en el artículo 53, por el cual se obliga a las empresas adjudicatarias a presentar una alternativa de diseño del proyecto en caso de que este *implique inconvenientes que afecten el normal desempeño de las actividades preexistentes en el lugar o comunidad donde se realiza la construcción*. Sin embargo, no se aportan mayores especificaciones sobre el nivel, incidencia o declaración de tales inconvenientes. Por último cabe reseñar que el artículo 59 impide cualquier tipo de discriminación en el acceso y uso de las infraestructuras, salvo que los pliegos de condiciones lo autoricen por razones de bienestar social.

10.1.4 GOBERNANZA

La legislación básica de contratos incluye únicamente una disposición destacable en materia de gobernanza, recogida en el artículo 10 de la correspondiente ley. Aunque a grosso modo se trata de una declaración estándar del principio de transparencia, también se insta a la utilización por parte de las autoridades contratantes de las tecnologías informáticas como medio de promover la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso y participación de la sociedad, posibilitando el control social de los proyectos. En cambio, a diferencia de lo observado en otros países objeto del estudio, no se prevén mecanismos concretos de auditoría social o participación de la sociedad civil.

Sin embargo, la ley de APPs sí contiene disposiciones encaminadas a favorecer la participación real de la ciudadanía, principalmente a través de lo dispuesto en el artículo 36, por el que se habilita a la Agencia Nacional a invitar a personas individuales o jurídicas a presenciar el acto de apertura de ofertas, a efecto de promover la transparencia del régimen de licitación. Asimismo, se publicarán en internet las actas y una grabación de audio y vídeo íntegra del acto.

10.1.5 IMPACTO ECONÓMICO

Las cuestiones de impacto económico aparecen reflejadas en la legislación básica de contratos, principalmente a través de disposiciones encaminadas a la promoción de las pequeñas y medianas empresas dominicanas en los procesos de licitación. De este modo, la ley establece en primer lugar un principio general de participación, estimulando la inclusión de este tipo de empresas en los procesos (artículo 3.8) mientras que el artículo 6.7 establece las compras que tengan por objetivo el desarrollo de MiPYMES como un caso de excepción en la aplicación de la normativa general. Esta última disposición resulta un tanto ambigua, al no establecerse claramente los elementos exactos que puedan suponer excepción en la aplicación de norma.

El reglamento incluye otras modalidades de protección y promoción, principalmente a través de la obligación de las autoridades contratantes a reservar un 20% del presupuesto destinado a compras públicas a procesos dirigidos exclusivamente a MiPYMES, mientras que en el 80% se permitirá la participación parcial de éstas (artículo 5). Por último se establece un límite del 1% para este tipo de empresas en cuanto al monto ofrecido como garantía del contrato.

En cuanto a la promoción de **contenidos nacionales**, en términos de suministros, materiales o mano de obra, no se ha identificado ningún tipo de disposición dentro de la legislación básica de contratos. Sin embargo, el decreto 164/2013 establece que los bienes y servicios que adquieran las administraciones públicas tendrán que ser exclusivamente de origen nacional, siempre y cuando existan MiPYMES que puedan ofrecerlos. El decreto establece que para que un bien o servicio sea considerado de "Producción Nacional" debe de cumplir con los siguientes requisitos:

- Productos manufacturados o industriales: su valor total de insumos importados no deberá superar el 65 por ciento del precio de venta del bien terminado.
- Bienes primarios agrícolas y pecuarios: el cultivo o nacimiento otorga la condición de producción nacional.
- Productos farmacéuticos: su fabricación debe de realizarse en las instalaciones de un laboratorio farmacéutico cuya planta se encuentre en República Dominicana.
- Consultorías: aquellas que tengan un componente de por lo menos 70 por ciento nacional y un 30 por ciento extranjero.

10.2 ANÁLISIS DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN PLIEGOS DE LICITACIÓN

10.2.1 CARACTERIZACIÓN DE LAS LICITACIONES

Al análisis de aspectos de responsabilidad social en proyectos de inversión pública se completa con el examen pormenorizado de nueve pliegos de licitación seleccionados según los criterios mencionados en la sección metodológica. A este respecto cabe mencionar que todos los pliegos analizados han sido publicados durante el año 2015, priorizando aquellos que cuentan con un mayor impacto social a priori, tanto en términos de volumen como del sector de licitación (véase la Tabla 53). De este modo, la muestra de pliegos contiene tres proyectos del sector del agua y saneamiento (concretamente, la instalación de un sistema de agua potable y dos de alcantarillado), tres de edificación (incluyendo un hospital y dos edificios públicos de oficinas), dos de instalación de sendos sistemas de distribución eléctrica, y uno de construcción de carreteras.

En su mayoría se trata de proyectos licitados por departamentos y agencias de ámbito estatal, a excepción de un pliego municipal referente a un sistema de alcantarillado, mientras que en términos de financiación, únicamente uno de los proyectos de edificación cuenta con fondos extranjeros (concretamente de la UE). En términos de volumen, dos de los proyectos seleccionados cuentan con un presupuesto por encima de los 10 millones de dólares, otros tres se encuentran en el intervalo entre 1-10 millones, mientras que para el resto no se ha conseguido la información correspondiente.

Por último, es importante destacar que la mayoría de los pliegos publicados, y por tanto los analizados en esta muestra, contienen únicamente los requisitos básicos de la convocatoria, mientras que otras piezas complementarias, tales como las disposiciones técnicas del proyecto no se incluyen en la información de acceso público. Por tanto, a pesar de que la documentación general suele incluir la mayor parte de cláusulas sociales, es previsible que algunos aspectos hayan quedado fuera del estudio por encontrarse en la documentación específica, especialmente las cuestiones ambientales más técnicas.

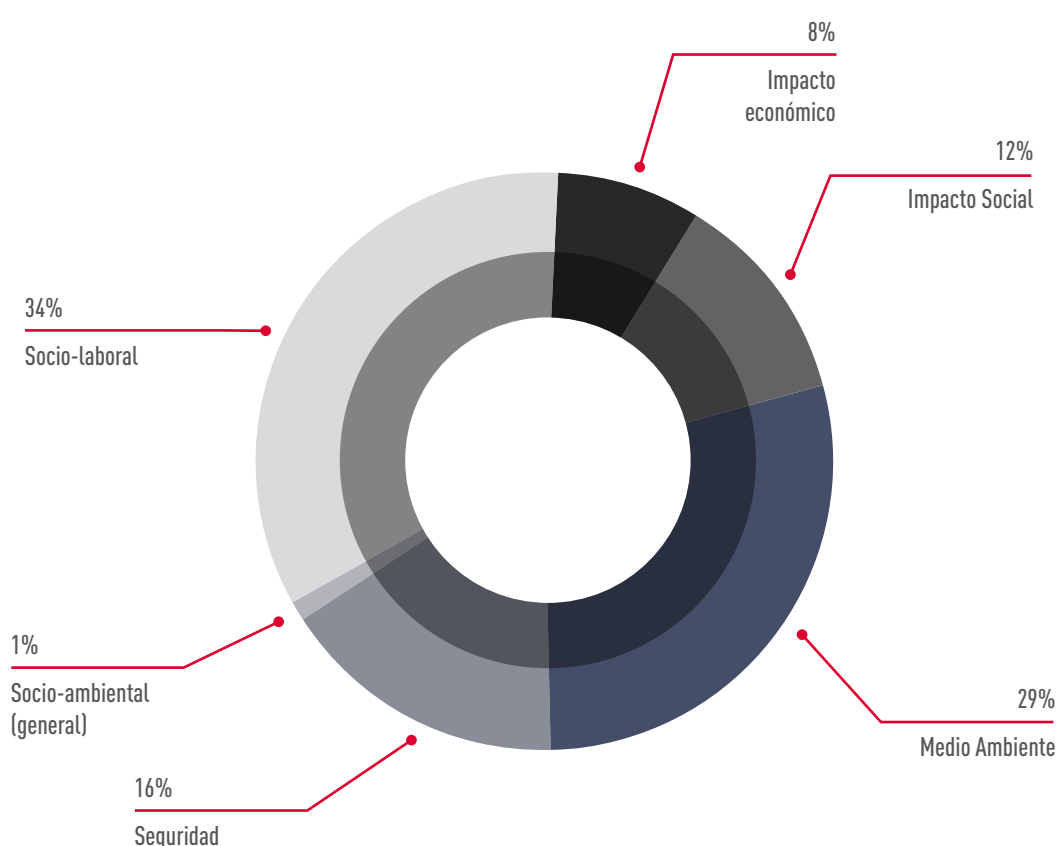
Tabla 53. Caracterización de las licitaciones seleccionadas en República Dominicana

	FECHA PUBLICACIÓN	TIPO DE ADMINISTRACIÓN	FINANCIACIÓN EXTERNA	MODALIDAD/TIPO DE LICITACIÓN	SECTOR LICITACIÓN	SUBSECTOR LICITACIÓN	MONTO (INTERVALOS)
Licitación 1	sep-15	Estatal	UE	Licitación Pública	Otras infraestructuras	Edificios públicos	1.000.000-10.000.000
Licitación 2	jun-15	Estatal	No	Proceso de excepción (urgencias)	Agua y Saneamiento	Sistemas de saneamiento y alcantarillado	1.000.000-10.000.000
Licitación 3	mar-15	Municipal	No	Procedimiento de Urgencia	Agua y Saneamiento	Sistemas de saneamiento y alcantarillado	1.000.000-10.000.000
Licitación 4	jun-15	Estatal	No	Procedimiento de Selección de Etapas Múltiples	Otras infraestructuras	Hospitales	>10,000,000
Licitación 5	ene-15	Estatal	No	Licitación Pública Nacional	Transportes	Carreteras y caminos	>10,000,000
Licitación 6	dic-15	Estatal	No	Licitación Pública	Energía, extractivas e hidrocarburos	Redes de distribución	Sin datos
Licitación 7	ene-15	Estatal	No	Licitación restringida	Otras infraestructuras	Edificios públicos	Sin datos
Licitación 8	mar-15	Estatal	No	Licitación Pública	Energía, extractivas e hidrocarburos	Redes de distribución	Sin datos
Licitación 9	jul-15	Estatal	No	Comparación de precios	Agua y Saneamiento	Sistemas de agua potable	Sin datos

10.2.2 CARACTERIZACIÓN GENERAL DE CLÁUSULAS SOCIALES

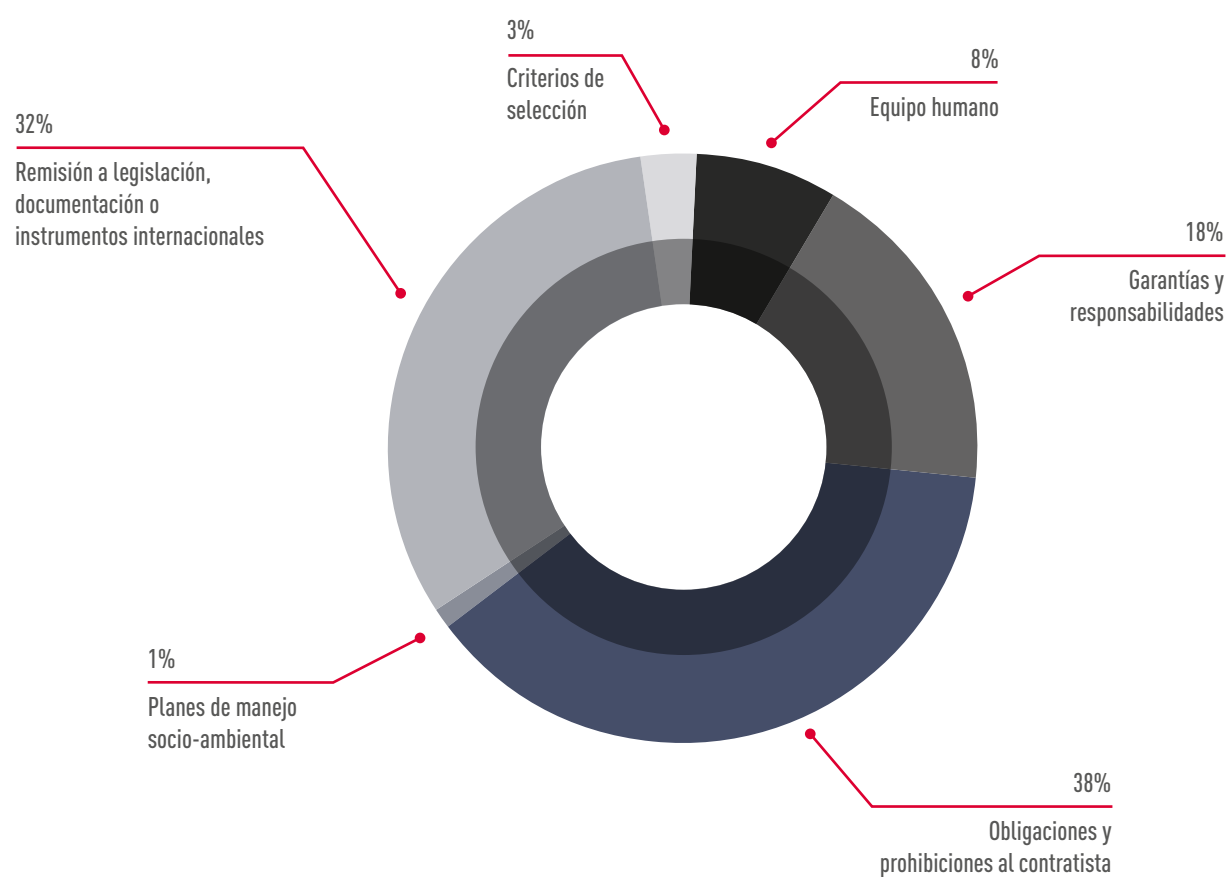
El análisis pormenorizado de los nueve pliegos de licitación ha resultado en la identificación de un total de 97 cláusulas relacionadas con la responsabilidad social de las empresas licitadoras. A diferencia de la tendencia general observada a favor de los aspectos medioambientales, el caso de la República Dominicana destaca por el hecho de que la materia que cuenta con más menciones es la socio-laboral, con un 34% del total, mientras que los aspectos medioambientales suponen el 29%. Ello podría deberse a la ausencia de disposiciones técnicas anteriormente mencionadas. Las cuestiones de seguridad se regulan en otras 15 cláusulas (16% del total), y las de impacto social en 12, mientras que con menor frecuencia aparecen los aspectos de impacto económico y las cuestiones socio-ambientales generales.

Gráfico 34. Distribución de cláusulas sociales por temática. República Dominicana



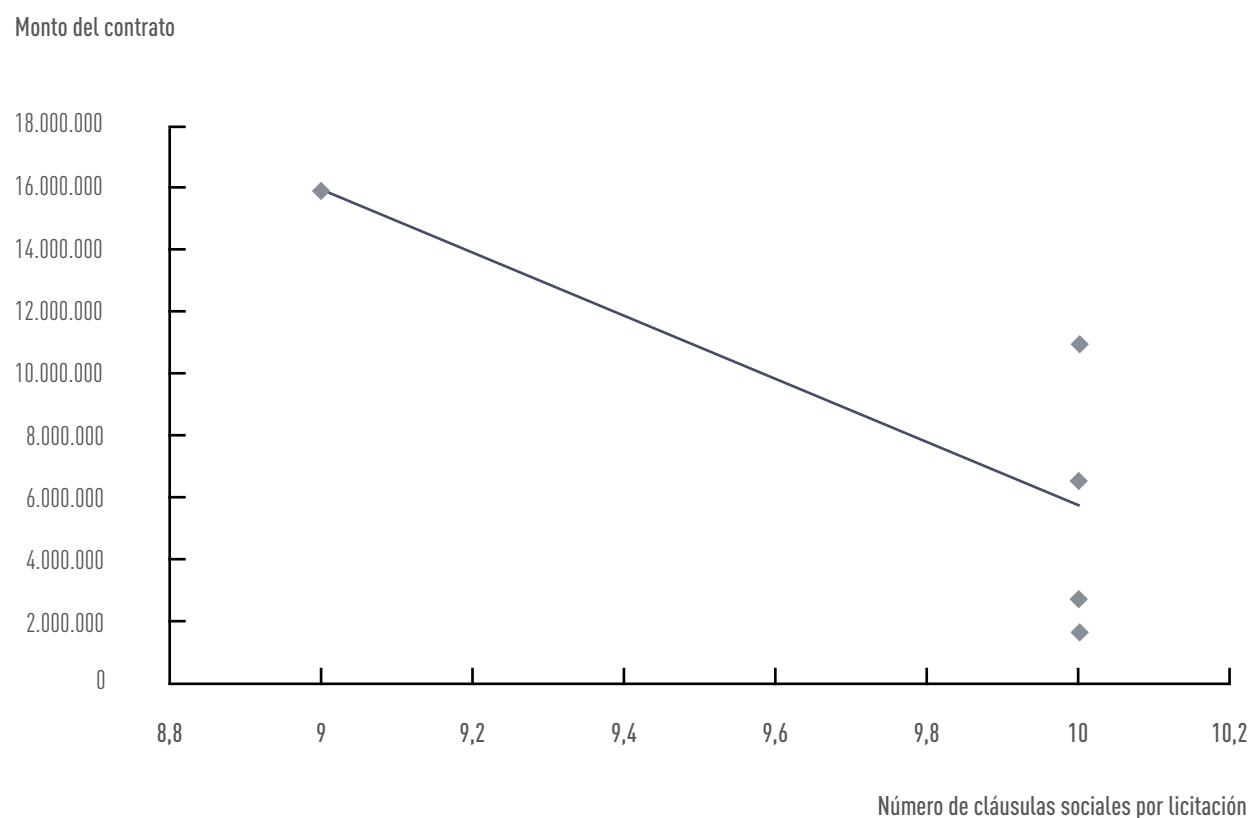
Al igual que en la mayoría de países analizados en el estudio, la imposición de obligaciones y prohibiciones directas a las empresas licitadoras suponen la fórmula regulatoria más común en el campo de la responsabilidad social, con un 38% de las cláusulas. Le sigue las remisiones a legislación específica con un 32% y la definición de garantías de los contratos con 18%. En menor medida se han identificado requisitos de equipo humano cualificado, y los criterios de selección de ofertas. Otro aspecto distintivo del caso de República Dominicana es el uso intensivo de cláusulas estándar en distintos pliegos de licitación, lo que supone cerca del 70% de las cláusulas identificadas.

Gráfico 35. Distribución de cláusulas por tipo de regulación. República Dominicana



En el caso de República Dominicana resulta complicado establecer una relación clara entre el tamaño de los proyectos, en términos de presupuesto, y los contenidos de responsabilidad social. Ello es así debido a la ausencia de datos fiables en cuatro de los nueve pliegos, pero también al uso de disposiciones sociales estándar, lo que implica un número muy similar de cláusulas identificadas en cada uno de los pliegos.

Gráfico 36. Correlación entre el número de cláusulas sociales y monto del contrato en licitaciones públicas de República Dominicana³⁰.



³⁰ Las cláusulas con referencia a planes de manejo social han sido ponderadas con un multiplicador (1=10)

10.2.3 CLÁUSULAS SOCIO-LABORALES

Un total de 33 cláusulas de las 97 identificadas entran a regular aspectos socio-laborales de los proyectos. Dentro de este grupo, las disposiciones relacionadas con los riesgos laborales son las más frecuentes, con un total de 16 cláusulas, mientras que en uno de los pliegos aparece una de las escasas menciones al trabajo infantil en todo el estudio. Por último otras 16 cláusulas abordan los aspectos socio-laborales de manera genérica. La remisión a legislación o documentación previa y la definición de obligaciones y disposiciones son las modalidades empleadas para regular estos aspectos.

Tabla 54. Número de cláusulas socio-laborales, por subsector y tipo de regulación. República Dominicana

	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	TOTAL
Riesgos laborales	9	7	16
Socio-laboral (general)	1	15	16
Trabajo infantil	1		1
Total	11	22	33

A pesar del sustancial número de cláusulas en materia de **riesgos laborales**, cabe destacar que en su mayoría se trata de disposiciones idénticas encontradas en distintos pliegos de licitación. De este modo encontramos una declaración genérica por la que se obliga al contratista a garantizar la seguridad de las personas autorizadas a estar presentes en la zona de obras así como las instalaciones (cláusula encontrada en siete de los pliegos) así como la siguiente remisión legislativa:

Durante la ejecución del Contrato deberá observar las leyes y los reglamentos de salud relativos a la salud ocupacional y tomar todas aquellas precauciones necesarias para evitar que se produzcan, en las zonas de sus campamentos de trabajo, condiciones insalubres, así como dotar a su personal de los medios para protegerse en los casos en que su trabajo presente condiciones peligrosas para la seguridad y salud como establecen los reglamentos y normas de riesgos laborales.

La única cláusula particular identificada en este campo se encuentra en un pliego referente a un proyecto de carreteras en que se establecen ciertos requisitos específicos sobre equipos e indumentaria de seguridad, incluyendo casco, arnés de seguridad, extintores, lentes de protección, zapatos de seguridad, guantes, andamios seguros y botiquín de primeros auxilios. También en este mismo pliego se recoge la prohibición expresa de presencia de menores en la zona de trabajo, lo cual se ha interpretado como una medida tanto de seguridad como relativa a la prohibición del **trabajo infantil**.

El resto de disposiciones socio-laborales contienen menciones a las obligaciones genéricas de los contratistas en materia de contratación de personal y pago de remuneraciones, igualmente a través de la inclusión de las siguientes dos cláusulas estándar encontradas en la mayoría de los pliegos:

El Contratista deberá, salvo disposición contraria en el Contrato, encargarse de la contratación de todo el personal y de toda la mano de obra necesaria para la ejecución del Contrato; así como de su remuneración, alimentación, alojamiento y transporte, atendándose estrictamente a la reglamentación vigente y respetando, en particular la reglamentación laboral (sobre todo en lo que respecta a los horarios de trabajo y días de descanso), a la reglamentación social y al conjunto de reglamentos aplicables en materia de higiene y seguridad.

El Contratista deberá mantener al día el pago del personal que empleo en la Obra y no podrá deducirle suma alguna que no responda al cumplimiento de leyes o de resoluciones del Estado Dominicano y dará estricto cumplimiento a las disposiciones sobre legislación del trabajo y a las que en adelante se impusieran. Toda infracción al cumplimiento de estas obligaciones podrá considerarse negligencia grave a los efectos de la rescisión del contrato por culpa del Contratista y en todos los casos impedirá el trámite y el pago de las cubicaciones.

Como excepción a estas normas generales, destaca una de las cláusulas introducidas en un proyecto de distribución eléctrica en la que se definen obligaciones específicas en los siguientes aspectos:

- Medicina preventiva
- Servicios sociales de atención a problemas de salud y bienestar
- Transporte
- Alojamiento
- Facilidades de alimentación
- Limpieza de instalaciones de la obra
- Traslado de trabajadores enfermos
- Designación de un responsable de seguridad

10.2.4 CLÁUSULAS DE IMPACTO SOCIAL

Las cuestiones de impacto social aparecen reguladas en un total de 12 cláusulas, de las cuales, siete hacen referencia a aspectos de accesibilidad, cuatro a gestión de terrenos y una a gestión de recursos culturales y arqueológicos.

Tabla 55. Número de cláusulas de impacto social por subsector y tipo de regulación. República Dominicana

	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	TOTAL
Accesibilidad			7	7
Gestión predial y aprovechamiento de recursos comunitarios	3	1		4
Patrimonio histórico/arqueológico		1		1
Total	3	2	7	12

En materia de **accesibilidad**, nuevamente nos encontramos con el uso de una cláusula estándar introducida en la mayoría de los pliegos analizados, a través de la cual se remite a la legislación específica en la materia:

La accesibilidad universal es una política pública que promueve la Dirección General de Contrataciones Públicas, debido a la necesidad que deber ser garantizada en las edificaciones y espacios públicos o privados en todo el territorio nacional, tal como lo señala la normativa nacional e internacional. En todos los nuevos proyectos de construcción, ampliación y remodelación del Estado y privados de uso público, así como los espacios urbanos y de recreación (edificaciones, escuelas, hospitales y otros.) deben ser garantizadas las condiciones de accesibilidad universal establecidas en el Reglamento M-007 sobre construcción sin barreras arquitectónicas y urbanísticas del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, con el fin de garantizar el acceso a todas las personas en igualdad de condiciones.

En materia de **gestión predial**, sin embargo aparecen cuatro cláusulas específicas incluidas en un mismo pliego de licitación, referente a un proyecto de distribución eléctrica. En ellas, en primer lugar, se determina establece la responsabilidad del contratista respecto a cualquier daño ocasionado a las propiedades colindantes con el área de proyecto, así como respecto a la obtención de los permisos de acceso por parte de los propietarios. Igualmente se establecen obligaciones específicas en cuanto a la tala de árboles y arbustos, prohibiendo cualquier actuación en este sentido sin el consentimiento de los propietarios de los terrenos.

Por último, en materia de **protección arqueológica** resulta llamativo el grado de detalle en la siguiente cláusula identificada en el mismo proyecto de distribución eléctrica:

Las piezas halladas deberán ser cubiertas con un plástico, el que deberá ser afirmado al suelo cuidando de no apoyarlo sobre las piezas encontradas. De acuerdo con el tipo de hallazgo, podría ser necesario efectuar un relleno adicional para asegurar su debida protección de una estructura en ruinas, o para prevenir cualquier tipo de derrumbe, rellenando los espacios vacíos con material de relleno, el que se ubicará suelto en la parte lateral externa del plástico. De ser necesario, deberá estacarse o apuntalarse la estructura hallada para protegerla adecuadamente. Deberá construirse una defensa temporal para evitar el acceso al lugar de personas no autorizadas. El Museo del Hombre Dominicano establecerá el destino de los hallazgos, de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes, quedando entendido que el CONTRATISTA no podrá extraer, revolver ni apoderarse de ninguno de dichos objetos, considerando que, en todos los casos, son propiedad de Estado.

10.2.5 CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES

Un total de 28 cláusulas han sido identificadas dentro del ámbito medioambiental, entre las cuales se incluyen 14 disposiciones en materia de impacto ambiental general y ocho de gestión de residuos, mientras que el resto de aspectos aparecen únicamente de manera puntual (biodiversidad, emisiones contaminantes, materiales, certificaciones y licencias ambientales). La definición de obligaciones y prohibiciones al contratista es sin duda la fórmula regulatoria más empleada, aunque también aparecen con frecuencia las garantías del contrato o los criterios de selección de propuestas.

Tabla 56. Número de cláusulas medioambientales por subsector y tipo de regulación. República Dominicana

	CRITERIOS DE SELECCIÓN	EQUIPO HUMANO	GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES	OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES AL CONTRATISTA	REMISIÓN A LEGISLACIÓN, DOCUMENTACIÓN O INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	TOTAL
Biodiversidad				1		1
Certificaciones ambientales	1					1
Emisiones de gases y ruidos				1		1
Gestión de residuos			7	1		8
Impacto ambiental general	1	1		11	1	14
Licencias medioambientales				1		1
Materiales				1		1
Vías				1		1
Total	2	1	7	17	1	28

Las cuestiones de **impacto ambiental** aparecen reguladas de manera genérica a través de una cláusula estándar, identificada en siete de los nueve pliegos de licitación, por la que se establece la siguiente obligación

Adoptar todas las medidas necesarias para proteger el medio ambiente sobre la base del estudio previo de impacto ambiental realizado por la Entidad Contratante, tanto dentro como fuera de la Zona de Obras, evitando con ello todo perjuicio o daño a las personas o bienes públicos resultantes de la contaminación, tales como el ruido, el manejo de residuos peligrosos u otros inconvenientes producidos por los métodos utilizados para la realización de la Obra.

En cuanto a las declaraciones de impacto ambiental previas a la adjudicación del proyecto, únicamente en un pliego referente a la instalación de una red de distribución eléctrica se hace referencia al respecto, instando al contratista a respetar su contenido (si bien, el informe no se incluye en la documentación de licitación).

Nuevamente encontramos que la regulación más detallada y adaptada se encuentra en el pliego referente a la construcción de un sistema de distribución eléctrica, en el que se han identificado obligaciones ambientales muy específicas respecto a los campamentos de obra (instalaciones de recogida de residuos, dispositivos de recogida de agua de lluvia, agua potable, drenajes, desagües, etc.), restauración de la zona tras la finalización de los trabajos o la obligación de contratación de un ambientalista. Una de las innovaciones más destacables en el campo medioambiental se observa en la introducción del concepto de **servidumbre ambiental**, definiéndose como una franja de terreno adyacente a la obra en la que se han de respetar ciertos parámetros de ruido, campo eléctrico, y vegetación. Únicamente en un proyecto del ámbito de las infraestructuras de transportes se prevé que los aspectos ambientales formen parte de los **criterios de selección** de las ofertas, si bien ello se realiza de manera genérica y sin baremos concretos.

En materia de **gestión de residuos**, la mayoría de los pliegos analizados recogen una cláusula estándar en la que se determina que el contratista solventará a su costa cualquier reclamación por la utilización de zonas para la disposición de desechos sin el cumplimiento de normas de protección del medio ambiente. Nuevamente el único caso que cuenta con regulación detallada al respecto se ha identificado en un proyecto de distribución eléctrica, a través de la siguiente cláusula.

Para el manejo de los residuos sólidos comunes el CONTRATISTA se deberá establecer procedimientos de reciclaje y recolección periódica de los desechos. Los desechos no reciclables se deberá disponer de un sitio de disposición, bien sea los vertederos (rellenos sanitarios) municipales o adecuar rellenos sanitarios manuales para la disposición de los residuos biodegradables. Como una medida alternativa se propone la incineración de los desechos, sin embargo, ésta se deberá efectuar en los lugares permitidos, en espacios desiertos dentro de la franja de servidumbre. La ubicación para la incineración para la incineración de materiales de desecho estará sujeta a la aprobación de las autoridades.

Una de las cláusulas más detalladas de todo el estudio en materia de protección de la **biodiversidad** se encuentra en el proyecto de instalación de líneas de transmisión eléctrica, en la que se recogen los siguientes aspectos:

- Formación del personal de la obra sobre flora y fauna local.
- Prohibición de afectación de especies protegidas.
- Contratación de especialista biólogo.
- Replanteamiento de trazado fuera de zonas sensibles.

También en este proyecto se incluyen detalladas instrucciones en cuanto al uso, afectación y construcción de **vías** alternativas durante los trabajos, mientras que en otro proyecto del mismo sector se incluye un sistema de puntuación en la selección de ofertas por la posesión de **certificaciones** ambientales ISO.

10.2.6 CLÁUSULAS DE IMPACTO ECONÓMICO

En el ámbito del impacto económico, siete de los nueve pliegos analizados contienen una cláusula estándar en materia de protección de MiPYMES, por la que se rebaja la “garantía de fiel cumplimiento” del 4% al 1% para este tipo de empresas. La cláusula restante, encontrada en un proyecto del sector eléctrico, contiene una de las escasas referencias en este estudio a aspectos de transferencia tecnológica a través de su inclusión como criterio de selección de ofertas:

Plan de transferencia y capacitación: 5 puntos En este apartado se valorará el plan y la metodología propuesta para la transferencia de conocimiento y la capacitación a los profesionales que el Contratante determine en lo relativo a la instalación ejecutada y a los sistemas auxiliares instalados, así como a la utilización y manejo de la plataforma de gestión a implantar en el NOC.

10.2.7 CLÁUSULAS DE SEGURIDAD

En materia de seguridad se han identificado un total de 15 cláusulas, si bien todas ellas corresponden en realidad a dos tipos distintos de cláusula estándar, una referente a la obligación de realizar y aplicar un Programa de Higiene y Seguridad Industrial, y otra relativa a la contratación de un especialista en la materia de cara a las tareas derivadas del mismo.

10.2.8 CLÁUSULAS DE GOBERNANZA

En materia de gobernanza no se han identificado cláusulas relevantes

10.2.9 CLÁUSULAS GENERALES SOCIO-AMBIENTALES

En materia socio-ambiental general únicamente se ha identificado una cláusula en el contexto de un proyecto de construcción de carreteras en el que se insta al contratista a respetar lo dispuesto en los Planes de Manejo Ambiental, Salud y Seguridad Ocupacional, y Respuesta a Emergencias para Construcción

10.3 CONCLUSIONES

De manera genérica cabe mencionar que las cláusulas de temática socio-ambiental en los pliegos analizados se introducen a través de fórmulas estándar en varios pliegos de licitación. Esta práctica, aunque también presente en otros países, se ha identificado con mucha más frecuencia en los proyectos de República Dominicana.

10.3.1 ASPECTOS SOCIO-LABORALES

1. La regulación de aspectos laborales en los pliegos de licitación se lleva a cabo principalmente a través de la inclusión de cláusulas estándar que recogen las obligaciones básicas de los contratistas al respecto, normalmente remitiendo a la **legislación laboral** dominicana en materia de riesgos laborales, remuneraciones, aportaciones sociales y condiciones de trabajo.
2. Únicamente en un caso perteneciente al sector energético se han encontrado disposiciones más específicas, incluyendo aspectos de medicina preventiva, transporte de trabajadores, asistencia social integral, alojamiento, etc.
3. También destaca la inclusión de una de las escasas cláusulas que de manera explícita introduce elementos de protección a la **infancia**, a través de la prohibición de menores en el área de trabajo.
4. Entre las omisiones más destacables se encuentran los aspectos de promoción del empleo local, la protección de personas con discapacidad, las cuestiones de género o las acciones formativas dirigidas al personal.

10.3.2 ASPECTOS DE IMPACTO SOCIAL

5. En materia de impacto social destaca la inclusión generalizada, a través de una cláusula estándar, del principio de **accesibilidad** universal por el que se insta a los contratistas a introducir en el diseño de los proyectos de infraestructuras los elementos necesarios para garantizarla.
6. El otro aspecto regulado de manera específica es el de la gestión de permisos tanto de acceso como de afectación a los **terrenos colindantes** con el área del proyecto, cuya responsabilidad recae el contratista, con la asistencia de la autoridad contratante. No obstante, las disposiciones más detalladas en la materia se han identificado en un único pliego del ámbito de la energía, en el que también se incluyen directrices detalladas en materia de protección de **restos arqueológicos**.
7. Resulta particularmente llamativa la omisión de cualquier aspecto relacionado con las acciones participativas, consultivas o de comunicación con comunidades afectadas por los proyectos, así como previsión de planes integrales de gestión social de los proyectos.

10.3.3 ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES

8. Los aspectos ambientales cuentan con una intensa y detallada regulación en los pliegos de licitación, si bien el uso de cláusulas estándar es también frecuente en esta materia. Este es el caso de las obligaciones generales en cuanto a **impacto ambiental y gestión de residuos**.
9. No obstante, ciertos aspectos de las cláusulas ambientales resultan novedosos e innovadores, tales como la inclusión del concepto de **servidumbre ambiental** o la detallada protección de **especies protegidas**, contenida en un pliego del sector energético.
10. Resulta destacable el hecho de que en muy pocas ocasiones se incluyan los aspectos medioambientales dentro de los **criterios de selección** de ofertas, con la única excepción de un pliego en el que se premia la posesión de certificaciones ISO.

10.3.4 ASPECTOS DE IMPACTO ECONÓMICO

11. La protección de **pequeñas y medianas empresas** es uno de los pocos aspectos de impacto económico mencionados en los pliegos de licitación, lo cual se realiza a través de la reducción de la garantía contractual.
12. Únicamente en un proyecto se incluyen menciones a acciones de **transferencia tecnológica**, las cuales se bonifican en el proceso de selección. En cambio, no se han identificado menciones específicas a la promoción de contenidos nacionales (sea en términos de mano de obra, materiales o suministros) dentro de los proyectos.

10.3.5 ASPECTOS DE SEGURIDAD

13. Las cuestiones de seguridad se resumen en dos cláusulas estándar identificadas en la gran mayoría de pliegos, por las que se obliga al contratista a elaborar un plan de seguridad industrial y salud ocupacional, así como a designar dentro del equipo de trabajo a un responsable en la materia.

10.3.6 ASPECTOS DE GOBERNANZA

14. No se han identificado cláusulas relevantes en materia de participación ciudadana, transparencia y anticorrupción. No obstante, ha de tenerse en cuenta que la legislación en materia de APPs establece mecanismos específicos en este ámbito.

10.4 DOCUMENTACIÓN

NORMAS SOBRE LICITACIONES PÚBLICAS

- Ley No. 340 06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificaciones de Ley 449 06
- Decreto 543-12. Reglamento sobre la ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificaciones de Ley 449 06
- Ley General de Asociación Pública Privada en Infraestructura para la Provisión de Servicios Públicos

OTRAS NORMAS CON REFERENCIA A LICITACIONES PÚBLICAS

- Decreto 789-04 de creación del programa de Producción más limpia
- Ley No.322, del 2 de junio de 1981 (empresas extranjeras)
- Reglamento M-007 sobre construcción sin barreras arquitectónicas y urbanísticas del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
- Ley General de Medio Ambiente (Ley 64-00)

DOCUMENTACIÓN Y ENLACES DE INTERÉS

- Portal de licitaciones públicas
<http://www.comprasdominicana.gov.do/>
- Política Nacional De Producción más Limpia y Consumo Sostenible De La República Dominicana
http://www.ambiente.gob.do/cms/archivos/Tematico/pmasl/borrador_pmasl.pdf
- Guía para la realización de Evaluaciones de Impacto Social
<http://www.ambiente.gob.do/Transparencia/Legal/Guia/Guia-para-realizacion-Evaluaciones-Impacto-Social.pdf>

II. RECOMENDACIONES

II.1 INTRODUCCIÓN

El análisis de las cláusulas sociales y medioambientales de los pliegos de licitación públicas del presente estudio, ha permitido identificar una serie de posibles áreas de colaboración entre la Cooperación Española y el sector privado empresarial, organizadas en torno a tres fases distintas del ciclo de un proyecto de inversión pública:

- **Fase preparatoria:** acciones colaborativas con carácter previo a la inversión o licitación, tales como información de contexto, institucional, o de posibles recursos.
- **Fase diagnóstica:** se identifican acciones de información y colaboración en cuanto a los estudios previos exigidos en los procesos de licitación y en las fases iniciales de ejecución de los proyectos.
- **Fase de ejecución:** se proponen acciones concretas o exigidas en el marco de planes integrales de gestión socio-ambiental, en las que la Cooperación Española puede prestar información relevante para las empresas.

I 1.2 FASE PREPARATORIA

I 1.2.1 MEJORAR LA COMUNICACIÓN Y DIÁLOGO CON EL SECTOR PRIVADO EMPRESARIAL

De manera genérica, y con carácter previo a la participación en cualquier proceso de licitación, la Cooperación Española puede realizar una labor de intercambio de información, reflexionar sobre las dinámicas y procesos del país, facilitar información a las empresas interesadas sobre los proyectos financiados a través de la Cooperación Española, enviando los link donde están publicadas dichas licitación y facilitar, en su caso, la legislación de referencia, así como mantener reuniones informativas de carácter estratégico para la cooperación y las empresas fomentando espacios colaborativos.

Por otra parte, la colaboración y coordinación con otras instituciones españolas con representación en el país, tales como las Oficinas Económicas y Comerciales de las Misiones Diplomáticas, pueden resultar de gran utilidad y eficiencia en esta fase, para lo cual se podrá prever posibles protocolos o marcos de colaboración conjuntos.

I 1.2.2 ACCIONES CONJUNTAS CON LAS OFICINAS COMERCIALES DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

En esta materia, cabría plantearse la posibilidad de llevar a cabo programas formativos conjuntos dirigidos a las OECs y OTCs para su familiarización con los aspectos sociales y ambientales de proyectos públicos de inversión.

I 1.2.3 INFORMACIÓN SOBRE NORMATIVA Y SALVAGUARDAS SOCIALES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

En base a ciertas cláusulas contenidas en proyectos financiados por organismos internacionales, por las que ciertas obligaciones del ámbito social, ambiental y procedimental se remiten a la regulación propia de estas entidades, resultaría de particular interés que la Cooperación Española pudiera facilitar información sobre el contenido y aplicación de dicha normativa. Concretamente, las remisiones a las políticas de salvaguarda de organismos multilaterales, así como ciertas obligaciones en materia antifraude.

11.2.4 INFORMACIÓN SOBRE EXPERTOS EN ASPECTOS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

La obligación de incluir expertos en aspectos sociales y medioambientales dentro de los equipos de trabajo de los proyectos, es uno de los aspectos que con mayor frecuencia se incluyen en los pliegos de licitación. En base a ello, y dado que las empresas inversoras no siempre cuentan con especialistas en estas materias dentro de sus plantillas permanentes, la Cooperación Española puede prestar asistencia en la identificación de expertos, tanto locales como internacionales. En este sentido, la información proveniente de proyectos propios de la AECID puede resultar de gran utilidad a las empresas españolas que han de aportar tales recursos a sus proyectos. En base a la información analizada en pliegos de licitación, los siguientes perfiles resultarían a priori los más adecuados a las necesidades actuales.

- Expertos en gestión de conflictos sociales y pueblos indígenas
- Expertos en comunicación y procesos participativos
- Expertos en medioambiente (biodiversidad, impacto ambiental, política forestal, etc.)
- Expertos en gestión arqueológica
- Expertos en inversión social

11.2.5 INFORMACIÓN SOBRE AGENTES SOCIALES E INSTITUCIONES CLAVE

Finalmente, dentro de la fase preparatoria a cualquier proyecto de inversión pública, las empresas españolas podrían beneficiarse de la información y conocimiento de la Cooperación Española en cuanto al panorama institucional, tanto público como de la sociedad civil (asociaciones, líderes comunitarios, etc.), de cara a la identificación tanto de posibles colaboradores como de organismos facilitadores.

11.3 FASE DIAGNÓSTICA

11.3.1 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE COMUNIDADES PRÓXIMAS AL TERRENO

Dentro de las tareas asignadas en el marco de algunos proyectos, tales como las acciones de comunicación social o la dirección de procesos consultivos, la Cooperación Española puede colaborar en el **estudio de las comunidades afectadas** por proyectos de inversión que cuenten con participación de empresas españolas. El conocimiento socioeconómico previo a través de proyectos de desarrollo ejecutados por la AECID se constituye como un activo importante para las empresas que enfrentan planes sociales dentro de sus obligaciones contractuales, o incluso en fase de oferta, puesto que en ocasiones se exigen labores diagnósticas previas a la concesión de los proyectos, sobre todo en modalidad de APP. A este respecto cobra particular relevancia la identificación y caracterización de los **pueblos indígenas**, incluyendo sus principales medios de vida, posibles impactos del proyecto, intereses y estructura socioeconómica. Tal colaboración puede prestarse a través del intercambio de información relevante, previamente sistematizada, de proyectos ejecutados por la AECID o a través de presentaciones o reuniones puntuales de trabajo con las empresas.

11.3.2 INFORMACIÓN SOBRE AGENTES SOCIALES RELACIONADOS CON EL PROYECTO

Con el objetivo de contribuir a diagnósticos sociales e institucionales que las empresas licitadoras deban ejercer, como parte de sus obligaciones generales de gestión social de los proyectos, tal y como se ha observado en determinados pliegos de licitación, la Cooperación Española podría facilitar información sobre agentes sociales, líderes comunitarios, asociaciones relevantes, auditores sociales o administraciones públicas implicadas en la gestión del proyecto.

11.3.3 DISEÑO DE PLANES INTEGRALES DE GESTIÓN SOCIAL

Tal y como se ha observado en algunos pliegos de licitación, con cierta frecuencia se adjudica a las empresas licitadoras la responsabilidad de diseñar y ejecutar un plan de gestión social o socio-ambiental de los proyectos. Este requerimiento supone un ejercicio de planificación tanto de objetivos como de tareas encaminados a garantizar la sostenibilidad social y ambiental de los proyectos, proceso en el cual la Cooperación Española podría implicarse, tanto a través de la sugerencia de expertos sectoriales como a través de una colaboración directa en el diseño de tales actividades Utilizando el instrumento de APPD definido por la AECID. En este sentido, la Cooperación Española podría aportar sus contribuciones al análisis estratégico del plan, la identificación de prioridades, actores e interlocutores principales, y las acciones a implementar durante las distintas fases del proyecto.

11.3.4 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE POSIBLES RECURSOS HUMANOS

Los requerimientos de inclusión de mano de obra nacional o local aparecen con cierta frecuencia en los pliegos de licitación analizados, bien sea como criterio de evaluación o como obligaciones directas al contratista. En este sentido, se hace necesario un diagnóstico de las capacidades, cualificaciones y disponibilidad de posibles recursos humanos a contratar localmente durante la ejecución de los proyectos, para lo cual la Cooperación Española podría facilitar información dado el conocimiento acumulado a través de experiencias previas en el sector del empleo, el desarrollo económico y/o industrial. La participación en la realización de mapeos de cualificaciones y ocupaciones comunes en el área de influencia del proyecto o a nivel nacional podría configurarse como un área de colaboración frecuente.

11.3.5 IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES DE INVERSIÓN SOCIAL Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

Aunque sólo con menciones ocasionales en las cláusulas de licitación analizadas, uno de los elementos de mayor relevancia en la elaboración de planes de gestión social integral de proyectos es la inclusión de acciones de inversión social, encaminadas normalmente a la compensación y mitigación por impactos negativos de los mismos. Dentro de esta fase diagnóstica, la Cooperación Española, a través del conocimiento previo del área de influencia del proyecto, puede realizar colaboraciones puntuales en el análisis de necesidades de medidas compensatorias y mitigadoras de los impactos sociales de los proyectos, con especial atención a la construcción de infraestructura social, espacios comunitarios, repoblación forestal, e incluso en cuanto a la idoneidad de posibles planes de reasentamiento.

11.3.6 ELABORACIÓN DE INDICADORES DE RENTABILIDAD SOCIAL Y ANÁLISIS DE EVALUACIÓN SOCIAL

Aunque también presentes en otras modalidades de licitación pública, los proyectos de **APP** suelen exigir por **imperativo legal**, y con carácter previo a la adjudicación del proyecto, la inclusión de indicadores de rentabilidad o análisis de evaluación social dentro de las actividades de análisis de viabilidad de las inversiones. Estas tareas suelen implicar un ejercicio analítico de identificación y cuantificación de **beneficios sociales** futuros en los que la Cooperación Española, dado su posible conocimiento previo de las características socio-económicas del área de influencia, pueden contribuir de manera determinante. Por tanto, la colaboración con empresas licitadoras podría llevarse a cabo a través de información relevante de proyectos previos, la recomendación de expertos locales en la materia o a través de sesiones de trabajo conjunto.

11.3.7 ANÁLISIS DIAGNÓSTICO SOBRE CAPACIDAD INSTITUCIONAL LOCAL Y REGIONAL

Dentro de las labores diagnósticas iniciales, y en el marco de acciones concretas de refuerzo institucional incluidas en planes de gestión integral, es posible que las empresas licitadoras se enfrenten a la tarea de llevar a cabo un análisis de necesidades en materia de gobernanza local. En este sentido, la Cooperación Española cuenta con una posición privilegiada en cuanto a información institucional, las capacidades concretas de ciertos organismos y las necesidades de refuerzo.

11.3.8 IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES DE INVERSIÓN SOCIAL Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

Los aspectos ambientales cuentan con un grado de desarrollo e inclusión en pliegos de licitación muy elevado en comparación con otros elementos sociales. Con frecuencia, dentro de los requisitos generales ambientales, se incluyen labores diagnósticas en las que las empresas han de aportar información de carácter técnico sobre condiciones ambientales iniciales, posibles impactos generados por el proyecto, cadenas de dependencia ecológica y medios de vida de las poblaciones locales. Si bien es cierto que la gran mayoría de empresas relacionadas con el sector de la ingeniería y las infraestructuras cuentan con capacidades internas para afrontar tales tareas, la Cooperación Española a través de su experiencia en la financiación, diseño y ejecución de proyectos del ámbito medioambiental, cuentan con conocimiento previo que puede resultar de gran relevancia de cara al desarrollo de estas tareas diagnósticas por parte de las empresas contratistas.

II.4 FASE DE EJECUCIÓN

II.4.1 ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE COMUNICACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

Con cierta frecuencia los pliegos de licitación contienen cláusulas en las que se insta a la empresa adjudicataria de los trabajos a elaborar acciones de comunicación y sensibilización. Se trata de acciones concretas dirigidas a las comunidades del área de influencia cuyo objetivo es informar y sensibilizar sobre los objetivos del proyecto, sus beneficios esperados, los posibles impactos y las medidas de mitigación previstas. Si bien en ocasiones los pliegos contienen información detallada sobre cómo llevar a cabo tales tareas, en otras se delega a la empresa la responsabilidad del diseño y planificación de las mismas. A través del **conocimiento previo de las comunidades** y sus necesidades, así como la experiencia en **metodologías de comunicación social**, la Cooperación Española puede colaborar en el diseño y ejecución de estas acciones, prestando apoyo puntual a las empresas o compartiendo información relevante de experiencias previas.

II.4.2 PROCESOS CONSULTIVOS Y PARTICIPATIVOS CON PUEBLOS INDÍGENAS

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el presente estudio, la mayoría de países analizados cuentan con **instrumentos legales** reguladores del derecho de consulta de pueblos indígenas, lo cual, en ocasiones, se traduce en obligaciones concretas dentro de los pliegos de licitación. Si bien el grado de exigencia y responsabilidades varía entre países y sectores, es recomendable que las empresas con interés de licitar a proyectos de inversión pública estén familiarizadas, no sólo con las características y necesidades de estos grupos, sino también con las **metodologías de consulta y negociación** establecidas en la ley y aplicadas en experiencias previas. Para ello, la Cooperación Española puede brindar apoyo técnico, tanto en lo referente a requisitos legales como en aspectos metodológicos.

II.4.3 FORMACIONES Y ACCIONES DE SENSIBILIZACIÓN SOCIO-AMBIENTAL

Aparte de las medidas de socialización dirigidas a comunidades afectadas, en algunos casos se han identificado cláusulas referentes a acciones de formación y socialización **dirigidas al personal de la obra**. Por regla general se trata de programas formativos sobre aspectos culturales, ambientales y socioeconómicos de las comunidades próximas al proyecto y sobre los objetivos e impactos del proyecto. Dado que con frecuencia las empresas carecen de la experiencia y conocimiento local necesario, el apoyo técnico que la Cooperación Española pudiera prestar resultaría de vital importancia a la hora de diseñar e implementar acciones de este tipo.

II.4.4 ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE COMUNICACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

Uno de los aspectos que con mayor frecuencia se incluyen en las cláusulas sociales de pliegos de licitación es el relativo a la gestión de hallazgos arqueológicos durante los trabajos de obra, previéndose en muchos casos la contratación de un experto en la materia dentro del equipo de trabajo. En la medida en que la Cooperación Española cuente con experiencia previa en programas de conservación del patrimonio histórico, cultural y arqueológico, la aportación de **buenas prácticas** en la materia puede resultar otra importante área de colaboración con las empresas adjudicatarias.

II.4.5 DISEÑO Y EJECUCIÓN DE PLANES DE GESTIÓN ARQUEOLÓGICA

Las responsabilidades de las empresas adjudicatarias en cuanto a la gestión de terrenos y propiedades es un elemento con gran variabilidad dentro de la muestra de pliegos analizados. Si bien se trata de una potestad de naturaleza pública, la delegación de responsabilidades a las empresas adjudicatarias es un aspecto bastante común observado en la mayoría de países. Tratándose de un aspecto con un alto contenido técnico-legal, la implicación de la Cooperación Española en la ejecución de planes de reasentamiento sólo podría plantearse en los aspectos de índole social, puesto que tales acciones de reasentamiento suelen complementarse con acciones de acompañamiento social. Ello requiere la previsión de medidas tales como las acciones de apoyo psicosocial, el diseño de acciones de comunicación y participación social o la provisión de medidas cautelares para la provisión de servicios públicos, en cuyo diseño la Cooperación Española puede contribuir con su experiencia previa y buenas prácticas, en el marco de proyectos de cooperación al desarrollo, bien directamente o a través del conocimiento de agentes sociales locales.

II.4.6 COLABORACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE PLANES INTEGRALES DE GESTIÓN AMBIENTAL

La incorporación de medidas de mitigación ambiental, bien sea a través de la inclusión de un plan integral o bien por medio de cláusulas específicas, es uno de los elementos más presentes en la muestra de pliegos de licitación analizados. Al igual que en el caso de las tareas diagnósticas ambientales, la incorporación de estos elementos suponen tareas con las que las empresas licitadoras suelen estar ampliamente familiarizadas, dado que los aspectos ambientales cuentan tradicionalmente con un alto grado de exigencia y protección. No obstante la colaboración de la Cooperación Española en el diseño y cumplimiento de estos aspectos, puede resultar de vital importancia en base al conocimiento previo de ciertas problemáticas ambientales en las zonas de influencia de los proyectos. Concretamente, los aspectos que mayor relevancia cobran de cara a los objetivos y capacidades de la Cooperación Española son aquellos que directamente pueden impactar en el bienestar de las poblaciones afectadas, tales como la reutilización de materiales, la gestión de residuos o la explotación de bancos comunitarios de materiales (arenales, acuíferos, etc.). En el marco de estas intervenciones, en ocasiones se prevén procesos de consulta y participación comunitaria en los que la Cooperación Española puede ejercer un papel importante.

11.4.7 PREPARACIÓN DE REUNIONES Y SESIONES DE AUDITORÍA SOCIAL

De acuerdo a la información legal y documental analizada, en determinados casos las empresas adjudicatarias han de involucrarse en acciones conjuntas con miembros de la sociedad civil nombrados como auditores sociales de los proyectos. En la mayoría de los casos ésta figura se nombra durante los procesos de convocatoria y contratación de los proyectos con el fin de garantizar la transparencia de los mismos. Sin embargo también se prevén figuras de control y monitoreo durante toda la vida del proyecto, a través de la planificación de reuniones y sesiones de control en los que las empresas han de participar activamente. En este sentido, la colaboración de la Cooperación Española en este tipo de eventos puede configurarse como una importante área de trabajo con el sector privado, puesto que la experiencia previa de la Cooperación Española en proyectos de índole social y su conocimiento de la sociedad civil local pueden ser importantes insumos de cara al desarrollo de estos procesos.

11.4.8 INCLUSIÓN DE ASPECTOS DE GÉNERO EN LOS PROYECTOS

Los aspectos de género cuentan con muy escasas menciones en la legislación y documentación analizada, existiendo sólo menciones puntuales en cuanto a la política de contratación de personal. Ello parece dar indicios sobre la aparente debilidad en la región de este aspecto como criterio socio-laboral en el marco de proyectos de inversión pública. Por tanto, la labor de la Cooperación Española en este caso no se limitaría únicamente a la información técnica o metodológica sobre la adopción del enfoque de género en proyectos concretos, sino también en la promoción activa del enfoque dentro de los proyectos de inversión, tanto en colaboración directa con las empresas adjudicatarias, como con las autoridades contratantes, lo cual podría formar parte de un posible acuerdo de alianza público-privada para el desarrollo.

11.4.9 PARTICIPACIÓN EN ACCIONES DE INSERCIÓN LABORAL DE COMUNIDADES LOCALES

Aunque no de manera generalizada, los pliegos de licitación recogen cláusulas encaminadas a la incorporación de personal local dentro de los equipos de trabajo de los proyectos, lo cual podría suponer una importante área de colaboración entre programas públicos de inserción laboral y los proyectos de inversión. En este sentido, la Cooperación Española podría liderar **iniciativas de inserción laboral** conjuntamente con las empresas adjudicatarias, a través de acciones conjuntas de información, formación, etc., lo cual podría dar cabida a un programa de **alianza público privada** para el desarrollo, orientado hacia la promoción del empleo local.

11.4.10 GESTIÓN DE CONFLICTOS, DIÁLOGO Y ACCIONES PARTICIPATIVAS

El diálogo con comunidades afectadas se establece como un ingrediente habitual dentro de los planes de integración social de proyectos y como una de las tareas asignadas a los especialistas socio-ambientales requeridos en algunos de ellos. La **ocupación de terrenos** y el uso de **recursos comunitarios** tales como los acuíferos o los bancos naturales de materiales suelen ser objeto de disputas y negociaciones en las que las empresas adjudicatarias han de tomar responsabilidades directas, de acuerdo a los términos de ciertos pliegos de la muestra. La Cooperación Española, bien sea a través de la **identificación de posibles expertos** locales en resolución de conflictos, o bien a través de información directa midiendo bien las responsabilidades que pudieran derivarse, puede aportar un importante apoyo a las empresas que han de afrontar tales responsabilidades y que cuenten con experiencia limitada en la zona de influencia del proyecto.

11.4.11 DISEÑO Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN SOCIAL

En los casos en los que se prevé este tipo de acciones complementarias al objeto del proyecto, y una vez realizados los diagnósticos sociales y el análisis de necesidades, las empresas adjudicatarias han de llevar a cabo el diseño, normalmente con la participación de las comunidades beneficiarias, de acciones concretas de inversión social o medidas compensatorias por los impactos negativos del proyecto. La construcción de espacios **públicos**, la dotación de **instalaciones sociales compensatorias** (escuelas, iglesias, centros culturales, etc.), o la **mejora de infraestructuras secundarias** relacionadas con el proyecto (vías de comunicación, tendidos eléctricos, etc.), son ejemplos de las intervenciones en las que la Cooperación Española puede colaborar de cara a optimizar su utilidad e impacto en las comunidades beneficiarias. Dado que la naturaleza de estas inversiones complementarias no varía en esencia de la de un **proyecto de cooperación** al desarrollo, el papel de la Cooperación Española en esta área se presenta a priori como uno de los elementos más idóneos de colaboración con el sector privado empresarial. También en la ejecución de planes de inversión social, la participación de la Cooperación Española como socio de una Alianza Público-Privada para el Desarrollo puede ser, según el caso, una interesante modalidad de colaboración.

11.4.12 ACCIONES DE APOYO A LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL LOCAL

Aunque sólo en casos aislados, y principalmente en Colombia, los planes de gestión social integral de algunos proyectos incluyen la adopción de medidas de **apoyo a la capacidad institucional local**, lo cual no dista en esencia de los objetivos de muchos programas liderados por la Cooperación Española. El conocimiento previo de estas capacidades, y la experiencia en acciones similares sitúan a la Cooperación Española en una posición privilegiada para acompañar a las empresas en estas tareas, siendo igualmente un potencial nicho para el establecimiento de un programa de alianza público-privada para el desarrollo. Las acciones de **transferencia tecnológica** y capacitaciones en mayor grado vinculadas al objeto de los proyectos, también podrían formar parte de dichas actuaciones y colaboración.

11.5 NIVELES DE PRIORIDAD POR PAÍS

Como se ha observado a lo largo del presente estudio, no todos los países realizan el mismo énfasis, tanto a nivel legal como de exigencia de pliegos, en los distintos elementos sociales y medioambientales de las empresas licitadoras y adjudicatarias de proyectos públicos de inversión. Por tanto, una vez establecido el catálogo de posibles áreas y tareas de colaboración entre la Cooperación Española y el sector privado empresarial, resulta conveniente identificar los aspectos que cobran mayor importancia en cada uno de los siete países analizados, usando como referencia la muestra de pliegos de licitación y las 650 cláusulas de temática socio-ambiental analizadas. Para ello se ha elaborado un sistema de categorización de responsabilidades en el que se han identificado los tres siguientes niveles de prioridad:

- Alta: requisitos establecidos en la legislación nacional de contratos e identificados con frecuencia en los pliegos de licitación.
- Media: requisitos establecidos en la legislación nacional de contratos, pero con escasa o nula presencia en los pliegos de licitación analizados, o bien no exigidos legalmente pero con referencia puntual en los pliegos.
- Baja: requisitos no establecidos legalmente y no presentes en los pliegos de licitación.

Las ausencias u omisiones en los pliegos de licitación de aspectos tan relevantes como la accesibilidad, acciones de comunicación y sensibilización, promoción del empleo local, comunidades indígenas, cuestiones de género, acciones participativas, consultivas o de comunicación con comunidades afectadas por los proyectos, vienen a reforzar la misión principal de la Cooperación Española de apoyar y fortalecer a los gobiernos latinoamericanos a mejorar sus capacidades para lograr resultados de desarrollo en el marco de sus estrategias y políticas nacionales, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida y reducción de la pobreza e inequidad de estos países de acuerdo a los sectores y territorios priorizados en las Marcos de Asociación País en Cooperación al Desarrollo.

La siguiente tabla resume los distintos niveles de prioridad para cada uno de los elementos del catálogo para los siete países objeto de estudio. Ha de tenerse en cuenta que la clasificación de prioridades sugerida proviene exclusivamente de la información analizada en el presente estudio, la cual responde a un proceso de muestreo con las correspondientes limitaciones.

Tabla 57. Niveles de prioridad por país de las distintas áreas de colaboración entre la Cooperación Española y las empresas licitadora

	COLOMBIA	BOLIVIA	MÉXICO	PERÚ	NICARAGUA	GUATEMALA	REP. DOMINICANA
FASE PREPARATORIA							
2.1. Mejorar la comunicación y diálogo con el sector privado empresarial	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
2.2. Acciones conjuntas con las Oficinas Comerciales de formación y capacitación	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
2.3. Información sobre normativa y salvaguardas sociales de organismos internacionales	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
2.4. Información sobre expertos en aspectos sociales y medioambientales	Alta	Alta	Alta	Alta	Baja	Media	Alta
2.5. Información sobre agentes sociales e instituciones clave	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media
FASE DIAGNÓSTICA							
3.1. Identificación y caracterización de comunidades próximas al terreno	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media
3.2. Información sobre agentes sociales relacionados con el proyecto	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media
3.3. Diseño de planes integrales de gestión social	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media	Baja
3.4. Identificación y caracterización de posibles recursos humanos	Alta	Baja	Media	Baja	Baja	Media	Baja
3.5. Identificación de necesidades de inversión social y medidas de mitigación	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
3.6. Elaboración de indicadores de rentabilidad social y análisis de evaluación social	Alta	Baja	Alta	Media	Media	Alta	Alta
3.7. Análisis diagnóstico sobre capacidad institucional local y regional	Alta	Media	Media	Media	Media	Media	Media
3.8. Apoyo en diagnósticos ambientales	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta

	COLOMBIA	BOLIVIA	MÉXICO	PERÚ	NICARAGUA	GUATEMALA	REP. DOMINICANA
FASE DE EJECUCIÓN							
4.1. Elaboración e implementación de planes de comunicación y sensibilización	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Baja	Baja
4.2. Procesos consultivos y participativos con pueblos indígenas	Alta	Alta	Media	Media	Media	Media	Baja
4.3. Formaciones y acciones de sensibilización socio-ambiental	Alta	Media	Alta	Media	Media	Baja	Baja
4.4. Diseño y ejecución de planes de gestión arqueológica	Baja	Alta	Alta	Alta	Alta	Baja	Alta
4.5. Colaboración en la elaboración y ejecución de planes de reasentamiento	Alta	Alta	Alta	Media	Baja	Media	Alta
4.6. Colaboración en la elaboración de planes integrales de gestión ambiental	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
4.7. Preparación de reuniones y sesiones de auditoría social	Alta	Media	Alta	Baja	Baja	Alta	Media
4.8. Inclusión de aspectos de género en los proyectos	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media
4.9. Participación en acciones de inserción laboral de comunidades locales	Alta	Baja	Media	Baja	Baja	Media	Baja
4.10. Gestión de conflictos, diálogo y acciones participativas	Alta	Alta	Alta	Alta	Baja	Baja	Media
4.11. Diseño y ejecución de proyectos de inversión social	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
4.12. Acciones de apoyo a la capacidad institucional local	Alta	Media	Media	Media	Media	Media	Media

I2. INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA LA COLABORACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO EMPRESARIAL

I2.1. ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS PARA EL DESARROLLO (APPD). PROTOCOLO DE LA AECID PARA LA GESTIÓN DE ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS PARA EL DESARROLLO

En el año 2014, la AECID empezó a aplicar un Protocolo para la gestión de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD). En dicho Protocolo, se adopta una definición de APPD y se define un procedimiento interno para la propuesta, estudio, aprobación y firma de una APPD.

I2.1.1 DEFINICIÓN DE APPD

La AECID entiende por APPD una relación voluntaria, colaborativa y formal entre la AECID, las administraciones públicas de los países socios y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil y del ámbito universitario, de España, de los países socios o de terceros países, en la que se establece un objetivo común, con un demostrable impacto en desarrollo, y en la que se definen conjuntamente las responsabilidades y se asumen conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros.

I2.1.2 ORIGEN DE LA APPD

¿De quién puede surgir la iniciativa? ¿Quién puede ser entidad promotora?

- la propia Agencia,
- las administraciones públicas de los países socios,
- uno o varios actores del sector empresarial de España o del país socio,
- no o varios actores de la sociedad civil de España o del país socio,
- una o varias universidades de España o del país socio...

12.1.2 ORIGEN DE LA APPD

En todo caso, para que sea posible la participación de la AECID en una APPD debe poder demostrarse, desde un inicio, que el proyecto cumple tres requisitos básicos:

1. El impacto en desarrollo de la Alianza.
2. El alineamiento con la planificación o la estrategia de la AECID (general, país y sectorial).
3. El cumplimiento de los requisitos mínimos por parte de todos los actores o entidades (tanto promotoras como participantes).

¿Cómo se gesta la iniciativa? El diálogo inicial

La entidad promotora mantiene un diálogo inicial con AECID en el que recoge el interés de las partes en valorar la propuesta de APPD.

12.1.3 PROCEDIMIENTO

- **Formulario Preliminar:** Elaborado por la entidad promotora. Se presenta a la dependencia de AECID con la que se ha mantenido el diálogo inicial (Dirección AECID, Direcciones o Departamentos, OTCs, CIFs...)
- **Estudio preliminar:** Realizado por la dependencia de AECID que recibe el Formulario. Remisión informada del formulario a la Dirección que vaya a ser punto de referencia y coordinación del proceso.
- **Consolidación de las valoraciones y toma de decisión** por parte de la Dirección punto de referencia y coordinación.
- **Taller de Diseño** (en caso de decidir seguir adelante). Convocado por la Dirección punto de referencia y coordinación o la OTC. Liderado por la entidad promotora. Intervienen todas las instancias de AECID participantes en el proceso de valoración y todas las entidades socias que se considere oportuno.
- **Formulario definitivo** (Fase de Diseño) Elaborado por la entidad promotora/facilitadora a la luz de las valoraciones y aportes de fases anteriores y de los resultados del taller. Se presenta a la Dirección de punto de referencia y coordinación.
- **Aprobación** corresponde al Director de la AECID la aprobación de la APPD y la participación de la AECID en la misma.
- **Elaboración del Memorando de Entendimiento (MdE)**, corresponde a la Dirección que coordina el proceso.
- **Firma del MdE.**

Tras la firma del MdE se pasa a Fase de Desarrollo o Desempeño de la APPD. Desde AECID se tomarán las medidas oportunas para cumplir los compromisos adquiridos relacionados con aportaciones, funciones, funcionamiento, seguimiento, comunicación interna, monitoreo, evaluación, procesos de aprendizaje y sistemas de comunicación externa, además de todas las necesarias para el éxito de la Alianza.

12.1.4 REQUISITOS DE PARTICIPACIÓN

La participación de la AECID en una APPD exige el cumplimiento de unos requisitos mínimos en relación a todos participantes en la alianza.

- Para las entidades del sector privado empresarial.

CRITERIOS EXCLUYENTES

1. Fabricación, compra y venta de armas así como la financiación de actividades relacionadas.
2. Utilización directa o indirecta de trabajo infantil, de trabajo forzado o en régimen de esclavitud.
3. Prácticas antisindicales.
4. Actuaciones tipificadas como soborno y corrupción.
5. Actuaciones contra el medio ambiente

CRITERIOS VALORATIVOS

1. Convenios fundamentales de OIT.
2. Líneas Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales.
3. 10 Principios de la iniciativa del Pacto Mundial de las Naciones Unidas: DDHH/ Derechos Laborales/ Medio Ambiente/ Anticorrupción
4. Norma ISO 26000 sobre Responsabilidad Social de las Empresas.
5. Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT.
6. Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y DDHH (proteger, respetar y remediar)
7. Que la empresa presente una memoria de sostenibilidad e informes de RSE

- Para las entidades de la sociedad civil

CRITERIOS VALORATIVOS (NO SE PREVÉN CRITERIOS EXCLUYENTES).

1. Ser ONGD calificada por AECID.
2. Haber firmado el Código de Conducta de la CONGDE.
3. Contar con el sello de transparencia de la CONGDE.
4. Contar con un mínimo de experiencia demostrable en país y ámbito de actuación.
5. Haber realizado un mínimo de proyectos con AECID.

Estos criterios son aplicables solamente a ONGD españolas. Para las ONGD de los países socio o de terceros países se podrán establecer criterios específicos en cada caso, en función de la legislación o las prácticas de cada país.

12.2 ACCIONES DE INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO.

CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES PARA ACCIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

En el año 2014 se puso en marcha una convocatoria de subvenciones a acciones para proyectos de innovación para el desarrollo.

El IV Plan Director de la Cooperación Española, de acuerdo con el posicionamiento de diversas instancias internacionales, apuesta por estrategias diferenciadas basadas en un modelo horizontal de cooperación, ante la diversidad y heterogeneidad de los Países de Asociación de la Cooperación Española. Entre otras cuestiones, esta diferenciación implica un renovado impulso a la innovación desde una concepción integral, englobando tanto ciencia y tecnología como innovación social y empresarial. Esta visión multidimensional de la innovación permite fortalecer la interrelación entre tejido productivo, conocimiento y políticas públicas con el fin de crear valor compartido para el desarrollo a partir del concurso de diversos actores y el establecimiento de redes y alianzas.

Las convocatorias, partiendo de la experiencia del año 2014, mantienen la pretensión de contribuir al desarrollo y a la reducción de la pobreza mediante el apoyo a iniciativas innovadoras en los 23 Países de Asociación de acuerdo con las prioridades de la política de Cooperación Española definidas en el IV Plan Director, así como en los instrumentos de planificación geográfica y sectorial, en especial los Marcos de Asociación País (en adelante MAP) y los Planes de Actuación Sectorial de la AECID (en adelante PAS).

En concreto, la innovación en la lucha contra la pobreza y el fomento de un desarrollo humano sostenible se articulará en las convocatorias a través de iniciativas sostenibles y potencialmente replicables a mayor escala con el fin de lograr un impacto positivo en las condiciones de vida de las personas más desfavorecidas y que forman parte de la base de la pirámide en los Países de Asociación.

12.2.1 OBJETO

Las Convocatorias tienen por objeto la financiación de proyectos que impulsen, en los Países de Asociación de la Cooperación Española, soluciones innovadoras, ya desarrolladas y testadas exitosamente a nivel piloto, con el fin de aplicarlas y demostrar la posibilidad de replicarlas a mayor escala buscando un impacto positivo y relevante en las condiciones de vida de las personas más desfavorecidas y en la cohesión social. Los proyectos abordarán problemas sociales, económicos, medioambientales, y de la agenda de desarrollo de forma integrada y con un enfoque innovador yendo más allá del ámbito meramente tecnológico.

12.2.2 FINALIDAD

La finalidad de los proyectos de innovación para el desarrollo es la promoción de un modelo de desarrollo humano sostenible, equitativo y respetuoso con los derechos humanos, la igualdad de género y el medio ambiente, basado en el conocimiento, el incremento de la productividad, la competitividad y la cohesión social.

12.2.3 PARTICIPANTES

Pueden solicitar subvenciones las entidades del sector privado empresarial (empresas, empresas sociales, asociaciones empresariales y otros análogos), las entidades del sector social (fundaciones, asociaciones y otros análogos) y las entidades del ámbito académico y de la investigación (universidades, centros de investigación y otros análogos, tanto públicos como privados).

ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APIA	Apoyo a Políticas Públicas Inclusivas Africanas
APPD	Alianza Público-Privada para el Desarrollo
ARAUCLIMA	Programa de medioambiente y lucha contra el cambio climático
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAP	Convocatoria Abierta y Permanente
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CECIR	Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
COHAFA	Consejo de Acción Humanitaria y Ayuda Alimentaria
COOTEC	Programa de Cooperación Técnica
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
DANIDA	Cooperación Danesa para el Desarrollo
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EE.LL.	Entidades Locales
EE.UU.	Estados Unidos
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
FCM	Fondo para la Concesión de Microcréditos
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FODM	Fondo para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GTEC	Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad
IATI	International Aid Transparency Initiative
INTERCOONECTA	Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión del Conocimiento
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales
MAE	Marco de Asociación Estratégica
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MAP	Marco de Asociación País
MASAR	Acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el Mundo Árabe
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
MESS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social

MDEF	Ministerio de Defensa
MFOM	Ministerio de Fomento
MINECO	Ministerio de Economía y Competitividad
MINETUR	Ministerio de Industria, Energía y Turismo
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
MINT	Ministerio del Interior
MJUS	Ministerio de Justicia
MPR	Ministerio de la Presidencia
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
NNUU	Naciones Unidas
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo
OAHA	Oficina de Acción Humanitaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMUDES	Organismo Multilateral de Desarrollo
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PIB	Producto Interior Bruto
PIFTE	Programa Interamericano de Formación Técnica Especializada
PMA	Países Menos Avanzados
REPER	Representación Permanente de España ante la Unión Europea
RNB	Renta Nacional Bruta
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SEAEX	Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SSAEC	Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación
UE	Unión Europea
UPEC	Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad

