



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD
FACULTAD DE CIENCIAS
CAMPO DE CONOCIMIENTO: POLÍTICA, GOBERNANZA E INSTITUCIONES

ANÁLISIS Y PROMOCIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES EN EL SALVADOR COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

TESIS
PARA OPTAR AL GRADO DE:
MAESTRO EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD

PRESENTA:
MAURICIO RICARDO HIMEDE PALOMO

TUTORA PRINCIPAL:
DRA. LAURA ELENA MARTÍNEZ SALVADOR
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES – UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:
DR. GABRIEL RAMOS FERNÁNDEZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN MATEMÁTICAS APLICADAS Y EN SISTEMAS – UNAM
CENTRO DE CIENCIAS DE LA COMPLEJIDAD – UNAM
UNIDAD PROFESIONAL INTERDISCIPLINARIA EN INGENIERÍA Y TECNOLOGÍAS AVANZADAS - IPN

DR. JOSÉ CLEMENTE RUEDA ABAD
PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN EN CAMBIO CLIMÁTICO – UNAM

REVISORES:
DR. ALONSO AGUILAR IBARRA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS – UNAM

DRA. CARLA GALÁN GUEVARA
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS SUPERIORES, UNIDAD MORELIA – UNAM

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO
NOVIEMBRE, 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Coordinación de Estudios de Posgrado
Ciencias de la Sostenibilidad
Oficio: CGEP/PCS/149/22
Asunto: Asignación de Jurado

M. en C. Ivonne Ramírez Wence
Directora General de Administración Escolar
Universidad Nacional Autónoma de México
Presente

Me permito informar a usted, que el Comité Académico del Programa de Posgrado en Ciencias de la Sostenibilidad, en su sesión 83 del 13 de septiembre del presente año, aprobó el jurado para la presentación del examen para obtener el grado de **MAESTRO EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD**, del alumno **Himede Palomo Mauricio Ricardo** con número de cuenta **521460620**, con la tesis titulada “Análisis y promoción de compras públicas sostenibles en El Salvador como estrategia para el desarrollo sostenible”, bajo la dirección de la Dra. Laura Elena Martínez Salvador.

PRESIDENTA: DRA. CARLA GALÁN GUEVARA
VOCAL: DR. GABRIEL RAMOS FERNÁNDEZ
SECRETARIO: DR. ALONSO AGUILAR IBARRA
VOCAL: DR. JOSÉ CLEMENTE RUEDA ABAD
VOCAL: DRA. LAURA ELENA MARTÍNEZ SALVADOR

Sin más por el momento me permito enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE,

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”

Cd. Universitaria, Cd. Mx., 8 de noviembre de 2022.



Dr. Alonso Aguilar Ibarra
Coordinador
Posgrado en Ciencias de la Sostenibilidad, UNAM

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por la oportunidad de continuar desarrollándome profesionalmente.

Al Posgrado de Ciencias en la Sostenibilidad por todo el conocimiento compartido y por el atento y oportuno apoyo brindado por su personal.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por la beca otorgada para continuar con mis estudios de maestría.

A la Fundación Hienrich Böll por la beca otorgada bajo su programa Sur Place y los espacios brindados para fomentar mi análisis crítico.

A mi tutora principal, Dra. Laura Elena Martínez Salvador, por su extraordinario y constante apoyo en guiar esta investigación en cada una de sus fases.

A los miembros de mi comité tutor, Dr. Gabriel Ramos Fernández y Dr. José Clemente Rueda Abad, por su disposición de apoyo, valiosa asesoría y retroalimentación para alcanzar los objetivos de la investigación.

A los miembros de mi jurado, Dr. Alonso Aguilar Ibarra y Dra. Carla Galán Guevara, por los conocimientos compartidos y su atenta disposición en fortalecer la presentación de los resultados alcanzados.

Al cuerpo docente y estudiantil de la Maestría en Ciencias de la Sostenibilidad, por la oportunidad de continuar aprendiendo y dar sentido a mi vocación profesional, aún en circunstancias tan bizarras durante la pandemia.

A las personas que atentamente me brindaron un espacio para entrevistarles y compartir sus valoraciones y experiencias; y a quienes me asistieron en su coordinación.

Y a mi abuela, quien siempre me dijo que entre más estudiado era más tonto y, honestamente, tenía razón...

Índice General

Resumen	i
Siglas y acrónimos	ii
Glosario	iv
1. Introducción	1
2. Marco teórico.....	6
2.1. Rol del Estado y gobernanza	6
2.2. Compras públicas (CP).....	9
2.2.1. Evolución y caracterización general	9
2.2.2. Marco para el análisis de políticas de CP	12
2.3. Sostenibilidad y desarrollo sostenible	15
2.3.1. Marco para la sostenibilidad de The Natural Step	19
2.4. Compras públicas sostenibles (CPS) y criterios de sostenibilidad (CS)	22
2.4.1. Antecedentes de análisis de CPS en El Salvador	26
3. Marco contextual	29
3.1. Marco normativo principal.....	29
3.2. Principios y valores de las CP en El Salvador.....	32
3.3. Actores involucrados.....	34
3.4. Procedimientos de CP	38
3.4.1. Pre-adquisición	39
3.4.2. Adquisición	43
3.4.3. Post-adquisición	46
4. Metodología.....	49
4.1. Fase 1. Selección de actores clave	53
4.2. Fase 2. Herramientas metodológicas para captura de datos	59
4.2.1. Primera ronda de entrevistas	59
4.2.2. Segunda ronda de entrevistas	62
4.2.3. Entrevista complementaria para el análisis y discusión de resultados.....	63
4.3. Fase 3. Recolección y procesamiento de datos	64
4.3.1. Primera ronda de entrevistas	65
4.3.2. Segunda ronda de entrevistas.....	65

4.4. Fase 4. Análisis y discusión de resultados	66
5. Resultados	67
5.1. Análisis de primera ronda de entrevistas	67
5.1.1. Conocimiento del marco normativo de CP	67
5.1.2. Valoración del proceso de CP	69
5.1.3. Valoración de los conceptos de desarrollo sostenible y CS	72
5.1.4. Identificación de CS	73
5.1.5. Consideraciones para la implementación de CPS	80
5.1.6. Actores sugeridos a involucrar en la implementación de CPS	82
5.2. Análisis de segunda ronda de entrevistas	84
5.2.1. Validación de los CS	84
5.2.2. Validación de incorporar actores adicionales en iniciativas de CPS	94
5.3. Análisis de entrevista complementaria	97
6. Discusión y conclusiones	100
7. Referencias	108
Anexos	116
Anexo 1. Descripción de subprocesos de CP, según modalidad de contratación	117
Anexo 2. Herramientas metodológicas para primera ronda de entrevistas	119
Anexo 3. Herramienta metodológica para segunda ronda de entrevistas	128
Anexo 4. Herramienta metodológica para entrevista de validación final.	132

Índice de Tablas

Tabla 1. Funciones de las políticas de CP.....	11
Tabla 2. Influencias al entorno del sistema de políticas de CP.....	14
Tabla 3. Definiciones alternativas de CPS.	23
Tabla 4. Evolución de los lineamientos incluidos en las Políticas Anuales, 2016-2021.....	31
Tabla 5. Principios y valores de las CP en El Salvador, definidos por el RELACAP.	33
Tabla 6. Actores involucrados en los procesos de CP en El Salvador.	37
Tabla 7. Definiciones de los instrumentos de contratación.	41
Tabla 8. Componentes para la implementación del método Delphi.....	51
Tabla 9. Descripción del análisis de actores clave, según el marco normativo de CP en El Salvador.....	55
Tabla 10. Perfiles de actores clave abordados en la investigación.....	57
Tabla 11. Objetivos específicos y ejes de entrevistas semiestructuradas para primera ronda. ..	61
Tabla 12. Objetivo específico y ejes de entrevistas semiestructuradas para segunda ronda.....	63
Tabla 13. Objetivo específico y ejes de entrevista semiestructurada complementaria.	63
Tabla 14. Primera identificación de criterios de sostenibilidad ambiental.	75
Tabla 15. Primera identificación de CS social.	77
Tabla 16. Primera identificación de CS económica.....	79
Tabla 17. CS validados por actores clave.	84

Índice de figuras

Figura 1. Tipología y categorización de políticas públicas.	12
Figura 2. Sistema abierto para el diseño de políticas de CP.	13
Figura 3. Etapas del modelo jerárquico de la sostenibilidad y su vinculación con el marco de TNS.	21
Figura 4. Mapeo general de actores en el proceso de CP, según marco normativo.	34
Figura 5. Proceso general de CP según marco normativo.	39
Figura 6. Subprocesos generales de la contratación pública.	44
Figura 7. Sistema general de las CP en El Salvador.	48
Figura 8. Flujo de implementación del método Delphi.	50
Figura 9. Secuencia de fases de investigación.	52
Figura 10. Matriz para el análisis de partes interesadas.	54
Figura 11. Matriz de análisis de partes interesadas en materia de CPS en El Salvador.	55
Figura 12. Mapeo de CS respecto a las fases de las CP y la responsabilidad para su implementación.	93
Figura 13. Actualización de actores y vínculos al sistema general de las CP en El Salvador.	96
Figura 14. Sistema de política de CP considerando elementos de sostenibilidad.	103

Resumen

Al considerar que los Estados pueden jugar un rol importante en orientar la producción y consumo de bienes, obras y servicios hacia la sostenibilidad ¿Cuáles serían, y qué potencial de integración tendrían, los principales criterios de sostenibilidad que podrían complementar al marco normativo de compras públicas en El Salvador? Esta investigación propone que pueden identificarse dichos criterios partiendo de una exploración cualitativa con actores clave involucrados en las compras públicas del país, a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas bajo una técnica Delphi de dos rondas. Esto ha permitido construir una matriz de criterios de sostenibilidad, con implicaciones para orientar su implementación en el contexto salvadoreño, así como proponer una estructura fortalecida de actores involucrados en el proceso de compras públicas, según regulado por el marco normativo vigente. Ha sido posible contrastar los resultados con las premisas teóricas de gobernanza, compras públicas y sostenibilidad para concluir que el potencial de integrar los criterios de sostenibilidad dentro del marco normativo existe, pero dista de ser un proceso lineal y no necesariamente imprescindible para iniciar la implementación de actividades en promoción a la sostenibilidad desde las compras públicas.

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOLPROS	Bolsa de Productos y Servicios de El Salvador
CCR	Corte de Cuentas de la República
CEGESTI	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
CEO	Comisión de Evaluación de Ofertas
CIPS	Instituto Colegiado de Adquisiciones y Suministros (por siglas en inglés)
CP	Compras Públicas
CPS	Compras Públicas Sostenibles
CS	Criterio de Sostenibilidad
DOM	Dirección Nacional de Obras Municipales
ET	Especificaciones Técnicas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (por siglas en inglés)
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
IAP	Instituciones de la Administración Pública
IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (por siglas en inglés)
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MIPYMES	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos

ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAAC	Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones Institucional
RELACAP	Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SIAC	Sistema Integrado de Adquisiciones y Contrataciones
TdR	Términos de Referencia
TNS	The Natural Steps
UACI	Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional
UFI	Unidad Financiera Institucional
UNAC	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (por siglas en inglés)

Glosario

Adquisición	Implementación del grupo de procedimientos establecidos por el marco normativo, desde la difusión formal y estructurada de las necesidades de las IAP en el mercado local e internacional, hasta la suscripción de los contratos con los ofertantes/contratistas seleccionados para cubrir dichas necesidades.
Bases de concurso	Documento que establece los criterios relativos a las consultorías ofrecidas a la administración pública, con claridad respecto a su orientación hacia personas naturales, jurídicas o ambas indistintamente (<i>LACAP, 2019, Art. 41</i>).
Bases de licitación	Documento que establece los criterios legales, financieros y técnicos que deberán cumplir los ofertantes y los bienes, obras y servicios que ofrecen a la administración pública (<i>LACAP, 2019, Art. 41</i>).
Calidad institucional	Cualidad de la función pública referida a la disposición de actuar dentro de marcos normativos (leyes, normas, reglamentos, etc.), revisar y reformar dichos marcos para evitar ineficiencias en otros sectores; y velar por la calidad de la interacción y coordinación intergubernamental y con otros agentes de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2006).
Compra directa	Mecanismo utilizado por las IAP para contratar con una o más personas naturales o jurídicas, manteniendo criterios de competencia salvo en los casos que no es posible debido a la causal que motiva la contratación, considerando las condiciones y ET previamente definidas y con la adecuada justificación (<i>LACAP, 2019, Art. 71</i>).
Compras públicas	Todos los procedimientos realizados por las IAP para la adquisición de bienes, obras y servicios para la consecución de sus objetivos institucionales, regulados a través de un marco normativo específico. Abarca desde la identificación y planificación de necesidades hasta la gestión de los contratos adjudicados.
Compras públicas sostenibles	Compras que garantizan la relación calidad-precio, considerando en su decisión el mejor valor económico, con la finalidad de generar beneficio, no solo a la institución sino también a la sociedad y a la economía, al mismo tiempo minimizando el daño a medio ambiente. Pueden abordarse desde los aspectos medioambientales

	y de responsabilidad social, cumpliendo con criterios de eficiencia, transparencia y calidad (<i>Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2021, 2020, p. 10</i>)
COMPRASAL	Sistema electrónico para la gestión de compras públicas en El Salvador, según establecido en el marco normativo (<i>LACAP, 2019, Art. 10-Bis.</i>).
Criterio de sostenibilidad	Cualquier cualidad o característica precisa que permite orientar a los ofertantes/contratistas interesados en participar en el proceso de compras públicas, a tomar acciones favorables en materia ambiental y social, mientras mantienen la competitividad económica en sus propuestas de obras, bienes y servicios requeridos por IAP. Estas acciones pueden ser inherentes a los productos mismos o considerarse dentro de las operaciones y mecanismos de gestión necesarios para producirlos.
Desarrollo sostenible	Satisfacción de necesidades presentes sin afectar las capacidades de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades (<i>Naciones Unidas, 1987</i>).
Especificaciones Técnicas (ET)	Documento que establece los requisitos que deben reunir las obras o bienes que la administración pública solicita (<i>LACAP, 2019, Art. 41</i>).
Gobernanza	Proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para lograrlos, de manera que, en términos factuales, se alcanzan acuerdos que definen la distribución de autoridad y responsabilidades, así como las diferentes fuentes y usos de recursos, destrezas y acciones en contextos particulares (<i>Aguilar Villanueva, 2006</i>).
Libre gestión	Procedimiento simplificado por medio del cual las IAP seleccionan al contratista que les proveerá obras, bienes, servicios o consultorías, manteniendo constancia de generar competencia. Aplicado para compras con un valor menor al equivalente de ciento sesenta salarios mínimos del sector comercio (<i>LACAP, 2019, Art. 40 y 68</i>).
Licitación	También referido como concurso público. Procedimiento por cuyo medio se promueve competencia, invitando públicamente a todas las personas naturales o jurídicas en proporcionar obras, bienes y servicios, por un valor de compras superior a doscientos cuarenta

	salarios mínimos mensuales del sector comercio (<i>LACAP</i> , 2019, Art. 40, 59 y 60).
Política pública	Instrumento que revela las intenciones explícitas de la relación del Estado con otros sectores de interés; y contribuyen a que dichas intenciones se establezcan, en tanto se establecen lineamientos específicos que generan predictibilidad y reducen la incertidumbre respecto al accionar de múltiples actores (le Galés, 2011).
Post-adquisición	Procedimientos caracterizados por la gestión contractual, incluyendo su liquidación, posterior a la suscripción de contratos con las IAP.
Pre-adquisición	Grupo de procedimientos de compras públicas relativos a la planificación y preparación de todos los requerimientos y documentos requeridos por la ley, previo a la implementación de los procesos de contratación; y liderado por la jefatura de las UACI en coordinación con diferentes actores institucionales, en coherencia con el marco normativo principal.
Sistema Integrado de Adquisiciones y Contrataciones (SIAC)	Proceso por el cual se lleva a cabo la administración, implementación, funcionamiento, coordinación y seguimiento de las compras públicas, según establecido por el marco normativo de El Salvador (<i>LACAP</i> , 2019, Art. 7).
Sostenibilidad	De acuerdo al marco de TNS, se refiere a que las funciones de la naturaleza y la diversidad están sistemáticamente sujetas a que la humanidad: 1) disminuya la concentración de sustancias extraídas de la corteza terrestre, 2) disminuya la concentración de sustancias producidas por la sociedad, 3) disminuya la degradación física para la sobreexplotación u otras formas de manipulación de los ecosistemas; y 4) abone al uso justo y eficiente de recursos para favorecer que las personas cubran sus necesidades (Johnston et al, 2007; Robert 2000).
Términos de Referencia (TdR)	Documento que establece las características de los servicios que una IAP desea adquirir (<i>LACAP</i> , 2019, Art. 41).

1. Introducción

Desde 1987, con la emisión del informe “Nuestro Futuro Común”, Naciones Unidas ha contribuido a la institucionalización del concepto “desarrollo sostenible”, entendido como la satisfacción de necesidades presentes sin arriesgar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, derivando intervenciones en los ámbitos económicos, sociales y ambientales (Naciones Unidas, 1987). Esta visión, podría considerarse, representa una separación de tendencias a reducir el desarrollo a aspectos puramente económicos gestionados por el mercado, enfatizado en la optimización de procesos productivos y medido a través del crecimiento; y abre paso hacia un enfoque colaborativo con diferentes partes, dentro de los cuáles se plantea un Estado fortalecido, con tendencias a promover cambios estructurales en marcos productivos, tecnologías e instituciones (Bárcena & Prado, 2015).

En esa línea, si bien es cierto que dicha noción tiene una amplia aceptación en el ámbito internacional, los cambios estructurales necesarios para su implementación se han dado a diferentes ritmos y modalidades. En los estudios de Provencio (2019), puede observarse que muchos Estados han utilizado el concepto como base para realizar cambios en estructuras legislativas, plasmando su compromiso de cumplimiento a través de diferentes estrategias y mecanismos derivados. Para el caso de El Salvador, por ejemplo, fue en el año 2000 que se aprobó una reforma a la Constitución de la República para incluir el deber del Estado de “proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible” (*Constitución de la República de El Salvador*, 2014, Art. 117).

Ahora bien, a pesar de su institucionalización, el concepto de desarrollo sostenible no se implementa por sí solo. Por tanto, reconociendo la interacción de múltiples actores para su promoción, y dentro de ellos el Estado como una parte clave, vale la pena analizar cómo ha venido adaptándose su rol para la formulación e implementación de iniciativas de desarrollo, no sólo en términos de aplicación de políticas para la atención de sus pilares, sino también a través de las mismas funciones de la administración pública. Particularmente, uno de los instrumentos que pueden orientarse a estos efectos es el de las Compras Públicas (CP), principalmente dado

el auge de la producción y consumo durante el último siglo, que de forma evidente ha degradado el medio ambiente y la capacidad de los sistemas de perpetuarse (Naciones Unidas, 2021).

Bajo esa premisa, es posible plantear que los Estados pueden jugar un rol importante en orientar la producción y el consumo de bienes, obras y servicios hacia trayectorias sostenibles, dada su capacidad de reformar los mercados a través de su poder de compra y la influencia en su regulación (Red Interamericana de Compras Gubernamentales – RICG, 2017). Un instrumento específico para ello es la implementación de Compras Públicas Sostenibles (CPS) dentro de las normas y procedimientos estatales, las cuales buscan asegurar que la adquisición de sus productos y servicios sean los más sostenibles posibles para generar el menor impacto ambiental y producir el mejor impacto social (Casier et al., 2015).

No obstante, la implementación de CPS no es un proceso lineal, en tanto implica la interacción entre diferentes actores clave, y desde diferentes sectores, para poder identificar y trabajar hacia las condiciones necesarias para implementarlas. Particularmente, las compras desde el Estado pueden considerarse CPS en tanto incluyan Criterios de Sostenibilidad (CS), en grandes rasgos entendidos como elementos que orientan a las partes involucradas en las CP a tomar acciones para la promoción del desarrollo sostenible, en cualquiera de sus pilares de intervención. A esto, se agrega la necesidad de identificar y desarrollar los instrumentos y herramientas para facilitar su implementación y monitoreo, así como el mapeo de todos los actores a involucrarse para asegurar el cumplimiento de sus objetivos, siempre en respeto con otros principios que las CP deben mantener, tales como eficiencia, valor por el dinero y transparencia.

Asimismo, hablar de CS implica que exista un reconocimiento general respecto al concepto de sostenibilidad en sí mismo, dado que la decisión de implementarlos parte de la capacidad de los actores involucrados de identificar sus potenciales impactos positivos o negativos. Por ejemplo, la compra de equipos informáticos para estudiantes del sector público puede incluir criterios de eficiencia energética para reducir el consumo eléctrico y minimizar el impacto en la economía de los hogares; o la contratación de servicios de construcción sin criterios de salud y seguridad ocupacional puede dar paso a condiciones laborales no adecuadas que pueden atentar en contra de la integridad física de las personas durante sus jornadas de trabajo.

En esa línea, al plantear que las CP tienen la capacidad de multiplicar los esfuerzos para avanzar hacia el desarrollo sostenible, resulta de interés identificar y explorar el tema de CPS en El Salvador, considerando que su implementación va más allá de la compra en sí misma y del ejercicio lineal de la administración pública. Por tanto, esta investigación partió de la pregunta ¿Cuáles serían, y qué potencial de integración tendrían, los principales CS que podrían complementar al marco normativo de CP en El Salvador? Entendiendo a dicho marco, principalmente, como la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y sus instrumentos derivados.

Para responder, se partió de revisar y analizar las bases teóricas que soportan el estudio de las CP, con nociones de gobernanza y el liderazgo del Estado en la materia; así como los conceptos de sostenibilidad y desarrollo sostenible. Con ello, se procedió a la vinculación de ambos elementos para aterrizar al tema de CPS y proponer un concepto de CS complementario, considerando la naturaleza operativa de estas iniciativas; y a su vez buscando orientar hacia acciones más amplias para la promoción de la sostenibilidad. Con estas bases teóricas, también fue necesario establecer un marco contextual para comprender el estado actual de la implementación de las CP en El Salvador e incluso identificar espacios en los cuáles ya caben las nociones de CPS.

Lo anterior se ha complementado con el ejercicio de trabajar con actores clave en el proceso de CP, reconocidos como expertos en la materia, para efectivamente explorar cuáles son los CS que pueden definirse a partir de sus experiencias, así como validar su capacidad de integración al marco normativo y, de esta forma, avanzar hacia la institucionalización de las CPS en el país. Esto también ha permitido identificar una serie de implicaciones para su promoción, tales como retos y oportunidades específicas al contexto nacional, que se complementan con estudios y análisis previos en el tema de interés.

En ese sentido, el objetivo general de esta investigación se planteó como analizar el proceso de CP en El Salvador, revisando premisas teóricas e identificando las experiencias y buenas prácticas de actores clave del proceso, a fin de proponer una serie de CS con potencial de integración a la LACAP, la cual se erige como elemento principal del marco normativo de las CP del país.

De este, se derivan los siguientes objetivos específicos:

- Analizar las bases teóricas que justifiquen la implementación de CPS por parte del Estado salvadoreño como estrategia para el desarrollo sostenible.
- Identificar los marcos legales y normativos que orientan al Estado salvadoreño en la implementación de las CP, su caracterización, los actores clave involucrados y el potencial de integración de CS.
- Recuperar, a partir de una metodología cualitativa, las experiencias y buenas prácticas en el proceso de CP por parte de actores clave y analizar la información obtenida a fin de identificar CS que puedan proponerse para su integración en la LACAP.
- Evaluar el potencial de integración de CS en la LACAP a partir de la validación con actores clave; y con retroalimentación por parte de un actor con injerencia en sus procesos de reforma.

Asimismo, estos objetivos están orientados a concepciones de desarrollo sostenible desde las ciencias sociales y económicas, complementándose con procesos de construcción de propuestas bajo enfoques colaborativos con las partes interesadas a ser identificadas en el marco de la investigación. Esto con la finalidad de promover la validez, calidad y posible aplicabilidad de los CS que, además, se fortalecen bajo aportes desde las ciencias de la sostenibilidad al reconocer la complejidad de los diferentes sistemas que interactúan para su definición e implementación.

Con lo anterior, la naturaleza de esta investigación ha sido primordialmente exploratoria y cualitativa, con metodologías de trabajo adaptadas a medidas de contingencia por COVID-19 y al contexto político de El Salvador. En términos generales, la metodología se ha basado en una fenomenología hermenéutica y en un método Delphi, construido en dos rondas a partir de entrevistas semiestructuradas aplicadas a actores clave del proceso de CP en el país durante los meses de Marzo a Mayo de 2022, y a partir de un muestro por conveniencia. Asimismo, en complemento a lo obtenido a través de la técnica Delphi, se aplicó una entrevista semiestructurada a un exfuncionario de la UNAC que contribuyó a la discusión de los resultados alcanzados y al contraste con las premisas teóricas planteadas, en línea con los objetivos de la investigación.

El proceso anterior ha permitido, en última instancia, contrastar las premisas teóricas y contextuales con los insumos rescatados con los actores clave, por lo que es posible considerar que la investigación se ha realizado a través de procesos colaborativos para efectivamente identificar el potencial de los CS de integrarse al marco normativo, y complementar el rol del Estado salvadoreño para orientar la producción y consumo de bienes, obras y servicios hacia la sostenibilidad; y, en esa línea, contribuir en los procesos de operacionalización del desarrollo sostenible.

2. Marco teórico

2.1. Rol del Estado y gobernanza

En El Salvador, al igual que en muchos países de la región, el rol del Estado como administrador público experimentó cambios bruscos a lo largo del siglo XX. En principio, se consolidó una dictadura militar, a partir de la década de 1930, en la cual las decisiones en diferentes esferas se realizaban de forma autoritaria y coercitiva. Luego, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 para dar fin a más de una década de guerra civil, se dio paso a una reestructuración estatal orientada a minimizar su intervención y generar incentivos para la organización privada, en línea con los lineamientos establecidos por el neoliberalismo y la globalización; y considerando principios para fortalecer el libre mercado (Rodríguez Meléndez, 2006).

Partiendo de este contexto, más de treinta años después, es posible identificar tendencias a superar estas posturas conflictivas entre Estado y mercado, y más bien plantear que ambos cuentan con fallas que requieren y justifican su accionar de forma complementaria e incluso con otros sectores sociales. Esto implica reconocer su interdependencia para comprender que ninguno de los dos actores, Estado y mercado, puede tener el conocimiento, información, recursos o potencial de acción suficiente para solventar los problemas complejos de la sociedad (Kooiman, 2005); así como para visibilizar el interés que varios actores fuera del ámbito estatal tienen sobre alcanzar resultados positivos en aspectos sociales y ambientales, más allá de la racionalidad costo-beneficio (Aldieri & Vinci, 2021; Lemos & Agrawal, 2006).

En este sentido, y partiendo del análisis desde el sector público, cabe retomar varios conceptos desarrollados por Aguilar Villanueva (2006) respecto a la manera en que el rol del Estado como administrador ha evolucionado, considerando a la calidad como principio rector y transitando la discusión hacia el tamaño idóneo del Estado para cumplir con sus funciones en determinados contextos, aplicando mejoras continuas. Esto lleva a que la función pública ya no se limita a garantizar la eficiencia económica de las finanzas públicas, sino que se rige con la noción de calidad institucional, comprendida como la disposición de actuar dentro de marcos normativos (leyes, normas, reglamentos, etc.), revisar y reformar dichos marcos para evitar

ineficiencias en otros sectores; y velar por la calidad de la interacción y coordinación intergubernamental y con otros agentes de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2006).

Esta visión puede capturarse dentro de una noción contemporánea de gobernanza, definida como el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para lograrlos, de manera que, en términos factuales, se alcanzan acuerdos que definen la distribución de autoridad y responsabilidades, así como las diferentes fuentes y usos de recursos, destrezas y acciones en contextos particulares (Aguilar Villanueva, 2006). Esto implica que sea el Estado quien asuma un rol asociativo o coordinador de esta diversidad de actores y elementos, que a su vez cuentan con sus propias expectativas y requerimientos que deben reflejarse en la toma de decisiones colectivas y en establecer mecanismos particulares para su instrumentación (Porras, 2007).

En esa línea, este concepto de gobernanza se puede operacionalizar a través de las políticas públicas, consideradas como un instrumento importante que revela las intenciones explícitas de la relación del Estado con otros sectores de interés; y contribuyen a que dichas intenciones se establezcan, al establecer lineamientos específicos que generan predictibilidad y reducen la incertidumbre respecto al accionar de múltiples actores (le Galès, 2011). Y para tal efecto, considerando el contexto actual sobre el cuál la gobernanza opera, vale resaltar dos aspectos que Lemos y Agrawal (2006) identifican en sus análisis de gobernanza ambiental:

- Cualquier noción de gobernanza se implementa bajo contextos de globalización, que si bien es cierto implica una serie de retos, también presenta oportunidades en la facilidad de flujos de información, intercambio de buenas prácticas, diversidad y mayor relevancia de actores fuera de límites nacionales; y la socialización de iniciativas de políticas públicas y sus resultados obtenidos.
- Existe una tendencia de descentralización de la gobernanza, en términos de quienes participan en la toma de decisiones y en el reconocimiento de la capacidad de diversos autores en gestionar adecuadamente sus recursos, dando paso a reconocer la importancia de mantener procesos participativos para la definición de políticas públicas, e incluso establecer salvaguardas para prevenir abusos de poder.

Ahora bien, para vincular esta noción con los procesos de CP, el establecerlas y regularlas a través de una política implica diferentes formas de consulta, negociación y sinergia para evitar imposiciones que obstaculicen alcanzar objetivos socialmente deseables, y sirvan de guía para empoderar a los diferentes sectores involucrados en responsabilizarse por su propio rol para alcanzarlos. Adicionalmente, como Kooiman (2005) explica, estas interacciones generalmente se dan en sistemas socio-políticos complejos con diferentes formas e intensidades, por lo que, más allá de imponer una política de CP, deben considerarse dos pasos: 1) comprender mejor los problemas y oportunidades que éstas implican para proponer soluciones como primer orden de la gobernanza y, con ello, 2) avanzar hacia la institucionalización de las soluciones para promover cambios estructurales y atender la raíz de las problemáticas identificadas.

Por lo tanto, es posible inferir que el accionar del Estado ya no se limita a sus capacidades de imponer regulaciones y mecanismos de control, sino que también cumple el rol de orientar a la sociedad en coordinación y asociación con otros actores sociales. De esta forma, la gobernanza se posiciona como proceso estructurado que vincula la diversidad de actores y captura los diferentes insumos para establecer metas socialmente deseables que se traducen en políticas públicas, de las cuales se desprenden instrumentos para alcanzar dichas metas.

Ahora bien, ¿Cómo esta visión permite abordar el proceso de CP desde una perspectiva de política con potencial de vinculación a la noción sostenibilidad? En un primer momento, la coordinación del Estado con otros actores sociales permitiría no solo mapear la aceptación de la sostenibilidad como tal, sino también capturar expectativas, problemas y percepciones particulares al contexto en el cuál operan. Esto, se espera, permitiría al Estado formular iniciativas de CP más realistas y con facilidad de institucionalizar cambios para su implementación, incorporando CS y manteniendo instancias de monitoreo y retroalimentación con otros actores involucrados en el proceso, a su vez empoderados para asumir sus propias responsabilidades para alcanzar las metas de dicha política.

Por tanto, para efectos de esta investigación, esta noción de gobernanza representa la base sobre la cual el estudio de una iniciativa de CPS implica el accionar con diferentes actores clave para posteriormente analizar su potencial de generar cambios estructurales a través de su incorporación en el marco normativo de CP en El Salvador, cuyos procedimientos son liderados

por instancias estatales. No obstante, para ello es importante plantear premisas teóricas que aborden los diferentes elementos que componen este esfuerzo, particularmente respecto al proceso de CP en general, las nociones de sostenibilidad y desarrollo sostenible; y finalmente, la integración de ambos elementos bajo la modalidad de CPS.

2.2. Compras públicas (CP)

En términos prácticos, las compras o adquisiciones públicas se definen como el proceso utilizado por las organizaciones del sector público para la contratación de bienes, servicios y desarrollo de infraestructura (Perera et al., 2007). Convencionalmente, este proceso ha sido percibido como un medio operativo para entregar bienes y servicios requeridos por los gobiernos para apoyar los fines de sus estrategias y políticas (Harland et al., 2013); y centrado en procesos administrativos y legales para el cumplimiento de principios generales de adquisición (Connolly et al., 2020). Por tanto, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2005), este concepto también puede ampliarse para considerar funciones de identificación de necesidades, selección de proveedores y la adjudicación y gestión de los contratos.

En ese sentido, para efectos de esta investigación, se entenderá como Compras Públicas (CP) a todos los procedimientos realizados por las Instituciones de la Administración Pública (IAP) para la adquisición de bienes, obras y servicios para la consecución de sus objetivos institucionales, regulados a través de un marco normativo específico. Estos procedimientos abarcan desde la identificación y planificación de necesidades hasta la gestión de los contratos adjudicados. Por tanto, conviene explorar cómo esta práctica ha evolucionado hasta llegar a caracterizaciones más contemporáneas; así como establecer un marco adecuado para su estudio desde una perspectiva de política pública, que permita su vinculación a metas más amplias como lo es el desarrollo sostenible.

2.2.1. Evolución y caracterización general

Históricamente, la práctica de las CP se remonta desde el período comprendido entre los años 2,400 y 2,800 A.C. con el descubrimiento del equivalente a órdenes de compra en tabletas de arcilla en Siria (Coe, 1989), pero las prácticas más contemporáneas han sido observadas desde

inicios del siglo XIX, aunque desde perspectivas meramente administrativas y de soporte. Esta tendencia a minimizar el rol de las CP ha generado deficiencias en estudios académicos en la materia, enfocando su análisis hacia fines operativos y rutinarios más que análisis estratégicos y de regulación (Komakech, 2018; Snider & Rendon, 2008; Thai, 2001).

Sin embargo, desde la década de los 90, la gestión de las CP empezó a asumir una posición más estratégica en estudios de desarrollo organizacional que, apoyada por avances tecnológicos, iba más allá de considerarse como un proceso mundano (Thai, 2001); y surge la necesidad de desarrollar teorías para su estudio, avocadas al origen de su función dentro de los gobiernos, a cubrir los marcos legislativos aplicables y a definir los roles de instituciones y actores involucrados en dicho esfuerzo (Basheka, 2013). Para ello, resulta útil establecer un objetivo general de las CP, que la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos – UNOPS (2019) adecuadamente plantea como la obtención de una relación costo-calidad óptima a través de la combinación de factores como el valor total de la compra (incluyendo costos de mantenimiento, funcionamiento, enajenación, etc.) y su adecuación o capacidad para cumplir con los requerimientos de la autoridad de contratación.

Dicho objetivo es una primera aproximación a los principios que se rigen en un marco de CP y su alineación a responder, en última instancia, a las necesidades de la población a través de la provisión de bienes, obras y servicios; y de la aseguración del valor por el dinero para mejorar sus condiciones de vida (Komakech, 2018). Desde una perspectiva más normativa, esto implica no solo el cumplimiento de principios de eficiencia y minimización de riesgos técnicos y financieros, sino también la incorporación de metas más amplias (Thai, 2001), en las cuales caben variables para la promoción del desarrollo sostenible.

Considerando dicha normatividad, Araya Allende (2006) plantea que, en tanto las CP incorporan los intereses del Estado, éstas asumen funciones anexas que requieren la participación del sector privado y la rendición de cuentas a la sociedad civil. Por tanto, es posible identificar tres funciones básicas que los marcos normativos de CP deben cumplir: 1) una función de utilidad pública, donde las autoridades satisfacen las necesidades que le competen, 2) una función administrativa, relacionada al uso adecuado de los recursos públicos; y 3) una función

económica, relacionada con la adquisición de bienes, servicios e infraestructura de forma presupuestalmente eficiente (*tabla 1*).

Tabla 1. Funciones de las políticas de CP.

Función	Descripción
Utilidad pública	Satisfacción de necesidades que le competen al Estado, a través de la provisión de bienes y servicios para sus ciudadanos.
Administrativa o política	Respeto a mecanismos que resguardan la forma en que se invierten los recursos públicos. Implica resguardos de los recursos fiscales vía ahorro y mejor gestión; y la obtención de los mejores bienes y servicios y el potenciamiento de mercados más competitivos y transparentes. También considera la minimización de riesgos de corrupción y mejoras en los procesos de rendición de cuentas, con proveedores y con la opinión pública.
Económica	Promoción del uso eficiente de recursos, reconociendo que las operaciones se desarrollan en mercados de competencia imperfecta. Por tanto, se abordan problemas de asimetrías de información, establecimiento de compromisos contractuales, asimetrías entre proveedores, revelación de información por las entidades, riesgo moral y selección adversa y discriminación a través de requerimientos de fianzas.

Nota: elaboración propia con base en Araya Allende (2006, p. 35-40).

Ahora bien, en vinculación a estas funciones y previo a definir un marco para analizar las CP, cabe resaltar otros dos elementos importantes en su caracterización. En primer lugar, existe una distinción entre CP y privadas que busca evitar la aplicación universal del desarrollo teórico en adquisiciones. Con aportes de Komakech (2018) y Harland et al. (2013), pueden distinguirse dos elementos que les separan: por un lado, las CP se regulan en función de objetivos diferentes a los del sector privado, generalmente contrastando la orientación hacia la satisfacción de necesidades de la población versus la orientación al lucro. Y por otro, la escala de las compras entre ambos sectores es estructuralmente diferente, incluyendo sus jerarquías para la toma de decisiones al respecto. Usualmente, las compras desde el sector público son mayores y se rigen por procedimientos de aprobación más largos y complejos.

En segundo lugar, dada su naturaleza práctica, las CP pueden analizarse desde el “arte” y la “ciencia”. El arte, considerada como las habilidades adquiridas a través de la experiencia para los procesos de negociación y la formación de relaciones entre compradores y proveedores,

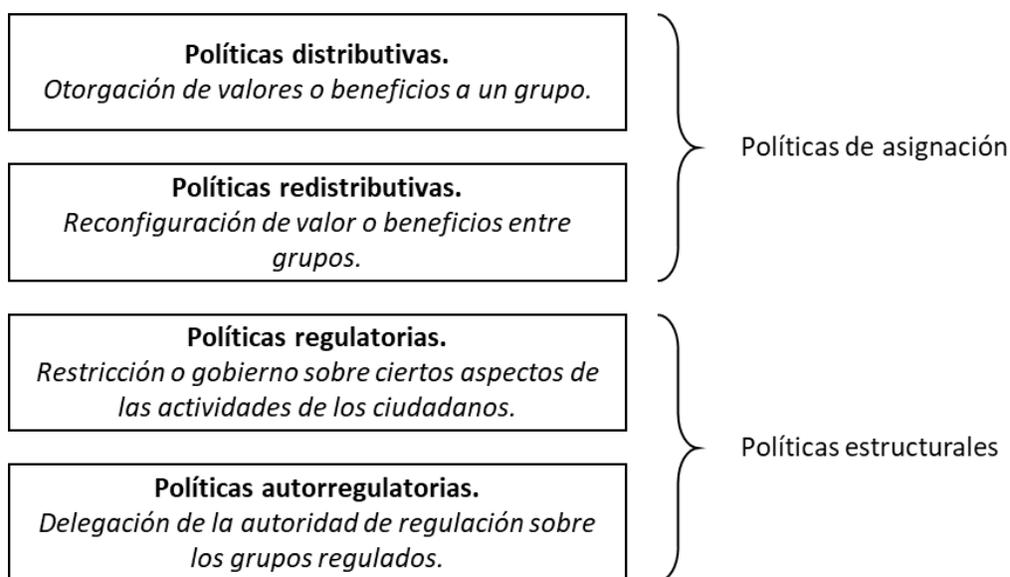
incluso con aportes desde las ciencias sociales y del comportamiento (Bartolini, 2016); y la ciencia, orientada al estudio sistemático del conocimiento en la planificación, definición de especificaciones, preparación de procesos y la gestión de contratos, generalmente regulados por la ley (Komakech, 2018; Thai, 2001).

Por tanto, considerando los puntos expuestos para comprender mejor a las CP, es posible establecer un marco para su análisis desde una perspectiva de política pública que, para fines de esta investigación, facilitará su vinculación a nociones de desarrollo y sostenibilidad.

2.2.2. Marco para el análisis de políticas de CP

Para analizar las CP y su potencial de vinculación con los CS, la investigación se basará en el marco de análisis propuesto por Keith Snider y Rene Rendon (2008), el cual parte de concebir las CP como un sistema de política pública. En esa línea, estos autores utilizan la definición básica de política pública propuesta por Peters (2018), como la suma de las actividades gubernamentales, por sí mismo o por otros agentes, que influyen la vida de los ciudadanos. Asimismo, consideran una categorización de políticas públicas en dos vertientes: políticas de asignación y políticas estructurales, tal como se presentan en la *figura 1*.

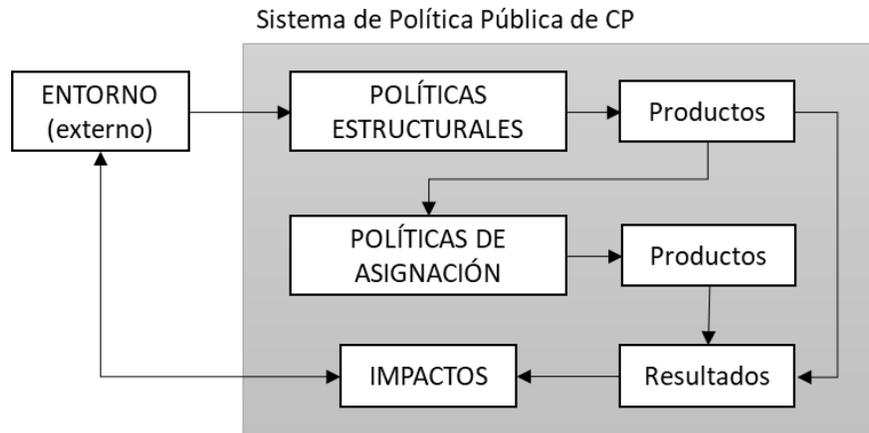
Figura 1. Tipología y categorización de políticas públicas.



Nota: elaboración propia con base en Lowi (1964), Salisbury (1968) y Salisbury & Heinz (1970), citados en Snider & Rendon (2008).

Considerando estas categorías, Snider y Rendon (2008) desarrollan un modelo de sistema abierto para el diseño de políticas públicas, implicando que no solo existe interacción entre las políticas de asignación y estructurales, sino que también se da retroalimentación con otros elementos externos, de la cual se derivan diferentes productos o resultados. Para el caso particular de las CP, como ilustrado en la *figura 2*, la dinámica se da de la siguiente manera:

Figura 2. Sistema abierto para el diseño de políticas de CP.



Nota: elaboración propia con base en Snider y Rendon (2008).

1. Se anteponen las políticas estructurales, dada su naturaleza regulatoria y su capacidad de influenciar o regular la formulación de las políticas de asignación. Por tanto, los productos generados por las políticas estructurales, tales como leyes, reglamentos y delegaciones de autoridad para las CP, se ven influenciados por el entorno en el cual se desarrollan y estos, a su vez, influyen los productos obtenidos por las políticas de asignación, generalmente concebidos como métricas directamente asociadas con la efectividad de las obras, bienes y servicios adquiridos para satisfacer las necesidades de la población.
2. Los resultados alcanzados por los productos de ambas categorías de políticas, en última instancia se reflejan en “impactos” al proceso de CP, que usualmente se asemejan a los principios que deben cumplirse en su implementación, tales como probidad, valor por el dinero y transparencia.
3. Dichos impactos, a su vez, se retroalimentan con el entorno que influencia a las políticas estructurales, en tanto permiten reflejar dinámicas, interacciones y expectativas en los

marcos regulatorios de las CP, que nuevamente impactan las políticas de asignación y da lugar a un funcionamiento cíclico del sistema.

Entonces, con lo anterior expuesto, cabe cuestionar la forma en que este sistema se vincula con el tema de las CPS que compete a esta investigación. Y para ello, vale la pena complementar estas ideas con dos elementos importantes que resalta Thai (2001). Primero, considerando que los sistemas de CP están afectados por su entorno, existen influencias sobre el mismo desde diversas fuentes, tales como el mercado, estructuras organizacionales y contextos políticos, como se detalla en la *tabla 2*. Por tanto, es posible estudiar la forma en que las nociones de sostenibilidad permean sobre dichas fuentes para influenciar los procesos de CP y la incorporación de CS para vincularlas a iniciativas de desarrollo; y, como se mencionó previamente, contribuir a superar el entendimiento de las CP como procesos meramente administrativos.

Tabla 2. Influencias al entorno del sistema de políticas de CP.

Fuente	Influencia al entorno del sistema de CP
Entorno interno	Interacción entre diferentes agentes de las CP y organizaciones dentro de las estructuras gubernamentales. Esto lleva a diferentes necesidades bienes, servicios e infraestructura para diferentes objetivos; y diferentes niveles de especialización y profesionalismo en la fuerza de trabajo.
Entorno de mercado	El mercado determina si los objetivos de las CP pueden ser cumplidos, en términos de costos, calidad y plazos oportunos de las CP. Esto a través de diferentes capacidades de acceso a los mercados locales e internacionales y la globalización y especialización del comercio.
Entorno legal	Marcos legales generales que gobiernan las actividades empresariales, incluyendo la investigación y desarrollo, manufactura, finanzas, mercadeo, fuerza laboral y contratos.
Entorno político	Existencia de diferentes intereses, objetivos y creencias en los grupos interesados en las CP, implica diferentes presiones en los cuerpos legislativos para modificar o alterar los marcos legales de las CP.
Otros entornos	Muchas entidades públicas utilizan las adquisiciones para objetivos de estabilidad social y económica, por lo que se enfrentan a retos de abordar la protección del medio ambiente, el respecto a políticas internacionales, el estado de la tecnología, impactos culturales, entre otros.

Nota: elaboración propia con base en Thai (2001).

En segundo lugar, cada elemento del sistema no puede entenderse de forma aislada, especialmente dada la complejidad del proceso de CP y la relación entre diferentes partes. Esto es particularmente complejo en el ámbito público, dada la existencia de muchos intereses que requieren de un sistema regulatorio robusto para asegurar un trato justo y equitativo de las partes involucradas (Thai, 2001). Sin embargo, a través del marco propuesto es posible asumir que cualquier elemento del sistema sobre el cual se incorpore la noción de sostenibilidad, eventualmente afectará al resto del ciclo. Particularmente, al enfocar la investigación en el marco normativo de las CP en El Salvador, considerando la influencia del entorno para incorporar iniciativas de sostenibilidad, se espera contribuir al funcionamiento del sistema de CP en esta misma línea.

Por tanto, para poder proponer las CPS dentro del marco normativo nacional y en adición a la base teórica planteada, es ahora importante establecer qué se entenderá como sostenibilidad y desarrollo sostenible; y de igual forma identificar una estructura para su adecuado abordaje dentro de la dinámica de las CP.

2.3. Sostenibilidad y desarrollo sostenible

En el marco de esta investigación, y como base para analizar criterios sostenibles para las CP, es importante profundizar en el concepto mismo de la sostenibilidad y, consecuentemente, del desarrollo sostenible. Para ello, se parte de una breve revisión de la evolución de ambos conceptos hasta alcanzar un posicionamiento importante y una amplia aceptación en diferentes agendas globales, además de analizarlos desde una perspectiva crítica para evaluar su relevancia al abordar el tema de CPS, así como para vincularse a un marco específico sobre sostenibilidad orientado a la práctica.

En primera instancia, la idea de sostenibilidad puede relacionarse intuitivamente con esfuerzos de mantener algo, o sus elementos, dentro de un estado preferible o deseable a lo largo del tiempo (De Vries, 2013). Históricamente, si bien es cierto que la humanidad siempre ha sostenido esfuerzos para perpetuarse, algunos autores han descubierto que las nociones de sostenibilidad más alineadas a las concepciones actuales surgieron desde inicios del siglo XVIII, orientadas a evitar cosechas excesivas que truncaran la capacidad de renovación en la

explotación forestal (Kuhlman & Farrington, 2010; Purvis et al., 2019). Desde perspectivas de las ciencias biológicas, esta noción continuó siendo relevante para plantear la sostenibilidad como esfuerzos para evitar la extinción a través de la promoción de la sobrevivencia y la reproducción (Costanza & Patten, 1995).

Por otra parte, el concepto de desarrollo también ha venido evolucionando desde la economía, hasta interesarse en ciertas dimensiones que van más allá de variables puramente económicas (como el crecimiento). En esa línea, surge la noción de sostenibilidad dentro del pensamiento económico, como el esfuerzo para evitar interrupciones importantes y la protección contra inestabilidades o discontinuidades que afecten los procesos de desarrollo (Costanza & Patten, 1995) y la disponibilidad de recursos (Kuhlman & Farrington, 2010).

En términos más concretos, Purvis et al. (2019) plantean que es entre los años 1950 y 1970 que la visión del desarrollo económico se enfrenta a críticas como la priorización de ganancias en corto plazo y la baja consideración de impactos negativos al medio ambiente. Por tanto, la teoría económica es orientada a plantear el crecimiento como un medio para alcanzar un fin que considera problemas sociales y la satisfacción de necesidades básicas. Esta visión es la que en última instancia se consolida a través del informe para la ONU “Nuestro Futuro Común” de 1987, que plantea al desarrollo sostenible como la satisfacción de necesidades presentes sin afectar las capacidades de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades (Naciones Unidas, 1987). Dado el respaldo institucional de Naciones Unidas, es a este informe que se le atribuye la popularización del término “desarrollo sostenible” y su institucionalización a nivel internacional (Johnston et al., 2007), así como la promoción de un mejor entendimiento respecto a los problemas ambientales vinculados al bienestar y a la equidad intergeneracional (Kuhlman & Farrington, 2010).

Ahora bien, de forma inherente al concepto de desarrollo sostenible anterior, prevalece una noción de sostenibilidad que interconecta tres pilares principales de intervención: ambiental, económico y social. De acuerdo con una revisión de literatura realizada por Waseem y Kota (2017), esta noción de tres pilares es la más comúnmente utilizada al abordar la idea de sostenibilidad, al representar un esfuerzo de diferentes sectores de tener una aproximación más holística del tema. Según Purvis et al. (2019), esta postura incluso se remonta desde antes de la

popularización del Informe Brundtland, gracias al trabajo de la *International Union for Conservation of Nature* – IUCN, que en 1980 planteó la necesidad de complementar al desarrollo económico con objetivos sociales, económicos y de conservación, considerando recursos escasos y límites en la capacidad de carga de los ecosistemas.

Paralelamente, desde la academia también existen esfuerzos para abordar esta noción, ya sea a través de discusiones sobre soluciones de equilibrio y compensación (Barbier, 1987); o planteando que cada dimensión es mejor abordada de forma separada, y desde diferentes disciplinas, para una comprensión más profunda de los mismos (Goodland & Daly, 1996). Incluso, cabe mencionar el surgimiento de las ciencias de la sostenibilidad, como disciplina orientada a la operacionalidad del concepto mismo, a través de la vinculación de posturas transdisciplinarias con la acción en el campo de políticas públicas para abordar problemas complejos, surgidos de la interacción entre sistemas naturales y sociales (De Vries, 2013; Kates et al., 2001; Spangenberg, 2011).

Ahora bien, las nociones planteadas hasta el momento no han sido exentas de críticas y precauciones para su uso, considerando que su difusión e institucionalización en diferentes escalas y contextos ha generado ambigüedades entre ambos términos, de tal forma que incluso han sido utilizados de forma indistinta (Purvis et al., 2019). Algunos autores plantean que dicha ambigüedad ha permitido interpretaciones flexibles que se ajustan a diferentes agendas preexistentes y, a pesar de facilitar la construcción de consensos en el ámbito de la cooperación internacional (Johnston et al., 2007), muchas nociones de sostenibilidad y desarrollo sostenible carecen de una perspectiva de implementación o hacen deficientes aportes a la medición (Purvis et al., 2019; Waseem & Kota, 2017).

En este sentido, Kuhlman y Farrington (2010) plantean que las tres dimensiones de la sostenibilidad no bastan para definir algo como sostenible, en tanto esto puede convertirse en algo bueno o deseable, pero sin ningún significado específico y, más bien, funcionar como una herramienta para justificar las buenas intenciones de las políticas públicas entre partes interesadas. Asimismo, abren el debate sobre la temporalidad del concepto, planteando que la sostenibilidad debería de ser una condición indefinida en el tiempo, en contraste con otras posturas que la consideran como únicamente un punto de referencia fijo para enmarcar

actividades de desarrollo (Johnston et al., 2007); o que sólo la evalúan de forma post facto, en tanto consiste en predicciones respecto a acciones tomadas en el presente (Costanza & Patten, 1995).

Al margen de estas discusiones teóricas, cabe resaltar que las nociones de sostenibilidad y desarrollo sostenible anteriores no han sido únicas e, incluso, continúan definiéndose desde diferentes posturas. Por tanto, a pesar de su prevalencia, puede resultar incorrecto plantearlos como conceptos universales. Entre otros esfuerzos, desde diferentes disciplinas y temáticas que trabajan en el ámbito de la sostenibilidad, puede mencionarse la definición de Carayannis & Campbell (2010) de desarrollo sostenible, planteada en el ámbito de la economía del conocimiento, como la coevolución de diferentes sistemas de la sociedad, basados en un conocimiento y aprendizaje social y ambientalmente sensible, y receptivo a los conceptos de calidad de la democracia. Asimismo, existen otros esfuerzos para comprender la sostenibilidad más allá de un concepto en sí mismo, sino como una serie de condiciones a alcanzar, por ejemplo:

“Sostenibilidad es una relación entre sistemas económicos humanos dinámicos y sistemas ecológicos dinámicos más grandes, pero con ritmos de cambios más lentos, en la cual: 1) la vida humana puede continuar indefinidamente, 2) los individuos humanos pueden prosperar; y 3) las culturas humanas pueden desarrollarse; pero cuyos efectos de las actividades humanas se mantienen dentro de límites que no destruyan la diversidad, complejidad y función de los sistemas ecológicos que soportan la vida” (Costanza et al., 1991, p. 8).

Ahora bien, considerando las premisas planteadas, cabe analizar la relevancia de las nociones más prevalecientes de sostenibilidad y desarrollo sostenible para efectos de esta investigación. Por un lado, si bien es cierto que las limitantes antes expuestas se consideran válidas, sobre todo el uso ajustado y flexible de la noción de sostenibilidad como herramienta de validación con partes interesadas, no puede obviarse que la alta difusión de la noción de tres pilares resulta una ventaja para la promoción de acciones en dicha dirección. Por tanto, al abordar la promoción de CPS, y considerando la amplitud de actores públicos y privados que éstas implican, este concepto de sostenibilidad ampliamente reconocido y relativamente simple resulta un valioso primer paso para la comprensión y promoción de iniciativas, especialmente si

se pretende una exploración con actores clave (y no especializados en el tema) respecto a su familiarización e interés con la temática.

Por otro lado, considerando los procedimientos específicos de las CP, la ambigüedad de las nociones prevalentes de sostenibilidad y desarrollo sostenibles representan un reto importante, en tanto puede dificultarse su operacionalización y concretarse en acciones y/o métricas que puedan ser implementables por los proveedores y verificables por los administradores públicos. Por tanto, tal como es planteado por Pavlovskaja (2014), es recomendable que el concepto de sostenibilidad pueda vincularse a un marco específico para facilitar la definición de criterios y vincularlos a metas más amplias que buscan promoverse desde las CPS. En esa línea, se ubica el Marco para la Sostenibilidad de *The Natural Step* (TNS) como propuesta de esta investigación para facilitar elementos relevantes, tales como la identificación de los CS para las CPS.

2.3.1. Marco para la sostenibilidad de *The Natural Step*

The Natural Step – TNS, es una organización no gubernamental fundada en Suecia en 1989, como respuesta a las premisas sobre sostenibilidad planteadas en el Informe Brundtland y con el objeto de dotar al concepto con bases científicas desarrolladas desde un enfoque consensual y heurístico. Por lo tanto, desarrollan un marco para la sostenibilidad basado en cuatro condiciones para guiar las decisiones respecto a los elementos interrelacionados de la sociedad, economía y medio ambiente, así como facilitar la definición de métricas sobre las cuales evaluar el desempeño de varios sectores (Burns, 1999; Johnston et al., 2007). En palabras de su fundador:

“El marco TNS ha sido elaborado para proveer al público general, la comunidad científica y los tomadores de decisiones en las empresas y la política, de un modelo mental que hace posible planificar y evaluar actividades desde una perspectiva de sostenibilidad futura” (Robèrt, 2000, p. 245).

Desde esta concepción, puede observarse que el marco de TNS resulta relevante para analizar las CPS al servir como referencia de acciones o actividades que permitan operacionalizar un concepto de sostenibilidad, tanto a nivel de la administración pública como desde el sector

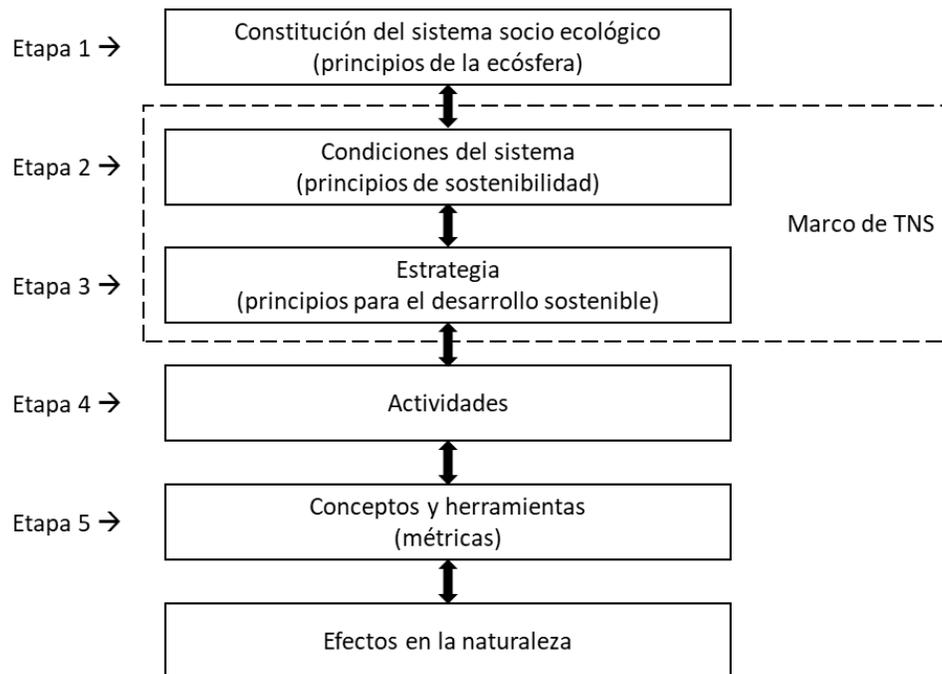
empresarial. Sin embargo, vale la pena profundizar en cómo este marco se estructura para relacionar principios, actividades y métricas en cualquier proceso dentro de un sistema.

En ese sentido, para poder aterrizar a las cuatro condiciones del TNS, Robèrt (2000) parte de explicar la existencia de tres tipos de principios: (1) los constitucionales o descriptivos del sistema en sí mismo, (2) los determinantes de resultados favorables en el sistema, y (3) los descriptivos sobre cómo alcanzar dichos resultados favorables. Con base en éstos, es posible desarrollar actividades para alcanzar los resultados favorables, así como definir métricas para su medición y evaluación. Por tanto, si estas premisas se aplican a la noción de sostenibilidad y desarrollo, se espera que:

1. Existan principios que describan como el sistema biosfera-sociedad está constituido.
2. Los principios para la sostenibilidad definan un resultado favorable dentro del sistema biósfera-sociedad.
3. Los principios para el desarrollo sostenible definan los procesos para alcanzar los principios para la sostenibilidad (transición y mantenimiento de esta).
4. Las actividades que se desarrollan en este contexto se alinean a los principios para el desarrollo sostenible.
5. Las métricas para el desarrollo sostenible son los conceptos y herramientas que midan la relevancia, calidad y cantidad de varias actividades en línea con los principios de desarrollo; así como para medir impactos específicos.

Lo anterior puede ilustrarse en un modelo jerárquico, tal cual se muestra en la *figura 3*, sobre el cual puede explicarse la complejidad de los esfuerzos en muchas comunidades científicas para definir los principios correspondientes a las tres primeras etapas. Sin embargo, para facilitar el análisis, el marco TNS restringe el primer grupo de principios (etapa 1) a elementos científicos básicos pero relevantes para explicar el funcionamiento del sistema biósfera-sociedad, tales como las leyes de la termodinámica, los principios de conservación de la materia y los ciclos biogeoquímicos impulsados por la energía solar (Robèrt, 2000).

Figura 3. Etapas del modelo jerárquico de la sostenibilidad y su vinculación con el marco de TNS.



Nota: elaboración propia con base en Robèrt (2000).

Avanzando en el modelo, y a través de un proceso colaborativo entre diferentes disciplinas científicas, es que el marco del TNS establece sus cuatro condiciones para un sistema, con el objetivo de representar la segunda y tercera etapa, relacionada a los principios para la sostenibilidad y una estrategia para su cumplimiento (Burns, 1999); y a partir de este aporte, se abre la posibilidad de que iniciativas como las CPS puedan establecer acciones y métricas orientadas a la sostenibilidad.

Por tanto, conociendo ahora cómo el marco TNS vincula la sostenibilidad y el desarrollo sostenible, es imperante conocer cuáles son las cuatro condiciones que, según el análisis de Johnston et al. (2007) sobre su aplicación, efectivamente definen sus implicaciones para la sostenibilidad para los actores involucrados. Éstas establecen que, para que una sociedad pueda ser sostenible, las funciones de la naturaleza y la diversidad están sistemáticamente sujetas a que la humanidad:

1. Disminuya la concentración de sustancias extraídas de la corteza terrestre.
2. Disminuya la concentración de sustancias producidas por la sociedad.

3. Disminuya la degradación física por la sobreexplotación u otras formas de manipulación de los ecosistemas.
4. Abone al uso justo y eficiente de los recursos para favorecer que las personas cubran sus necesidades (Johnston et al., 2007; Robèrt, 2000).

Cabe observar que en la última condición se encuentra un importante vínculo con la noción de desarrollo sostenible previamente discutida, dando paso a plantear que la comprensión y aplicación de estas condiciones ayuda a facilitar una proyección de un futuro sostenible y definir una serie de pasos para alcanzarlo, considerando elementos de viabilidad técnica y financiera en corto plazo, así como principios precautorios y el aprovechamiento de oportunidades al alcance de diferentes actores (Robèrt, 2000).

Ahora bien, como plantean Binder et al. (2013), el marco de TNS establece bases científicamente sustentadas y a la vez traducibles en mecanismos prácticos, que permiten el desarrollo de acciones estratégicas para reducir el impacto humano en el sistema socio-ecológico. De acá surge la oportunidad de vincular el TNS con las CP, cuya naturaleza práctica ha sido abordada en secciones previas, y que no sólo se limita al accionar de entidades estatales, sino que implica el involucramiento y toma de acción por parte del sector privado que responde a las oportunidades de compra con el Estado.

Por tanto, retomando también los conceptos de sostenibilidad y desarrollo sostenible, en el marco de esta investigación se rescata, en primer lugar, su amplia difusión e institucionalización (con el apoyo de la ONU) respecto a la satisfacción de necesidades presentes y futuras; y con intervenciones en los pilares sociales, económicos y ambientales. Y, en segundo lugar, el marco de TNS puede facilitar la identificación y/o formulación de CS como instrumentos prácticos que buscan complementar el proceso de CP en El Salvador para contribuir al desarrollo sostenible. En ese sentido, es posible ahora vincular los elementos descritos para comprender qué se entenderá por CPS.

2.4. Compras públicas sostenibles (CPS) y criterios de sostenibilidad (CS)

Al tomar en cuenta los elementos desarrollados en el marco contextual y los conceptos planteados hasta este punto, ahora es necesario establecer qué se entenderá por CPS. Para ello,

en adición a exponer el concepto, se contrastará con otras definiciones extraídas de literatura relacionada y se realizará un análisis de algunas implicaciones respecto a su implementación.

Dado el énfasis de esta investigación en el marco normativo de las CP en El Salvador, al revisar la Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, se identifica que se han incluido lineamientos para la promoción de CPS desde el año 2019 a la fecha, partiendo de la siguiente definición:

“Las compras donde se garantice la relación calidad-precio, considerando en su decisión el mejor valor económico, con la finalidad de generar beneficio, no solo a la institución sino también a la sociedad y a la economía, al mismo tiempo minimizando el daño a medio ambiente. Las CPS pueden abordarse desde los aspectos medioambientales y de responsabilidad social, cumpliendo con criterios de eficiencia, transparencia y calidad” (Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2020, 2019, p.10).

Considerando que lo anterior representa la base sobre la cual las iniciativas de CPS en El Salvador deben implementarse y reflejarse en los demás elementos del marco normativo, esta definición será la utilizada a lo largo de esta investigación. Asimismo, se valora que establece tres áreas claras de intervención en los ámbitos económicos, ambientales y sociales, que se vinculan a la definición de sostenibilidad y desarrollo sostenible previamente planteados; y sobre los cuales pueden derivarse acciones concretas en respeto a los principios establecidos por el TNS. Además, resalta el componente de calidad, en línea con la visión de gobernanza y de la administración pública antes descritos.

Al comparar esta definición con otras disponibles en la literatura, tal como se presentan en la *tabla 3*, puede identificarse una serie de elementos en común.

Tabla 3. Definiciones alternativas de CPS.

Autor(es)	Definición
Casier et al. (2015)	Son las compras de bienes y contrataciones de servicios e infraestructura de una manera que maximiza el valor por dinero en todo el ciclo de vida de lo contratado. Esto requiere que las

Autor(es)	Definición
	entidades públicas tomen decisiones que resulten en huellas ecológicas más bajas y mayores beneficios sociales.
Perera et al. (2007)	Leyes, políticas y prácticas que integran riesgos de sostenibilidad económica, social y ambiental en los procesos y decisiones de las CP.
Department for Environment Food and Rural Affairs (2006)	Proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, infraestructura y utilidades a manera de alcanzar el mejor valor por el dinero a lo largo del ciclo de vida, en términos de generar beneficios no solo a la organización, sino también a la sociedad y a la economía, mientras se minimiza el daño al medio ambiente.
Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial – CEGESTI (2010)	Compras en las cuales se adoptan criterios ambientales y sociales, además de los económicos, como condición para las compras y contrataciones de bienes y servicios.
Connolly et al. (2020)	Proceso que implica la integración de criterios ambientales y sociales dentro de los procesos administrativos estatales de adquisición de bienes, servicios e infraestructura, con el propósito de satisfacer sus requerimientos, buscando no solo maximizar el valor por dinero, sino también considerar el impacto ambiental y la injerencia social en cada una de las etapas del proceso de contratación.
UNOPS (2019)	Prácticas que integran los requerimientos, especificaciones y criterios que son compatibles y favorecen la protección del medio ambiente y el progreso social y fomentan el desarrollo económico, entre otros factores mediante la eficiencia de los recursos, la mejora de la calidad de los productos y servicios y, en última instancia, la optimización de los costos.

Nota: elaboración propia.

En primer lugar, y cómo es de esperar, todas las definiciones están orientadas a la práctica, dada la naturaleza misma de las CP, aunque no todas hacen explícito los fines para los cuáles se llevan a cabo. Algunas se orientan a la satisfacción de necesidades del sector público, mientras que otras resaltan su capacidad para promover el desarrollo.

Adicionalmente, se observa que todas las definiciones analizadas parten de la visión de tres pilares de la sostenibilidad (económico, social y ambiental), pero con particular énfasis en lo económico como elemento a garantizar y complementar con criterios sociales y ambientales. En general, la forma de abordar cada uno de los pilares también es similar: lo ambiental se relaciona a la minimización de impactos, gestionar los riesgos y proteger al medio ambiente, lo social con

el fomento de beneficios, progreso e injerencia social; y lo económico con la noción de maximización del valor por el dinero, optimización de costos y eficiencia.

Por otra parte, un reto prevalente en estas nociones de CPS es la forma en que se definen los criterios económicos, sociales y ambientales requeridos durante su implementación. Esto es particularmente importante ya que representan la base para formular los procesos de CP y ayudan a gestionar expectativas respecto a las mismas, facilitan la cooperación entre diferentes sectores y promueven mecanismos de monitoreo y evaluación (Jalilova et al., 2012). Es sobre esta premisa que esta investigación abordó a diferentes partes interesadas en los procesos de CP para definir criterios que también estén alineados al concepto de gobernanza planteado (los que serán mencionados como CS en el proceso de CP), en tanto respondan a contextos específicos y, tal como Márquez-Escárcega (2017) plantea, tengan fundamentos en la práctica, la experiencia y las relaciones entre diferentes actores y a su vez reflejan el interés de diferentes iniciativas orientadas hacia la sostenibilidad.

Por tanto, por Criterio de Sostenibilidad (CS) se entenderá cualquier cualidad o característica precisa que permita orientar a los ofertantes/contratistas interesados en participar en el proceso de CP, a tomar acciones favorables en materia ambiental y social, mientras mantienen la competitividad económica en sus propuestas de obras, bienes y servicios requeridos por IAP. Estas acciones pueden ser inherentes a los productos mismos (componentes técnicos o aspectos funcionales) o podrán considerarse dentro de las operaciones y mecanismos de gestión necesarios para producirlos.

Considerando esta definición, se entenderá entonces que un proceso de CP, para ser considerado como CPS, deberá requerir el cumplimiento de CS definidos específicamente para ello. Por tanto, en línea con su naturaleza operativa, y considerando aportes de UNOPS (2021) y Pavlovskaja (2014), la definición de CS se complementa con las siguientes características:

1. **Verificables.** En línea con el marco normativo, los CS pueden ser definidos desde la fase de planificación de las adquisiciones y consecuentemente incluidos como requerimientos en los instrumentos de contratación. Por tanto, su cumplimiento (o no) debe ser verificable por las comisiones de evaluación asignadas a cada proceso de compra pública,

ya sea por el criterio de sostenibilidad mismo o por un indicador o parámetro vinculado y previamente determinado en la definición de criterios de evaluación.

2. **Comprensibles.** Los CS, o su medio de verificación, deben establecerse con suficiente claridad para facilitar su comprensión y consecuente acción de los ofertantes/contratistas para incluirlo en sus propuestas; y evitar cualquier impacto negativo en la participación del mercado durante la etapa de publicidad de las CP.
3. **Factibles.** Un criterio de sostenibilidad debe ser un elemento que está siendo o tiene el potencial de ser implementado por los ofertantes/contratistas. Es decir, no deben ser elementos cuya implementación está fuera de su control y, a su vez, puede dar paso a la búsqueda de mejoras continuas.
4. **Adaptables.** Los CS requeridos en las CP deben relevantes y alineados a un contexto determinado, en términos de recursos disponibles, ubicación geográfica y, principalmente, las tendencias y respuestas otorgadas por el mercado.

2.4.1. Antecedentes de análisis de CPS en El Salvador

En adición a las diferentes alternativas para la definición de CPS, ya han existido esfuerzos para el análisis de su implementación en El Salvador que valen la pena rescatar, especialmente al contribuir en identificar los avances en la materia, ciertos retos y oportunidades; y contrastar el enfoque brindado a la definición de CS versus el planteado por esta investigación.

En primer lugar, existe un reconocimiento respecto a los avances del marco normativo de CP para facilitar y promover la incorporación de CS al vincular la acción de CP con otros requerimientos establecidos en la Constitución de la República (con el derecho al desarrollo sostenible), reglamentos e instructivos especializados (para la compra de equipos energéticos eficientes o la erradicación del trabajo infantil) y leyes complementarias (como el requerimiento de permisos ambientales según la Ley de Medio Ambiente) (Oviedo, 2020; RICG, 2017). Esto da paso a plantear que las CPS están avanzando desde una visión operativa o puramente administrativa, hacia la adopción de un enfoque más sistémico y estratégico que implica la intervención de varias partes, reglamentos, marcos y conjuntos de conocimientos (Casier & Ruete, 2020), así como el fortalecimiento de la función pública a la cual se exige la adecuada

planificación de las compras y mayor coordinación con los proveedores respecto a sus expectativas (Claro, 2007).

Por otra parte, a pesar de que existe un reconocimiento del potencial de las CPS, muchas de las fuentes consultadas (Casier et al., 2015; Claro, 2007; Oviedo, 2020; RICG, 2017) coinciden en que el principal reto para su abordaje es la falta de información sistematizada que permita, primero, efectivamente demostrar su valor agregado y, segundo, monitorear su difusión e impacto en diferentes áreas de interés. A esto se agrega la necesidad de incluir las CPS como un punto de agenda de política pública para contar con el respaldo institucional necesario para su implementación (Casier & Ruete, 2020) y la consecuente formación y capacitación del personal de las IAP para su profesionalización en CP desde enfoques estratégicos, con los recursos financieros que esto implica (Casier et al., 2015; Casier & Ruete, 2020; Claro, 2007; Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones – UNAC, 2017).

Complementariamente, la RICG (2017) y Claro (2007) identifican otros retos relevantes para los procesos de CP como tal, y desde la perspectiva de los proveedores, que de igual forma pueden ser trasladados a la implementación de CPS. Estos se enfocan principalmente en las condiciones y plazos dilatados de pago por parte de las IAP, la complejidad de garantías exigidas para la presentación de ofertas y el tamaño de los pedidos sin considerar la dimensión o capacidades del mercado.

No obstante, también existen ciertas oportunidades a rescatar, empezando por ciertos instrumentos normativos que permiten guiar la definición de aspectos técnicos para las CPS (Casier et al., 2015; UNAC, 2017), así como iniciativas exitosas de incorporar CS y la definición de instancias para el trabajo interinstitucional (Casier & Ruete, 2020). Asimismo, el marco normativo permite la introducción de la tecnología como un medio para actualizar procedimientos y modernizar las formas de compra, así como para la minimización de barreras de acceso (Casier & Ruete, 2020; Claro, 2007). Incluso, la RICG (2017), a través de una serie de consultas a proveedores, identificó que existen ciertos sectores que muestran apertura al tema de sostenibilidad y a la participación en CPS en tanto se permitan las condiciones adecuadas para ello.

Ahora bien, a pesar de la síntesis presentada de los estudios sobre CPS en El Salvador, se identifica un vacío en la definición y establecimiento de CS concretos para incorporar en las CP. Esto, se puede argumentar, se debe a que estos análisis generalmente adoptan un enfoque de priorización de sectores o áreas principales del gasto público sobre los cuáles pueden realizarse estudios para la definición de los criterios respectivos, por lo que implicaría un esfuerzo significativo el definir criterios específicos, y validados/aceptados por el mercado, para cada uno de dichos sectores (por ejemplo, para la compra de plásticos o servicios de catering). Eso podría complejizarse aún más al considerar otros elementos como el potencial de impacto ambiental y social de cada sector o su potencial de influenciar al mercado (RICG, 2017); así como la falta de mecanismos de monitoreo y seguimiento para sistematizar experiencias y trabajar sobre los criterios que han funcionado o no.

Considerando esto, y retomando otros elementos de este marco teórico (como las nociones de políticas estructurales de CP, de sostenibilidad y desarrollo sostenible; el marco TNS y la definición de criterio de sostenibilidad), el enfoque de esta investigación para identificar y evaluar el potencial de integración de CS al marco normativo de las CP no se basa en la selección de sectores específicos para iniciar su implementación; más bien, se propone que los CS se definan sobre la base de los pilares ambientales, sociales y económicos (ampliamente reconocidos), que permitan establecer acciones tanto a nivel operacional o gerencial de los proveedores, como a nivel de las obras, bienes o servicios adquiridos por las IAP sin focalización en sector productivo.

Detrás de este razonamiento está la idea de poder establecer una estructura de CS que permitan acciones vinculables a los principios del TNS dentro de los tres pilares mencionados, es decir, con facilidad de implementación u operación; pero a su vez capaces de ser integrados dentro del marco normativo que, en cierta medida, ya presenta indicios de orientarse a la promoción del desarrollo sostenible, independientemente del sector al cuál se orienten. Por tanto, tomando en cuenta esta intención, es importante ahora comprender cómo funcionan las CP en el país, a través de las regulaciones establecidas en el marco normativo.

3. Marco contextual

Considerando el marco teórico planteado, para poder abordar a las CPS como estrategia para el desarrollo en El Salvador, es importante comprender cómo funciona el proceso general de CP en el país, en tanto es la base sobre la cual se trabajaría su vinculación a la noción de sostenibilidad. Este está conformado por el Sistema Integrado de Adquisiciones y Contrataciones (SIAC), el cual incluye todos los elementos necesarios para la administración, implementación, funcionamiento, coordinación y seguimiento de las CP (*LACAP, 2019, Art. 7*). Cabe aclarar que dichos elementos no se refieren únicamente al marco de leyes, reglamentos y lineamientos relativos a las CP, sino también a los actores involucrados, sistemas tecnológicos y a los procedimientos en las diferentes fases de su ciclo.

Por tanto, para brindar una visión general del funcionamiento del SIAC, se partirá de una descripción del marco normativo principalmente regido por la LACAP, así como otros instrumentos derivados de la misma ley. Posteriormente, se plantearán los principios y valores que legalmente deben regir las CP en El Salvador; y los actores involucrados en el SIAC, internos y externos a él, clasificándolos en tres categorías principales con base en su vinculación con dicho marco: (1) los involucrados en su revisión y aprobación, (2) los establecidos por él, con sus responsabilidades delegadas; y (3) los actores participantes en el ciclo de CP. Por último, se procede con una caracterización de los procedimientos específicos regulados por este mismo marco, considerando a su vez la interrelación entre todos los elementos descritos a lo largo de su implementación.

3.1. Marco normativo principal

La Constitución de la República de El Salvador establece que todo contrato a celebrarse por el Estado para realizar obras o adquirir bienes o servicios utilizando fondos públicos, deberán someterse a licitación pública, salvo excepciones definidas por la ley (*Constitución de la República de El Salvador, 2014, Art. 234*). Dicha ley se refiere a la LACAP, la cual debe aplicarse de forma general en todas las IAP del país, incluyendo a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial; a las instituciones autónomas y a las municipalidades (*LACAP, 2019, Art. 2*).

De acuerdo con su primer apartado, el objeto de la LACAP es establecer las normas básicas relativas a la planificación, adjudicación, contratación, seguimiento y liquidación de las adquisiciones de obras, bienes y servicios de cualquier naturaleza, que las IAP puedan requerir para lograr sus fines (*LACAP*, 2019, Art. 1). Y en esa línea, la misma ley establece el mandato de crear al SIAC, con sus atribuciones previamente mencionadas, y considerando el trabajo conjunto de actores clave y un sistema electrónico para la gestión de CP, actualmente denominado COMPRASAL (*LACAP*, 2019, Art. 10-Bis.).

En adición a los lineamientos incluidos en la LACAP misma, de ella se derivan dos marcos normativos de similar importancia: el Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (*RELACAP*) y la Política Anual de las Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública (en adelante, “Política Anual”).

El *RELACAP*, según su primer artículo, busca facilitar y asegurar la aplicación de la LACAP a través de la regulación, desarrollo y facilitación de la aplicación de sus normas, respetando criterios de eficiencia y calidad (*RELACAP*, 2020, Art. 1). En ese sentido, este documento complementa a la LACAP al definir los principios rectores del ciclo de CP y los procedimientos operativos para su ejecución, incluyendo la caracterización y responsabilidades de los participantes en los procesos, los requerimientos específicos en las formas de contratación y los procedimientos para la gestión de contratos. Otros elementos que el *RELACAP* contiene son:

- Especificaciones técnicas, operativas y de contenido de COMPRASAL como sistema electrónico de CP (*RELACAP*, 2020, Art. 8) y el Registro Nacional de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública incluido en dicho sistema (*RELACAP*, 2020, Art. 9).
- Aspectos generales para la Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones Institucional – PAAC, de las diferentes instituciones regidas por la LACAP, incluyendo a los actores involucrados, consideraciones de impacto ambiental y patrimonio cultural, entre otros aspectos (*RELACAP*, 2020, Art. 11-19).
- Responsabilidades específicas de los intervinientes en los procesos de contratación (*RELACAP*, 2020, Art. 20-22).

- Contenido general de los contratos, requerimientos específicos a los oferentes y contratistas; y lineamientos generales de administración contractual según su naturaleza (RELACAP, 2020).

Por otra parte, el desarrollo de la Política Anual es un ejercicio orientado a la promulgación de lineamientos específicos para diferentes aspectos de las CP, en la forma de instrucciones, recomendaciones y buenas prácticas. Dentro de la Política Anual en referencia para esta investigación, correspondiente al año 2021, se considera el objetivo general de establecer lineamientos aplicables a los procesos de adquisición y contratación de las IAP, para promover su eficiencia, eficacia, transparencia, celeridad, criterios sostenibles, principios y valores; contribuyendo al desarrollo de una economía socialmente responsable y propiciar el uso racional y eficiente del gasto público (*Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2021*, 2020).

Ahora bien, dado el carácter anual de esta política, la naturaleza de sus lineamientos está sujeta a variaciones para incluir, o excluir, ciertos aspectos relativos a las CP. En el marco de esta investigación, se realizó una búsqueda de estas políticas en los portales de transparencia y librerías virtuales de las IAP nacionales, alcanzado acceder únicamente a las correspondientes al período 2016-2021. No obstante, al inspeccionarlas, puede observarse que la variación de los lineamientos ha sido mínima, manteniéndose dentro de las mismas categorías y con poca inclusión de nuevos elementos. Sin embargo, cabe resaltar que, como se observa en la *tabla 4*, es a partir del año 2019 que se ha incluido la categoría específica de CPS en estos lineamientos.

Tabla 4. Evolución de los lineamientos incluidos en las Políticas Anuales, 2016-2021.

Lineamientos para:	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Planificación Anual de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (PAAC)	x	x	x	x	x	x
Procesos de libre gestión, licitación, concurso y contratación directa	x	x	x	x	x	x*
Contratación	x	x	x	x	x	x
Compras conjuntas	x	x	x	x	x	
Publicaciones	x	x	x	x	x	x
Evaluación de ofertas	x	x	x	x	x	x
Recurso de revisión	x	x	x	x	x	

Lineamientos para:	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Administradores de contrato	x	x	x	x	x	x
Capacitaciones	x	x	x	x	x	x
Divulgación de la Política Anual	x	x	x	x	x	x
Reglas especiales de participación para MIPYMES			x	x	x	x
CPS				x	x	x

*Título de sección fue modificada a “Actos preparatorios de los procesos” pero la naturaleza del contenido se mantiene igual.

Nota: elaboración propia a partir de la revisión realizada a las Políticas Anuales de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (2016-2021).

Por tanto, considerando el contenido regulatorio y procedimental para las CP dentro de los documentos expuestos, y para efectos de esta investigación, la LACAP, el RELACAP y la Política Anual 2021 serán considerandos los marcos normativos principales para las CP en El Salvador. Es de este marco principal que se derivan los principios y valores de las CP, los procedimientos generales para las diferentes fases del ciclo de compras y los actores involucrados en los mismos. Y en ese sentido, cabe cuestionar si éste es suficiente para la promoción de las CPS, o si en algún momento restringe su implementación.

A simple vista, se observa que la incorporación de CS es un elemento ya promovido a través de la Política Anual, pero su simple inspección no permite identificar si existen (o cuáles son) los mecanismos establecidos para asegurar y monitorear la implementación de este lineamiento. Asimismo, dado que el RELACAP y la Política Anual son instrumentos derivados de la LACAP, puede considerarse que la promoción de las CPS a través de ésta es un paso clave para que su implementación se refleje en el resto del marco normativo. No obstante, la forma en que las CPS pueden incorporarse en la LACAP es un elemento que se espera descubrir en esta investigación, para lo cual también es importante considerar los elementos descritos a continuación.

3.2. Principios y valores de las CP en El Salvador

La LACAP (2019, Art. 1) establece que, para alcanzar su objetivo principal, las adquisiciones y contrataciones de la administración pública se regirán por los principios y valores de: no discriminación, publicidad, libre competencia, igualdad, ética, transparencia,

imparcialidad, probidad, centralización normativa y descentralización operativa. Estos principios son retomados por el RELACAP para agruparlos y definirlos tal como se presenta en la *tabla 5*.

Tabla 5. Principios y valores de las CP en El Salvador, definidos por el RELACAP.

Principio/Valor	Definición
Publicidad	Difusión de la información de procesos de adquisición y contratación que desarrollan las IAP, a través de los medios y bajo los parámetros establecidos en la ley.
Libre competencia	Promoción de la participación dinámica e independiente del mayor número de oferentes en los procedimientos de selección, bajo mismas condiciones y oportunidades, bajo los parámetros establecidos por la ley.
Igualdad	Otorgamiento de un trato igualitario a todos los participantes en los procedimientos de selección y contratación, de conformidad con la ley, sin favorecer o discriminar, positiva o negativamente, por nacionalidad, sexo, raza, credo político, religión o de cualquier otra índole.
Ética pública	Principios que norman los pensamientos, las acciones y las conductas humanas para orientarlas al correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.
Transparencia	Actuación de forma accesible, para que toda persona natural o jurídica que tenga interés legítimo pueda conocer de los procesos de adquisición y contratación que desarrollan las IAP; y si las actuaciones de los servidores públicas son legales, eficientes, eficaces y responsables.
Imparcialidad	Actuación con objetividad y sin designio anticipado en favor o en contra de alguien, permitiendo juzgar o proceder con rectitud.
Probidad	Actuación con honradez, integridad, rectitud, respecto y sobriedad.
Centralización normativa	Facultad de una Unidad de ejercer de forma centralizada la formulación de lineamientos o directrices de carácter normativo para la aplicación de la LACAP y RELACAP.
Descentralización operativa	Facultad de las IAP de proceder con independencia y responsabilidad en la aplicación de la LACAP y RELACAP.
Racionalidad del gasto público	Utilización eficiente de los recursos en las adquisiciones y contrataciones de las obras, bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las facultades, deberes y obligaciones que corresponden a las IAP.

Nota: elaboración propia a partir de RELACAP (2020, Art. 3).

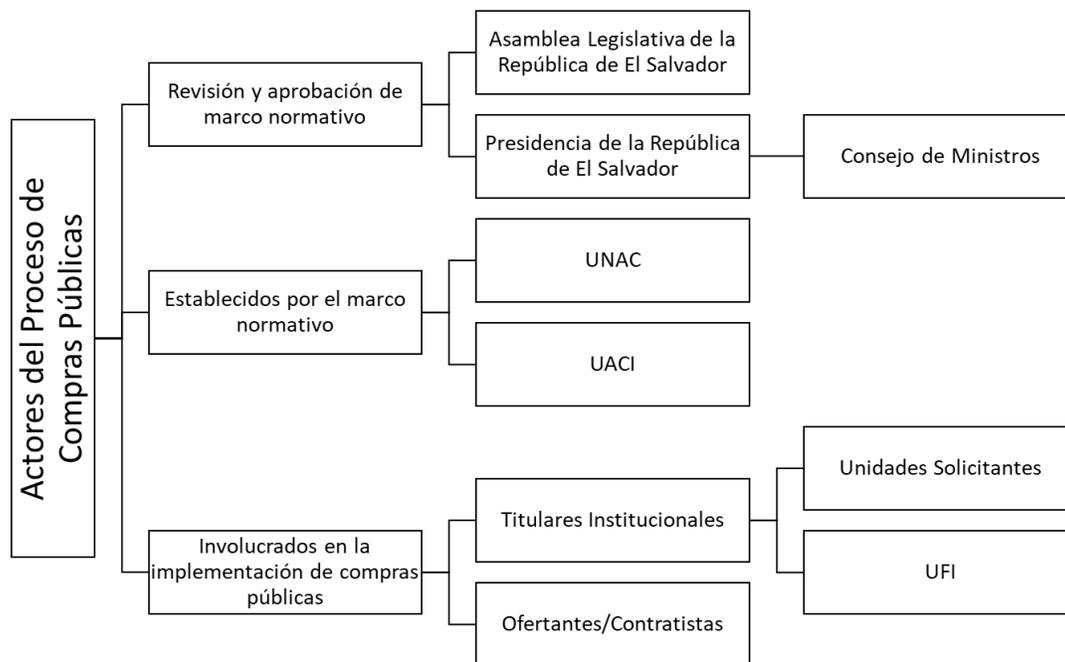
La necesidad de resaltar estos principios y valores recae en dos puntos: en primer lugar, cualquier propuesta orientada al marco de CP del país debe ser coherente con estos principios

básicos y, por tanto, son elementos para tener en cuenta al evaluar el potencial de integración de CS. En segundo lugar, los principios de centralización normativa y descentralización operativa son clave en el establecimiento de dos unidades institucionales importantes en el funcionamiento del SIAC, como se definirá a continuación.

3.3. Actores involucrados

Los elementos previamente descritos permiten dar paso a la identificación de los actores involucrados en el proceso de las CP, desde la toma de decisiones respecto al marco normativo hasta la participación en las diferentes fases de los procedimientos de contratación. En esa línea, y para facilitar la comprensión de sus roles y responsabilidades, en esta investigación se propone la clasificación de actores en tres grupos: los encargados de la revisión y aprobación del marco normativo principal, los actores establecidos y con delegaciones de autoridad en dicho marco; y los demás actores directa o indirectamente involucrados en la implementación de las CP (*figura 4*).

Figura 4. Mapeo general de actores en el proceso de CP, según marco normativo.



Nota: elaboración propia con base en LACAP (2019) y RELACAP (2020).

Iniciando con el primer grupo, de acuerdo con la Constitución de El Salvador, es atribución de la Asamblea Legislativa el decretar, reformar y derogar las leyes de la nación (*Constitución de la República de El Salvador*, 2014, Art. 131), al estar conformada por los diputados elegidos democráticamente para representar a la población salvadoreña. Es bajo esta atribución que en Abril del año 2000 fue aprobada y publicada la LACAP, con sus objetivos previamente descritos, y centralizando el marco normativo de las CP que previamente se encontraba disperso entre las diferentes IAP (*LACAP*, 2019, Art. 174). Consecuentemente, dentro de la LACAP (2019, Art. 171) se atribuye al Presidente de la República la aprobación y publicación del reglamento complementario a dicha ley, por lo cual es emitido el RELACAP para facilitar y asegurar su aplicación.

Respecto al último elemento del marco normativo principal, la Política Anual es aprobada por el Consejo de Ministros, propuesta a través del Ministerio de Hacienda de El Salvador según descrito en la LACAP (2019, Art. 6). En ese sentido, en tanto el Consejo de Ministros corresponde al Órgano Ejecutivo, cabe observar que dos de los elementos principales del marco normativo corresponden a las funciones de la Presidencia de la República, mientras que la LACAP obedece principalmente al ejercicio legislativo.

Por otra parte, para describir el grupo de actores establecidos por el marco normativo, es necesario retomar los principios de centralización normativa y descentralización operativa de la LACAP (2019, Art. 1), ya que esto implica el establecimiento de dos unidades clave:

1. La Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública – UNAC, la cual está adscrita al Ministerio de Hacienda y funciona bajo el principio rector de centralización normativa, con autonomía funcional y técnica (*LACAP*, 2019, Art. 6).
2. La Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional – UACI, dependiente de cada IAP, responsable de la descentralización operativa para la implementación de actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones, según las necesidades y características de cada institución a la cual pertenece (*LACAP*, 2019, Art. 9).

A partir de esta distinción, la UNAC, a través de su jefatura (asignada por el/la Ministro/a de Hacienda) y sus delegaciones respectivas, cuenta con una serie de atribuciones definidas por la LACAP (2019, Art. 7), entre las cuales se destacan las siguientes:

- Proponer a el/la Ministro/a de Hacienda la Política Anual a ser evaluada y aprobada por el Consejo de Ministros.
- Emitir las políticas y lineamientos generales para el diseño, implementación, funcionamiento y coordinación del SIAC.
- Asesorar y capacitar a las UACI en la implementación de procesos de adquisición, en las diferentes fases de su ciclo, para asegurar el cumplimiento de la ley.
- Revisar y actualizar las políticas generales e instrumentos técnicos de acuerdo con la ley.
- Administrar y normar el sistema electrónico de CP incluido en el SIAC (COMPRASAL).
- Atender las consultas de diferentes actores respecto a la aplicación del marco normativo.
- Promover la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas – MIPYMES, en los procesos de CP.

Por otra parte, la UACI cuenta con una jefatura nombrada por la persona Titular de la IAP a la cual pertenece y cuenta con la facultad de asignar sus atribuciones a los empleados de su unidad. Dentro de éstas, según la LACAP (2019, Art. 10), se resaltan las siguientes:

- Cumplir con todas las políticas, lineamientos y disposiciones técnicas establecidas por la UNAC y ejecutar los procedimientos definidos por la LACAP.
- Mantener expedientes de todas sus actuaciones en el marco de la implementación de las CP, desde la recepción de requerimientos hasta la liquidación de contratos.
- Elaborar la PAAC en coordinación con otras unidades internas de las IAP, en compatibilidad con la Política Anual, los planes de trabajo institucional y la programación de la ejecución presupuestaria en vigencia.
- Verificar la asignación presupuestaria previo a la iniciación de todo proceso adquisitivo.

- Asegurar el cumplimiento de requerimientos y procedimientos específicos a las diferentes fases del proceso de CP, tales como: adecuación de especificaciones y bases de licitación, recepción y apertura de ofertas, gestionar garantías, actualizar bases de datos de ofertantes y contratistas, entre otros.
- Mantener rendición de cuentas respecto a las contrataciones realizadas a la persona Titular de la IAP adscrita y a la UNAC.

Ahora bien, considerando las atribuciones descritas, y otros elementos incluidos en el marco normativo, resulta evidente la segregación de funciones entre la UNAC y las UACI en línea con los principios establecidos por la ley. Asimismo, y principalmente por las responsabilidades de las UACI, puede establecerse un tercer grupo de actores involucrados en el proceso de CP, tanto al interior de las IAP como al exterior de estas. El rol que desempeñan estos actores o los requerimientos que deben de cumplir para su participación, son de igual forma definidos por el marco normativo; y, para efectos de su integración dentro del SIAC, pueden describirse como expuesto en la *tabla 6*.

Tabla 6. Actores involucrados en los procesos de CP en El Salvador.

Actor	Relación con UACI	Descripción
Unidades solicitantes	Interna	Unidades o dependencias internas de las IAP que requieran a la UACI la adquisición de obras, bienes o servicios. Son encargadas de determinar las necesidades de compra, realizar los estudios de mercado, definir las especificaciones técnicas o los términos de referencia, apoyar en la implementación de los procesos de licitación, entre otros.
Titular(es)	Interna	Máxima autoridad de una IAP ya sea por elección directa, indirecta o designación; a quien generalmente se le atribuye su representación legal. Generalmente, también asignada como la autoridad competente para la adjudicación de contratos y la aprobación de las bases de licitación o concurso, según regulado por la ley.
Unidad Financiera Institucional – UFI	Interna	Unidad de cada IAP, encargada de velar por el cumplimiento de las políticas, lineamientos y disposiciones normativas relativas a las actividades de presupuesto, tesorería y contabilidad gubernamental. En materia de CP, apoya al desarrollo de la PAAC y el seguimiento a su ejecución, incluyendo la disponibilidad presupuestaria.

Actor	Relación con UACI	Descripción
Ofertantes/Contratistas	Externa	Personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan la capacidad legal para celebrar contratos con las IAP, bajo los procedimientos establecidos por la ley.

Nota: Elaboración propia con base en LACAP (2019, Art. 10-11, Art. 17 y Art. 20) y RELACAP (2020, Art. 14 y Art. 25).

En este punto, cabe aclarar que los actores descritos cuentan con la mayor relevancia en la presente investigación debido a las atribuciones brindadas por el marco normativo para la implementación de los procesos de CP. No obstante, a pesar de no estar mapeados dentro del SIAC, también pueden considerarse los Organismos Internacionales y Organizaciones No Gubernamentales – ONG, como actores de interés, en tanto cuenten con sus propios procedimientos de compra, de los cuales se espera rescatar una serie de experiencias y lecciones aprendidas. Por tanto, con este mapeo inicial, se facilita exponer la forma en que todos los elementos del SIAC se interrelacionan entre sí en los diferentes procesos que conciernen a las CP.

Pero antes, cabe aclarar que esta propuesta de clasificación de autores, y la dinámica entre ellos, se considera especialmente valiosa para comprender la incorporación adecuada de CS no podría darse de forma aislada y, mucho menos, de forma impuesta. Se espera que las CPS impliquen una serie de retroalimentaciones entre varios actores clave para ajustarse de acuerdo con sus necesidades y sus capacidades de cumplir con los criterios solicitados. Por tanto, abordar las diferentes experiencias y valoraciones de las CPS por estos actores será un elemento significativo para identificar una serie de criterios con potencial de ser integrados en el marco normativo. Asimismo, dado el desempeño de sus responsabilidades en contextos específicos, se facilitará proponer el ritmo al cual las CPS podrían ser implementadas, los obstáculos a superar e incluso otra serie de actores fuera del SIAC que pueden impactar el éxito de las CP y, en última instancia, la satisfacción de necesidades para las cuales se llevan a cabo.

3.4. Procedimientos de CP

Para una mejor claridad de los procedimientos generales descritos por el marco normativo, conviene agruparlos con base en las fases de un ciclo de CP: pre-adquisición,

adquisición y post-adquisición. Cabe señalar que esta agrupación no es explícita en el marco normativo, sino más bien se plantea para facilitar la ilustración de los procesos en el marco de esta investigación, como mostrado en la *figura 5*.

Figura 5. Proceso general de CP según marco normativo.



Nota: Elaboración propia con base en LACAP (2019) y RELACAP (2020).

3.4.1. Pre-adquisición

El grupo de procedimientos de pre-adquisición serán comprendidos por aquellos relativos a la planificación y preparación de todos los requerimientos y documentos solicitados por la ley, previo a la implementación de los procesos de contratación; y liderado por la jefatura de las UACI en coordinación con diferentes actores institucionales, en coherencia con el marco normativo principal.

En esa línea, el primer procedimiento dentro de este grupo se define como la PLANIFICACIÓN ANUAL, en tanto es un mandato de la LACAP que todas las instituciones programen anualmente sus adquisiciones y contrataciones de bienes, obras y servicios, de acuerdo con su plan de trabajo y al presupuesto institucional (LACAP, 2019, Art. 16). Este proceso se consolida en la PAAC y es responsabilidad la jefatura de la UACI, con apoyo de las UFI, tomando en cuenta los proyectos de presupuesto para el ejercicio fiscal del año posterior al momento de llevarse a cabo (RELACAP, 2020, Art. 14) y los insumos que puedan recibir de las diferentes Unidades Solicitantes.

La relevancia del proceso de planificación es abordada por todo el marco normativo principal, pero la Política Anual la resume adecuadamente, al plantear que la PAAC se conforma por las necesidades de obras, bienes y servicios a ser definidas de tal manera que puedan adquirirse con suficiente antelación para contar con ellos en el momento oportuno (*Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2021, 2020*). Por tanto, de acuerdo con el RELACAP (2020, Art. 15), la PAAC, como mínimo, debe incluir:

- Tipo o clase de obra, bien o servicio para adquirir o contratar.
- El valor estimado de los bienes, obras o servicios a adquirir o contratar.
- El mes estimado en el cual se prevé formalizar la adquisición o contratación.
- La fuente de financiamiento.
- Cualquier otro requerimiento específico definido por la UNAC o la Política Anual, tales como la forma de contratación o la agrupación de bienes y servicios de similar naturaleza.

Adicionalmente, entre otras atribuciones a la planificación anual, se resalta su carácter público, por lo cual la PAAC debe ser publicada en COMPRASAL dentro de los primeros treinta días posteriores a su aprobación por parte del Titular y actualizada al menos trimestralmente (*RELACAP, 2020, Art. 16*). Asimismo, ésta debe considerar las existencias en inventarios de bienes y suministros (*LACAP, 2019, Art. 16*), la verificación de estudios y proyectos previos de similar naturaleza para sustentar su necesidad y/o viabilidad (*RELACAP, 2020, Art. 17*); las necesidades y gestiones para la obtención de permisos y licencias que puedan requerir para la ejecución de los contratos (*RELACAP, 2020, Art. 18*) y, en caso de las obras, los impactos ambientales que pueda causar su implementación, tomando en cuenta las evaluaciones realizadas por las autoridades competentes (*RELACAP, 2020, Art. 19*).

Considerando todas estas actividades derivadas del proceso de planificación, cabe plantear cómo éstas se verían afectadas por la incorporación de CS. O, desde otra perspectiva, el proceso de planificación mismo debería considerar dichos criterios para incluir plazos razonables de implementación (por ejemplo, en caso de que las CPS impliquen plazos mayores de fabricación) y ajustes adecuados de los presupuestos asignados, de ser necesario. A su vez, esto

facilitaría el ajuste de las expectativas de las partes interesadas, principalmente aquellas internas a las IAP que podrían atribuir pérdidas de eficiencia en la implementación de sus actividades por llevar a cabo procesos de compra pública más complejos.

Partiendo de la planificación, y como parte de las responsabilidades de las Unidades Solicitantes, el siguiente procedimiento se establece como ESTUDIOS DE MERCADO respecto a las obras, bienes o servicios solicitados a las UACI. Este proceso tiene como objetivo analizar y verificar la viabilidad técnica, económica, financiera y/o ambiental necesaria para que las CP puedan realizarse (LACAP, 2019, Art. 20-Bis.). De acuerdo con la Política Anual, este proceso busca conocer los precios, avances tecnológicos y otras condiciones relevantes para promover compras coherentes con la relación costo-beneficio, calidad y oportunidad; y de esta forma priorizar necesidades y la estimación de presupuestos realista y en línea con la racionalidad del gasto público (*Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2021, 2020*). A su vez, este proceso resulta un ejercicio valioso para identificar cuáles son los CS que podrían aplicarse a la compra en cuestión, considerando las necesidades y contextos específicos de los cuales se generan los requerimientos.

Con los insumos obtenidos del proceso anterior, es posible avanzar hacia la DEFINICIÓN DE INSTRUMENTOS DE CONTRATACIÓN, específicamente compuestos por los Términos de Referencia (TdR), Especificaciones Técnicas (ET) y Bases de Licitación/Concurso. La definición detallada de estos se presenta como *tabla 7*.

Tabla 7. Definiciones de los instrumentos de contratación.

Instrumento	Definición
Términos de Referencia (TdR)	Documento que establece las características de los servicios que una IAP desea adquirir.
Especificaciones Técnicas (ET)	Documento que establece los requisitos que deben reunir las obras o bienes que la administración pública solicita.
Bases de Licitación	Documento que establece los criterios legales, financieros y técnicos que deberán cumplir los ofertantes y los bienes, obras y servicios que ofrecen a la administración pública.
Bases de Concurso	Documento que establece los criterios relativos a las consultorías ofrecidas a la administración pública, con claridad respecto a su orientación hacia personas naturales, jurídicas o ambas indistintamente.

Nota: Elaboración propia con base en LACAP (2019, Art. 41).

Los instrumentos deben ser redactados con la claridad suficiente para fomentar la competencia e igualdad de oportunidades entre oferentes, evitar cláusulas discriminatorias contrarias a la buena fe y asegurar el equilibrio de responsabilidades entre los derechos y obligaciones entre las partes involucradas (*Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2021, 2020*). En esa línea, el RELACAP (2020, Art. 20) plantea la siguiente segregación de funciones para este proceso:

- Las Unidades Solicitantes se encargarán de definir el objeto, cantidad, calidad, ET y condiciones específicas de las obras, bienes y servicios, valores estimados, condiciones de administración de contratos y necesidades de permisos administrativos, ambientales y de salud, según aplique.
- La UACI verificará los requisitos legales, administrativos y financieros que serán solicitados y el procedimiento de contratación idóneo para cada uno de los requerimientos, según los lineamientos específicos de la LACAP.

Cabe resaltar que, de incorporarse CPS, los CS son parte de los elementos que claramente deben ser definidos dentro de los instrumentos de contratación, de manera muy específica a la naturaleza de la compra que se llevará a cabo e incluyendo los principios sobre los cuáles serán evaluados (medios de verificación).

Ahora bien, los procedimientos descritos hasta este punto son de carácter mandatorio y su cumplimiento permite avanzar hacia la siguiente fase del ciclo de CP. Sin embargo, el marco normativo faculta un procedimiento adicional previo a la implementación de las contrataciones, denominado PRECALIFICACIÓN (*LACAP, 2019, Art. 27*). Éste se lleva a cabo por la UACI como un mecanismo de preselección de potenciales oferentes que cuenten con la experiencia y capacidad financiera específica y relevante respecto al objeto de la contratación, a fin de asegurar su idoneidad para contratar con las IAP (*RELACAP, 2020, Art. 27*). Dada su naturaleza, este proceso se reserva generalmente a las adquisiciones o contrataciones de alta complejidad o especialidad (*LACAP, 2019, Art. 28*).

El procedimiento específico y los criterios de evaluación para la precalificación de oferentes está regulado por la LACAP y el RELACAP, e incluyen elementos como la revisión de

estados financieros auditados, la verificación de experiencias previas, la capacidad técnica instalada, entre otros (*LACAP*, 2019, Art. 27; *RELACAP*, 2020, Art. 29). No obstante, cabe resaltar que el fin de este proceso es la identificación de oferentes calificados para participar en las licitaciones o concursos; y de igual forma, alimentar las bases de datos de proveedores de cada IAP para compras de similar naturaleza. En este punto, por ejemplo, podría evaluarse la capacidad de los ofertantes para cumplir con CS, de acuerdo con la naturaleza de la compra que se está implementando y, como mencionado previamente, considerando los medios de verificación definidos en los instrumentos de contratación.

3.4.2. Adquisición

Considerando los insumos obtenidos de los procedimientos de pre-adquisición, la fase de adquisición se entenderá como la implementación de los procedimientos establecidos por el marco normativo, desde la difusión formal y estructurada de las necesidades de las IAP en el mercado local e internacional, hasta la suscripción de los contratos con los ofertantes/contratistas seleccionados para cubrir dichas necesidades.

Dentro de este grupo, el primer procedimiento se denomina CONTRATACIÓN, el cual parte de la definición de la forma de contratación misma que, de acuerdo con la *LACAP*, puede ser bajo tres modalidades:

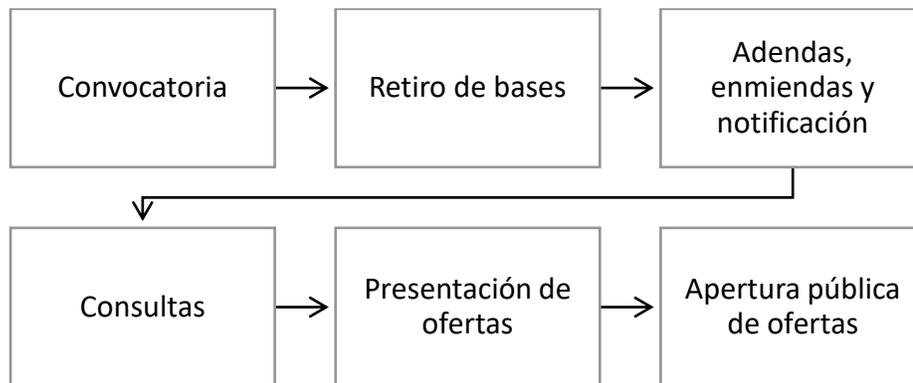
- **Licitación o concurso público.** Es el procedimiento por cuyo medio se promueve competencia, invitando públicamente a todas las personas naturales o jurídicas en proporcionar obras, bienes y servicios (para el caso de la licitación) o servicios de consultoría (para el caso de concurso) (*LACAP*, 2019, Art. 59-60). El umbral para aplicar esta forma de contratación es para compras con un monto superior a doscientos cuarenta salarios mínimos mensuales del sector comercio, a excepción de las municipalidades, cuyo umbral es de ciento sesenta salarios mínimos (*LACAP*, 2019, Art. 40).
- **Libre gestión.** Entendida como un procedimiento simplificado por medio del cual las IAP seleccionan al contratista que les proveerá obras, bienes, servicios o consultorías, manteniendo constancia de generar competencia. Este puede ser aplicado para compras

con un valor menor al equivalente de ciento sesenta salarios mínimos del sector comercio (LACAP, 2019, Art. 40 y Art. 68).

- **Compra directa.** Utilizada como un mecanismo de las IAP para contratar con una o más personas naturales o jurídicas, manteniendo los criterios de competencia salvo en los casos que no es posible debido a la causal que motiva la contratación, considerando las condiciones y especificaciones técnicas previamente definidas y con la adecuada justificación (LACAP, 2019, Art. 71). Algunos ejemplos de estas condiciones son: patentes, compras en estado de emergencia, insumos o maquinaria especializados y compras posteriores a dos procesos competitivos declarados desiertos (LACAP, 2019, Art. 72). Dada su naturaleza extraordinaria, no existe un límite en los montos para su aplicación (LACAP, 2019, Art. 40).

Ahora bien, habiendo definido la modalidad idónea de contratación, este procedimiento incorpora una secuencia de subprocesos cuya implementación puede variar dependiendo de la modalidad utilizada, como puede observarse a detalle en el *anexo 1*. Sin embargo, en términos generales, los subprocesos se realizan de forma secuencial, según presentado en la *figura 6*.

Figura 6. Subprocesos generales de la contratación pública.



Nota: elaboración propia con base en LACAP (2019, Art. 47-53) y RELACAP (2020, Art. 47-68).

Se puede observar que la implementación de los procedimientos anteriores culmina con la obtención de las ofertas, independientemente de la forma de contratación. Por tanto, es coherente que el siguiente procedimiento corresponda a su EVALUACIÓN, la cual debe realizarse de forma ágil, efectiva y eficiente para evitar retrasos en la obtención de los resultados del

proceso (*Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2021, 2020*). Para ello, los Titulares o sus delegados, designarán una Comisión de Evaluación de Ofertas – CEO, la cual deberá de estar conformada de la siguiente forma (*LACAP, 2019, Art. 20*):

- Un representante de la UACI (jefatura o designado).
- Un representante de la unidad solicitante de la obra, bien o servicio.
- Un analista financiero.
- Un experto en la materia de la cual se trate la adquisición o contratación.

La CEO evaluará las ofertas en sus aspectos técnicos y económico-financieros, basándose en los criterios definidos desde la base de licitación o concurso, o en los requerimientos para la libre gestión o contratación directa (*LACAP, 2019, Art. 55*), los cuales podrían incluir CS. Finalizado este proceso, elaborarán un informe escrito y firmado para señalar la oferta que resultó mejor evaluada, especificando los puntajes correspondientes a todas las ofertas y los montos ofertados (*RELACAP, 2020, Art. 56*). Este informe representa la base para el procedimiento de RECOMENDACIÓN DE ADJUDICACIÓN, el cual implica su presentación al Titular correspondiente para aceptar y acordar la adjudicación a la oferta mejor evaluada; o declarar desierto el proceso de contratación (*LACAP, 2019, Art. 56*).

Finalmente, si la decisión de adjudicar procede, se lleva a cabo el procedimiento de NOTIFICACIÓN Y SUSCRIPCIÓN, el cual implica la notificación a todos los oferentes respecto a la resolución del proceso de compra y la publicación de ésta en COMPRASAL y en al menos un periódico de circulación nacional (*LACAP, 2019, Art. 57*). Asimismo, se notificará al oferente seleccionado la decisión de contratarlo y se emitirá la orden de compra correspondiente, la cual deberá contener la identificación del adjudicatario, la descripción de los bienes y servicios, los precios unitarios y totales, las condiciones de entrega, entre otros datos. Esta orden de compra es suscrita entre el Titular de la IAP correspondiente y la Representación Legal del adjudicatario, por lo que, para todos los efectos, la suscripción de la misma representa el contrato celebrado (*RELACAP, 2020, Art. 63*).

3.4.3. Post-adquisición

Posterior a la suscripción de los contratos, se procede al siguiente grupo de procedimientos denominado post-adquisición, que en términos generales se caracteriza por la gestión contractual. En este grupo, el rol de las UACI como agente operativo de las CP cambia desde un rol de implementación de los procesos previos a uno más orientado al soporte a las Unidades Solicitantes, en tanto son las encargadas de monitorear el cumplimiento de las condiciones contractuales.

En esa línea, el primer procedimiento dentro de este grupo es la EJECUCIÓN DE CONTRATOS, para la cual la Unidad Solicitante deberá proponer al Titular al Administrador de Contrato, el cual deberá contar con la experiencia técnica en la contratación respectiva y deberá velar por las siguientes responsabilidades principales (LACAP, 2019, Art. 82-Bis.; RELACAP, 2020, Art. 74):

- Verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales.
- Emitir las órdenes de inicio correspondientes.
- Informar a la UACI de cualquier desviación en la ejecución de los contratos, para iniciar los procesos de modificación respectivos o la aplicación de multas.
- Mantener actualizados los expedientes contractuales con toda la documentación generada en su ejecución.
- Gestionar reclamos de los contratistas para aplicar las medidas correctivas necesarias o la ejecución de garantías.

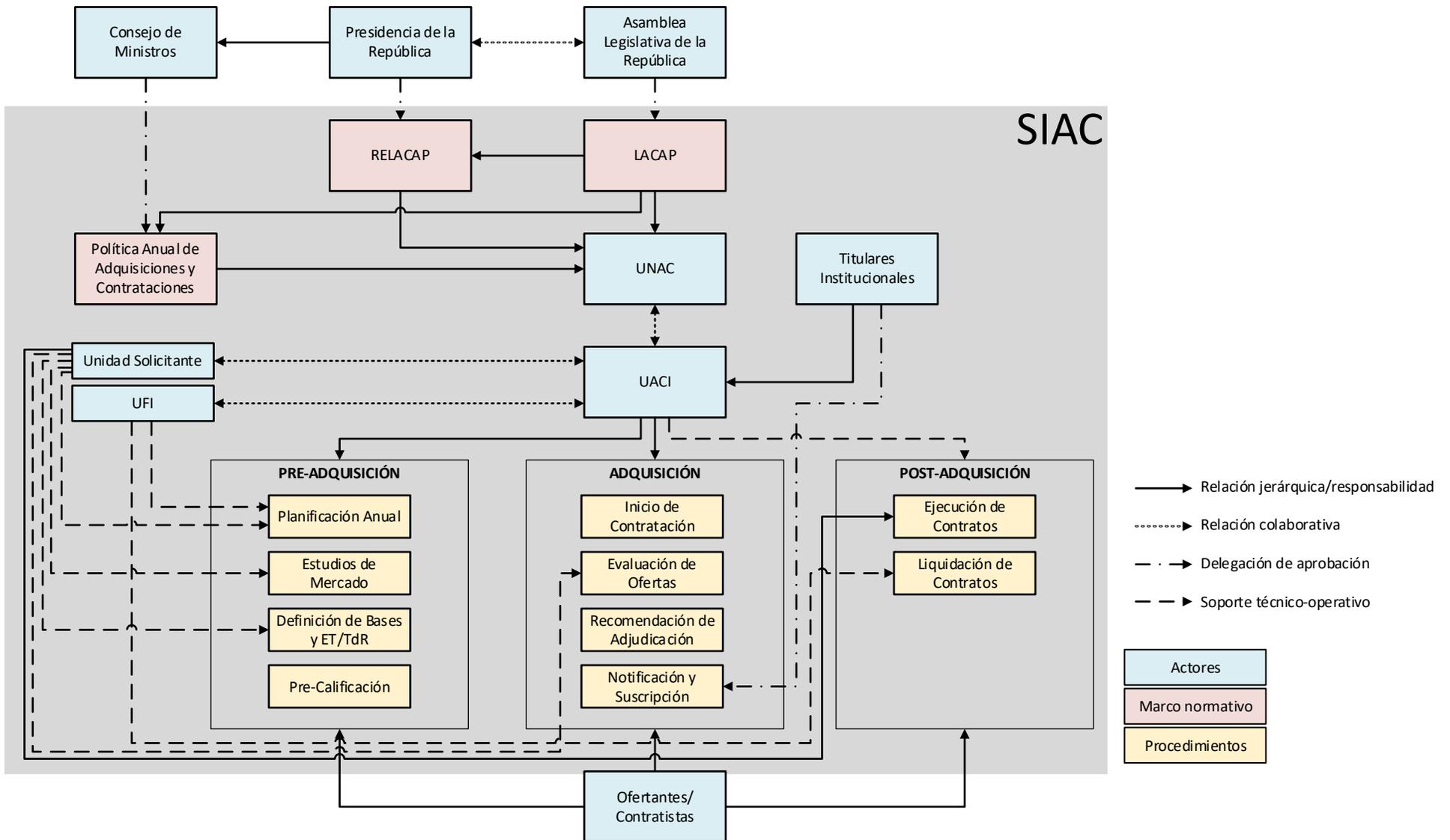
Cabe aclarar que, de haberse llevado a cabo un proceso de CPS, los CS a cumplir por el contratista deben de ser explícitos en el contrato, por lo que su monitoreo es implícito en las responsabilidades descritas del Administrador de Contrato. En ese sentido, debe evaluarse si estas responsabilidades son suficientes para impulsar estos criterios en la fase de implementación, o si debe existir algún tipo de recurso o acompañamiento especializado para llevarlas a cabo.

Asimismo, corresponde al Administrador de Contratos la elaboración y suscripción de las actas de recepción de las obras, bienes o servicios bajo su administración, en conjunto con el contratista, en total conformidad de las condiciones contractuales (*RELACAP*, 2020, Art. 77). Dichas actas, representan el documento base para avanzar hacia el último procedimiento del ciclo de CP, el cual se puede denominar LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS, que implica la remisión de las actas de recepción debidamente suscritas a las UACI y UFI, esta última encargada de realizar los trámites correspondientes de pago.

Ahora bien, considerando todos los elementos del SIAC descritos hasta este punto, y buscando generar mayor claridad al respecto, en la *figura 7* se presenta gráficamente las interacciones del marco normativo principal con los actores y procedimientos descritos por el mismo. Como inicialmente fue mencionado, estas premisas buscan describir el funcionamiento básico del sistema de CP en El Salvador, tal cual es regulado por la ley. Por tanto, su adecuada comprensión permite analizar su vinculación con las nociones de sostenibilidad, para posteriormente analizar las iniciativas de CPS y su potencial de integración al marco normativo como estrategia para el desarrollo en el país.

Por otra parte, vale la pena resaltar que a través de esta aproximación al SIAC no ha logrado identificarse algún obstáculo significativo a la implementación de CPS. Al contrario, se percibe que ya existen condiciones que las facilitarían e incluso las promueven (como el caso de los lineamientos de la Política Anual). No obstante, esta revisión ha sido principalmente de carácter bibliográfico, por lo que interesa realmente conocer cómo se lleva a cabo la implementación de estos lineamientos en la ejecución de las actividades de las IAP, como se espera lograr en el marco de esta investigación.

Figura 7. Sistema general de las CP en El Salvador.



Nota: elaboración propia con base en LACAP (2019), Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2021 (2020) y RELACAP (2020).

4. Metodología

Dada la naturaleza exploratoria de esta investigación, se consideró que la metodología idónea para desarrollarla fuese de naturaleza cualitativa, en tanto permitió examinar la forma en que los actores clave perciben y experimentan los fenómenos sobre los que actúan, así como profundizar en sus interpretaciones y significados (Hernández Sampieri et al., 2014), particularmente sobre el proceso de las CP. Así, esta investigación buscó desarrollar una mejor comprensión del potencial de integración de los CS a las CP para abonar a los marcos normativos salvadoreños, tanto a través de la captura de datos como del abordaje de los actores dentro de sus propios marcos de referencia y contextos relevantes para el objeto de estudio (Taylor & Bogdan, 1987).

En esta línea, la investigación siguió un diseño que Hernández Sampieri et al. (2014) plantean como “fenomenología hermenéutica”, implicando la exploración, descripción y comprensión de experiencias de grupos determinados respecto a un fenómeno específico para descubrir elementos en común. A su vez, el aspecto hermenéutico se refiere a que la información recabada fue posteriormente analizada e interpretada desde la perspectiva del investigador en vinculación con el tema de estudio. Por tanto, se abordó a una serie de expertos, identificados como “actores clave” por su participación en procesos de CP desde diferentes roles, para el posterior análisis de sus experiencias, en contraste con las premisas teóricas y considerando el potencial de integración de CS como lineamientos normativos.

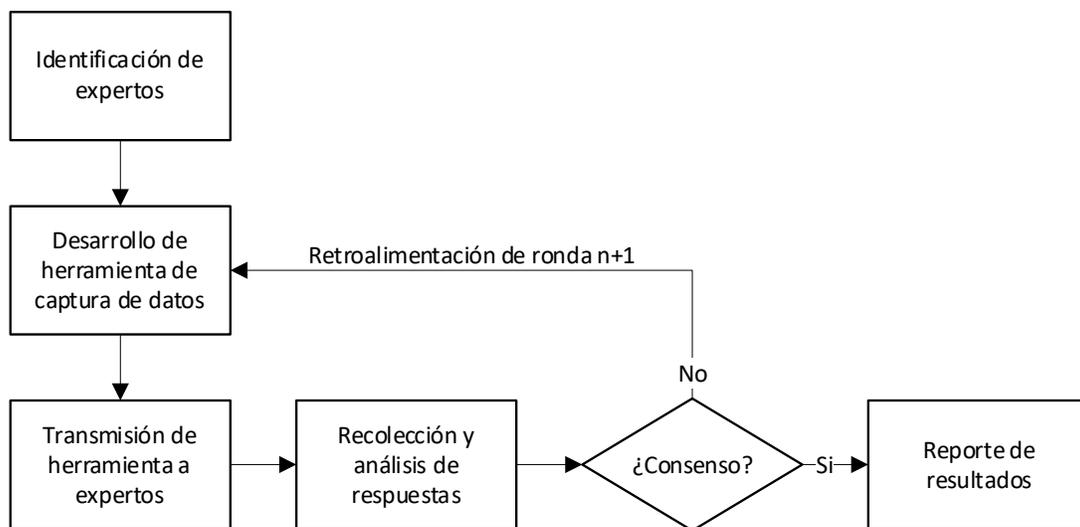
Particularmente, para la captura de los datos se utilizó un método Delphi, definido como una técnica de investigación sistemática e interactiva que busca obtener la valoración independiente de expertos para un tema específico (Hallowell & Gambatese, 2010), a través de la integración de sus experiencias y puntos de vista para alcanzar un consenso respecto a un tema de interés, utilizando diferentes instancias de interacción (Hwang et al., 2018). La virtud de este método radica en que dicho consenso se alcanza tras procesos de retroalimentación controlada y anónima entre los expertos participantes, proveída por el investigador y con la meta de reducir la variabilidad de las respuestas (Hallowell & Gambatese, 2010). En esa línea, Skulmoski et al. (2007) plantean que este método cuenta con la suficiente flexibilidad para su adaptación y

aplicación en investigaciones cualitativas, para lo cual, partiendo de la selección de los expertos, resaltan las siguientes características:

1. Debe mantenerse el anonimato de los participantes, para permitir la libre expresión de sus opiniones, sin presiones sociales de alinearse a la opinión del grupo al momento de cada interacción.
2. El método se implementa de forma iterativa, implicando que los participantes tengan oportunidad de refinar sus puntos de vista, a medida progresa su trabajo colectivo durante cada ronda.
3. La retroalimentación entre cada ronda se realiza de forma controlada, a través del trabajo del investigador, quien informa a los participantes de las perspectivas de los demás y genera oportunidad de clarificar o cambiar los puntos de vista respecto al tema de interés.

En términos prácticos, y como ilustrado en la *figura 8*, este método parte de la identificación de los expertos, con base en criterios predefinidos, para posteriormente desarrollar las herramientas de captura de datos, transmitirla a los expertos, recolectar y analizar los resultados obtenidos y desarrollar la retroalimentación que permite avanzar hacia las siguientes rondas hasta alcanzar consensos y reportar resultados.

Figura 8. Flujo de implementación del método Delphi.



Nota: elaboración propia con base en Hallowell y Gambatese (2010) y Li et al. (2018).

Asimismo, a través de un análisis de experiencias en su implementación, Hallowell y Gambatese (2010), caracterizan ciertos elementos del método Delphi que permite facilitar su aplicación con suficiente rigor académico y que, según presentado en términos generales en la *tabla 8*, sirvieron de base para la validación de estos para la presente investigación.

Tabla 8. Componentes para la implementación del método Delphi.

Componente	Recomendación	En investigación
Número de expertos	Mínimo 8, considerando disponibilidad, representatividad y capacidad del investigador. Ante casos en que los expertos no puedan participar en todas las rondas, deben considerarse contingencias en el número inicial para mantener el mínimo recomendado en cada una.	10 en primera ronda 8 en segunda ronda
Número de rondas	Entre 2 y 6. La ronda inicial puede utilizarse para la obtención de datos preliminares para la investigación, y las posteriores se implementan para reducir la variación de las respuestas, alcanzar consensos y mejorar la precisión de los datos.	2
Criterio de consenso	No existen desviaciones significativas respecto a las opiniones de los expertos sobre el tema de interés.	Validación de factibilidad y condiciones para implementación de CPS

Nota: elaboración propia con base en Hallowell y Gambatese (2010).

Por tanto, con los métodos planteados y siempre en línea con las propuestas de Hernández Sampieri et al. (2014) y los contenidos del marco teórico y contextual, la investigación se desarrolló considerando las siguientes fases generales:

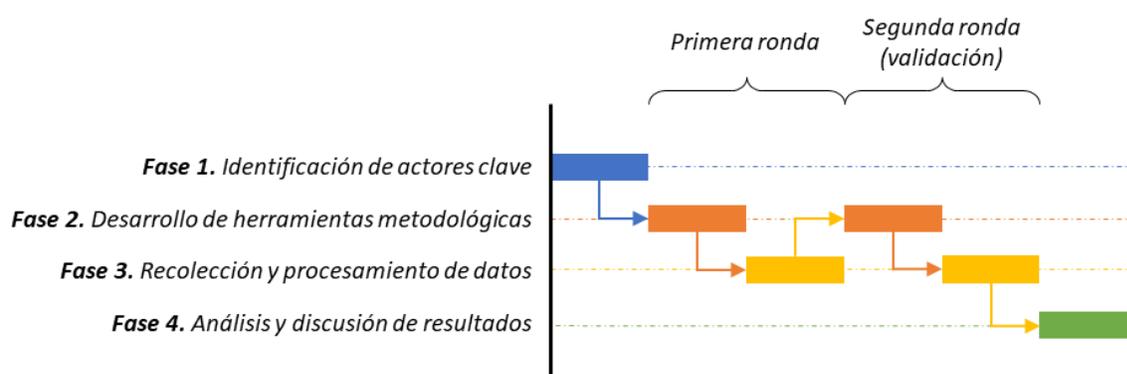
1. Selección de actores clave: a partir de un proceso de muestreo por conveniencia, para identificar y caracterizar a aquellos expertos que hayan participado en procesos de CP en El Salvador, ya sea incluyendo CS o no; y/o desde el sector público o privado.
2. Desarrollo de herramientas metodológicas: a partir de la búsqueda de antecedentes respecto a la implementación de CPS en El Salvador se buscó fortalecer el proceso de contextualización y proponer los ejes y objetivos específicos de las entrevistas semiestructuradas.

3. Técnica Delphi:

- a. Recolección de datos sobre las experiencias con las CP y las valoraciones sobre la incorporación de CS en las CP de El Salvador, a través de un método Delphi en dos rondas.
 - b. Procesamiento de las entrevistas a partir de la transcripción de estas, y análisis por ejes temáticos bajo los cuales estaban planteadas. Esto, para alcanzar elementos de CPS validados por los actores clave priorizados. Asimismo, se realizó un análisis y discusión de resultados, en contraste con las premisas teóricas y contextuales planteadas para la investigación.
4. En complemento a lo recuperado durante la técnica Delphi, se llevó a cabo una entrevista semiestructurada aplicada a un exfuncionario de la UNAC, para enriquecer el análisis y obtener insumos para valorar el potencial de integración de los CS en el marco normativo de CP en El Salvador.

Si bien es cierto que estas fases siguen una secuencia lógica, éstas no se implementaron de forma lineal. Es importante considerar que, dada la aplicación del método Delphi, la segunda ronda de recolección de datos estuvo supeditada a los resultados analizados de la primera ronda, ya que específicamente en la segunda se validaron los CS de sostenibilidad que fueron identificados por los actores abordados en la primera. Para mayor ilustración, la secuencia de la investigación se desarrolló según planteado en la *figura 9*.

Figura 9. Secuencia de fases de investigación.



Nota: Elaboración propia.

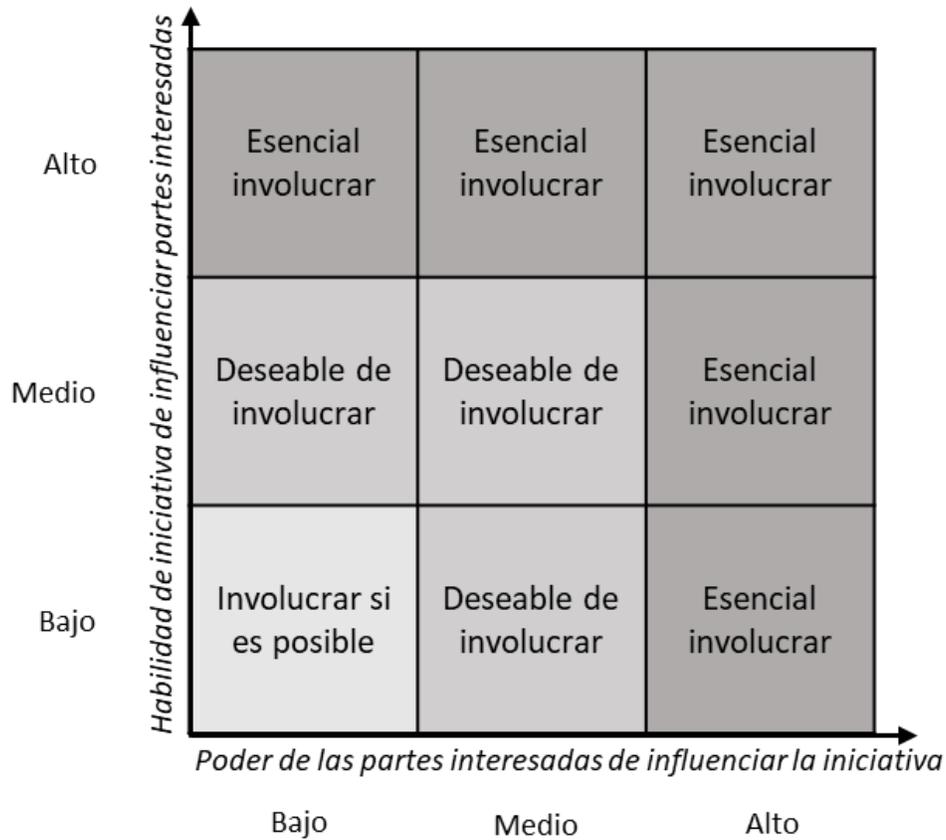
4.1. Fase 1. Selección de actores clave

En línea con la metodología general, para la selección de actores clave en el marco de esta investigación se consideraron dos elementos: un muestreo por conveniencia y el análisis de partes interesadas. Considerando la metodología Delphi, la selección de los actores clave debe partir de sus conocimientos y experiencias sobre el tema bajo investigación, así como el tiempo y capacidad para poder participar en las rondas. Por tanto, según Skulmoski et al. (2007), el muestreo por conveniencia facilita este proceso, en tanto es posible seleccionar a personas consideradas capaces de aportar al tema, más allá de buscar la representación de la población en general.

En esa línea, para el mapeo y selección de dichos actores clave se partió de la metodología de análisis de partes interesadas (*"stakeholders analysis"*) descrita por Vallejo & Hauselmann (2004). Este enfoque resulta relevante dado que el marco normativo de las CP puede ser considerado como un instrumento de política pública que, por tanto, conviene ser legitimado y aceptado por las partes interesadas para facilitar su implementación eficiente. Asimismo, el análisis de la relación entre el nivel de interés e injerencia que sobre temas colectivos se tienen por parte de las partes interesadas, ha ganado reconocimiento como un mecanismo válido para implementar y desarrollar prácticas orientadas al desarrollo sostenible, ya que permite abordar los diferentes procesos e interacciones que el Estado puede tener con otros actores de interés, como los sectores empresariales, la sociedad civil, ONG y Organismos Internacionales (Vallejo & Hauselmann, 2004).

Ahora bien, para efectos de este trabajo se consideró como actor clave (*"stakeholder"*) a todas aquellas entidades (colectivas o individuales) que participan en la implementación de CP en El Salvador. El modelo de análisis plantea clasificarlos en una matriz considerando dos elementos principales: la habilidad de la iniciativa de influenciar a las partes interesadas y el poder de dichas partes de influenciar a la iniciativa a través de los procesos de toma de decisión (*figura 10*).

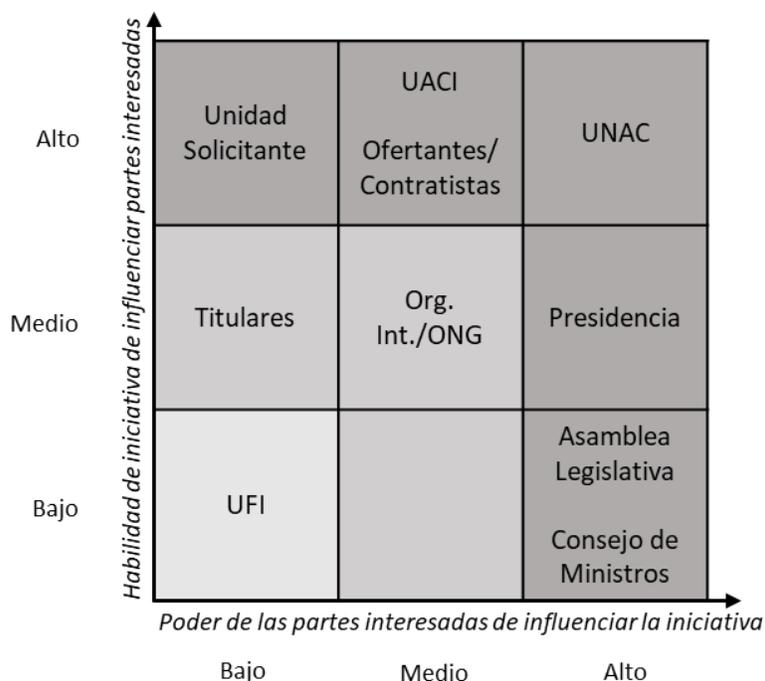
Figura 10. Matriz para el análisis de partes interesadas.



Nota: extraído y traducido de Vallejo & Hauselmann (2004).

Considerando la matriz anterior, para llevar a cabo el análisis de partes interesadas convino retomar los actores descritos en el SIAC, en tanto son los establecidos por el marco normativo sujeto a esta investigación. Asimismo, cabe reiterar que la iniciativa dentro de este análisis hizo referencia a la integración de CS dentro de las CP regidas por dicho marco. Con ello, una primera clasificación de actores es presentada en la *tabla 9* y graficada en la *figura 11* a continuación.

Figura 11. Matriz de análisis de partes interesadas en materia de CPS en El Salvador.



Nota: elaboración propia.

Tabla 9. Descripción del análisis de actores clave, según el marco normativo de CP en El Salvador.

Actor Clave	Influencia de la iniciativa (potencial interés del actor)	Poder sobre la iniciativa
Asamblea Legislativa de la República	<i>Baja</i> – la implementación de CPS no afecta significativamente la ejecución de sus actividades.	<i>Alta</i> – facultad de aprobar la inclusión de CS en la LACAP, de la cual se deriva el resto del marco normativo.
Presidencia de la República	<i>Media</i> – no hay implementación directa de CP, pero las CPS son un elemento que se debería considerar en la planificación de proyectos y programas estratégicos.	<i>Alta</i> – facultad de aprobar el RELACAP, que incluye la definición de los principios básicos para las CP en el país.
Consejo de Ministros	<i>Baja</i> – esta figura no implementa CP directamente.	<i>Alta</i> – facultar de aprobar la Política Anual, la cual ha incluido lineamientos generales para la implementación de CPS.
UNAC	<i>Alta</i> – la implementación de CPS pasaría por la regulación de la UNAC y	<i>Alta</i> – autoridad para proponer cambios en el marco normativo,

Actor Clave	Influencia de la iniciativa (potencial interés del actor)	Poder sobre la iniciativa
	el monitoreo de su implementación en el SIAC.	técnicamente sustentados y justificados.
Titulares Institucionales	<i>Media</i> – responsabilidad de las aprobaciones de los procesos de compra pública. Implicaría revisión del cumplimiento de requerimientos de CPS.	<i>Baja</i> – responsabilidad limitada a las aprobaciones de los procesos de compra pública, sin facultad de emitir recomendaciones en materia del marco normativo.
UACI	<i>Alta</i> – unidad encargada de la operacionalización de las CP, que incluiría el cumplimiento de las CPS.	<i>Media</i> – delegación de funciones por parte del marco normativo, limitada a la descentralización operativa. Podría escalar recomendaciones a la UNAC en materia de CPS.
Unidad Solicitante	<i>Alta</i> – responsabilidad de definir TdR/ET, la cual debería considerar la incorporación de CS, de acuerdo con procedimientos definidos en marco normativo.	<i>Baja</i> – rol limitado al soporte técnico en la implementación de CP. Podría emitir recomendaciones a la UACI en materia de CS.
UFI	<i>Baja</i> – responsabilidad de monitorear la implementación de planes de compra desde perspectivas financieras. No participa en temas de CPS.	<i>Baja</i> – fuera de asegurar la disponibilidad presupuestaria para las CP, no participa en temas de CPS.
Ofertantes/Contratistas	<i>Alta</i> – necesidad de ajustar la provisión de obras, bienes y servicios en línea con los CS requeridos en las CP.	<i>Media</i> – facultad para decidir sobre la participación (o no) en CP que incorporan CS. La no participación implicaría dificultades para las IAP de cubrir sus necesidades.
Organismos Internacionales y ONG	<i>Media</i> – Los potenciales beneficios que las CPS pueden brindar a la administración pública puede alinearse a muchos mandatos de la comunidad internacional y a áreas de trabajo de ONG, como la transparencia y rendición de cuentas.	<i>Media</i> – Muchas de estas instituciones cuentan con sus propias normativas para compras institucionales sobre las cuáles pueden rescatarse buenas prácticas y lecciones aprendidas a ser reflejadas en el marco normativo para incluir CPS.

Nota: elaboración propia.

Ahora bien, considerando este primer ejercicio de clasificación de actores clave, se llevó a cabo un proceso de análisis de especialistas y tomadores de decisiones en materia de CP; y,

considerando la oportunidad de acceso a las partes interesadas bajo el método cualitativo propuesto, y los límites de esta investigación, la captura de datos fue priorizada con representantes de la UNAC, la UACI y los Ofertantes/Contratistas debido a que, como se observa, estos tres grupos de actores son considerados esenciales de involucrar en la evaluación de la iniciativa de CPS, especialmente al abordarse desde una perspectiva de gobernanza para la exploración de un instrumento de política pública.

Por otra parte, en la matriz también se incluyó un grupo de actores adicional que no se encuentra explícito en el marco normativo, que son los Organismos Internacionales y ONG con sus propias normativas para incorporar CS en sus compras institucionales. La razón de esta inclusión fue rescatar sus propias experiencias y buenas prácticas en la materia, y así apoyar la construcción de los CS cuyo potencial de integración en la legislación nacional fue posteriormente evaluado. El abordaje de este grupo continúa siendo justificado al ser clasificado como un actor “deseable de involucrar”, de acuerdo con la metodología de análisis utilizada.

Considerando los grupos priorizados, en la *tabla 10* se presenta la caracterización y razonamiento de selección de los 11 actores específicos a los cuales se ha tenido acceso en el marco de esta investigación. En complemento con el análisis de actores clave, puede observarse que los actores cuentan con años de experiencia significativos en participar en procesos de CP, lo que enriquece la capacidad de clasificarles como expertos en el tema. Adicionalmente, y retomando la metodología general, cabe resaltar que la captura de datos a través de la metodología Delphi se llevó a cabo con los actores correspondientes a los grupos UACI, Ofertantes/Contratistas y Organismo Internacional. El trabajo con el actor clave de la UNAC se limitó a una entrevista semiestructurada para enriquecer el análisis y la discusión de lo obtenido durante la técnica Delphi, cuyos resultados alcanzados fueron validados durante las rondas de entrevistas previas.

Tabla 10. Perfiles de actores clave abordados en la investigación.

Grupo de actor	Perfil	Descripción
<i>Actores incluido en rondas de entrevistas semiestructuradas bajo técnica Delphi</i>		
UACI	1 persona con jefatura de UACI.	Aproximadamente 10 años de experiencia de trabajo en la institución, y 20 años de experiencia en materia de CP.

Grupo de actor	Perfil	Descripción
		Designación reciente de jefatura de UACI, con mandato de la supervisión de todos los procesos de CP de la institución.
UACI	1 persona con jefatura de licitaciones	Aproximadamente 20 años de experiencia de trabajo en CP de la misma institución, con 5 años de experiencia específica en la jefatura de licitaciones, encargada de la implementación de procesos bajo esta categorización, según la LACAP.
Ofertante/Contratista	1 persona representante legal de empresa de infraestructura	Empresa con aproximadamente 23 años de existencia, con experiencia en participar en procesos de CP durante el mismo período, principalmente en el rubro de construcción. Encargada de la toma general de decisiones de participación en CP y en los mecanismos de gestión de la empresa.
Ofertante/Contratista	1 persona encargada de licitaciones de empresa de infraestructura	Dentro de la misma empresa de infraestructura, persona encargada de supervisar y asistir la participación en procesos de CP, en materia de identificación de oportunidades y gestión de documentación de ofertas, en aspectos técnicos y financieros.
Ofertante/Contratista	1 persona representante legal de empresa de bienes	Empresa con aproximadamente 25 años de experiencia en participar en procesos de CP, principalmente en el rubro de bienes (venta de insumos de limpieza). Encargada de la toma general de decisiones de participación en CP y en los mecanismos de gestión de la empresa.
Ofertante/Contratista	1 persona encargada de licitaciones de empresa de bienes	Dentro de la misma empresa de bienes, persona encargada de supervisar y asistir la participación en procesos de CP, específicamente en aspectos técnicos de las ofertas.
Ofertante/Contratista	1 persona encargada de licitaciones de empresa de bienes	Dentro de la misma empresa de bienes, persona encargada de supervisar y asistir la participación en procesos de CP, específicamente en aspectos legales y financieros de las ofertas.
Ofertante/Contratista	1 persona encargada de licitaciones de empresa de servicios	Empresa con aproximadamente 48 años de existencia, con amplia experiencia en participar en procesos de CP en la provisión de servicios de publicidad para las IAP. Encargada de supervisar y asistir la participación en procesos de CP, a través de la identificación de oportunidades y la gestión de documentación de ofertas, en aspectos técnicos y financieros.
Ofertante/Contratista	1 persona asistente de licitaciones de empresa de servicios	Dentro de la misma empresa de servicios, persona encargada de asistir la participación en procesos de CP, específicamente en documentación técnica; y encargada de la provisión de servicios para contratos adjudicados con las IAP.
Organismo Internacional	1 persona directora y representante de organismo	Organismo internacional de la ONU con mandato de gerencia de proyectos, infraestructura y adquisiciones. Persona con aproximadamente 20 años de trabajo de proyectos de inversión

Grupo de actor	Perfil	Descripción
	internacional en el país	de infraestructura y adquisiciones y 14 años de experiencia específica en la organización. Responsable de las operaciones en la oficina de El Salvador.
<i>Actor clave (no incluido en rondas Delphi) – entrevista semiestructurada complementaria</i>		
UNAC	1 persona especialista en CP	Especialista en CP con aproximadamente 12 años de trabajo en la materia, con experiencia laboral específica de 5 años en la dirección de la UNAC; con formación académica en CPS y experiencias de consultoría especializada en el tema, con organismos internacionales como el BID y la OEA, en el ámbito Latinoamericano y del Caribe.

Nota: Elaboración propia.

4.2. Fase 2. Herramientas metodológicas para captura de datos

Para el proceso de captura de datos, considerando el diseño de investigación propuesto, se utilizaron como método las entrevistas semiestructuradas, definidas como reuniones de intercambio, virtual o presencial, de información basadas en una guía de elementos de interés, en la cual “el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos y obtener más información” (Hernández Sampieri et al., 2014, p. 403). Adicionalmente, esta herramienta fue de gran utilidad en situaciones con pocas oportunidades para entrevistar a los actores clave con limitado tiempo (por ejemplo, burócratas y administradores), ya que permitió sostener conversaciones sobre un tema particular manteniendo el espacio y libertad suficiente para definir el contenido de la discusión (Bernard, 1988, citado en Vela Peón, 2001).

Como previamente mencionado, la captura de datos responde a un diseño de metodología Delphi de dos rondas, para lo cual la herramienta de la segunda ronda estuvo supeditado a los resultados alcanzados durante la primera.

4.2.1. Primera ronda de entrevistas

En términos generales, el objetivo de las entrevistas semiestructuradas de la primera ronda fue capturar las experiencias y valoraciones de actores clave seleccionados en materia del proceso de CP en El Salvador, e incluso identificar si ya habían participado en casos que requirieron la incorporación de CS en las mismas. Esto, para dar paso a un ejercicio de identificar

una serie de CS a ser propuestos para integrar al marco normativo antes planteado, así como opiniones respecto a dicho proceso de integración, los actores involucrados para dicho efecto y otros insumos que permitan contrastar los datos con las premisas teóricas de la investigación.

Asimismo, cabe agregar que la definición de los ejes de las entrevistas de la primera fase consideró la búsqueda de antecedentes respecto a la implementación de CPS en el país, para fortalecer su contextualización y la determinación de los objetivos específicos para abordar a cada grupo de actores. Dichos antecedentes fueron sistematizados bajo las siguientes premisas:

1. Identificación del marco normativo principal, priorizando la LACAP y la normativa que se desprende directamente de ella (RELACAP y Política Anual). Con ello, se analizó su contenido para caracterizar el proceso general de CP en el país, así como cualquier elemento relacionado a CS incluidos de forma dispersa a lo largo del mismo. En particular, y considerando la estructura de la Política Anual, se realizó una búsqueda en los portales (virtuales) de transparencia de las IAP, encontrando las correspondientes al período 2016-2021, sobre las cuáles se analizaron los lineamientos incluidos, resaltando la inclusión de CPS a partir del año 2019.
2. Búsqueda de literatura a través de portales en línea, respecto a experiencias y/o estudios sobre la implementación de CPS en el país. Con ello, se identificaron estudios y reportes de asistencias técnicas relacionados a la materia, ya sea de forma independiente o en coordinación con entidades públicas del país; y con autoría de instituciones especializadas en el tema o en el marco de la cooperación internacional. En términos de su contenido, la literatura ha facilitado premisas respecto a la evolución del proceso de CPS en El Salvador y contrastarlo con otras experiencias en la región; así como la identificación de CS que sirvieron de ejemplo para guiar el ejercicio de identificación de criterios por parte de los actores abordados. Particularmente, se resaltan las siguientes fuentes:
 - a. Ejemplos de CS planteados por Pavlovskaja (2014), en sus estudios respecto a la formulación de los criterios, con énfasis en el sector de bio-combustibles.

- b. Ejemplos de CS recopilados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura – FAO (2013), en el ámbito de evaluaciones de sostenibilidad de sistemas de alimentación y agricultura.
- c. Ejemplos de CS planteados por UNOPS (2021), como parte de su marco de adquisiciones sostenibles, anexo a su Manual de Adquisiciones institucional.
- d. Ejemplos de CS y avances en la materia en el marco normativo, incluidos dentro de la asistencia técnica a la UNAC para el estudio de caso sobre la implementación de CPS en El Salvador, liderada por la RICG (2017).
- e. Análisis del marco normativo de CP en El Salvador, en relación con iniciativas de CPS, según recopilado por Oviedo (2020).

Considerando lo anterior, a pesar de que existen elementos en común para cada grupo de actor, existió la necesidad de recuperar datos específicos para grupo, por lo que se plantearon ejes diferenciados para las entrevistas de la primera ronda, según la *tabla 11* a continuación.

Tabla 11. Objetivos específicos y ejes de entrevistas semiestructuradas para primera ronda.

Grupos de actor	Objetivos específicos de entrevistas	Ejes de entrevistas
Ofertantes/Contratistas	Conocer las experiencias de los ofertantes/contratistas en la participación y adjudicación de contratos con IAP, en términos generales y con la incorporación de CS. Adicionalmente, rescatar las valoraciones respecto a las solicitudes de CS específicos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación general del entrevistado: sector, clasificación de la empresa, años de experiencia de trabajo con entidades públicas. 2. Conocimiento general del proceso de CP: marco normativo, procedimientos e implicaciones. 3. Valoración del proceso de CP: beneficios, dificultades, buenas prácticas. 4. Conocimiento general del desarrollo sostenible y CS: ¿Qué son? ¿Qué implican para la empresa? 5. Valoración de la incorporación de CS en las CP: experiencias, proyecciones, retos para su cumplimiento, beneficios para la empresa, identificación de criterios. 6. Cierre de entrevista: ¿Cuál es la forma ideal para la implementación de las CPS? ¿Qué actores clave deben involucrarse en su implementación?
Organismos Internacionales y ONG	Conocer las experiencias en el proceso de formulación e implementación de	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación general del entrevistado: área de trabajo, mandato, años de experiencia laboral específica. 2. Descripción del marco interno de compras institucionales: resultados generales obtenidos.

Grupos de actor	Objetivos específicos de entrevistas	Ejes de entrevistas
	CS dentro de sus marcos internos de compras, incluyendo retos, oportunidades y lecciones aprendidas que podrían replicarse a la experiencia de CPS en El Salvador	<ol style="list-style-type: none"> 3. Conocimiento general del desarrollo sostenible y CS: grado de familiarización, valoración de resultados alcanzados en el país. 4. Valoración de la incorporación de CS en CP: ¿Qué funcionó bien? ¿Qué funcionó mal? ¿Qué criterios pueden identificarse? 5. Cierre de entrevista: ¿Cuál es la forma ideal para implementar CPS? ¿Qué actores clave deben involucrarse en su implementación?
UACI	Comprender el proceso interno de las IAP para la incorporación de CS en las CP, incluyendo la relación con otros actores, las dificultades encontradas en su implementación, rescatar recomendaciones y valoraciones respecto a los resultados alcanzados.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación general del entrevistado: Institución, rol, años de experiencia laboral específica. 2. Descripción del proceso de CP desde perspectivas internas: actores involucrados, dificultades vigentes. 3. Valoración general de los procesos de CP: limitaciones, oportunidades y buenas prácticas. 4. Conocimiento general del desarrollo sostenible y criterios de sostenibilidad: grado de familiarización, impacto en operaciones, vinculación con marco normativo. 5. Valoración de la incorporación de CS en CP: Experiencias, identificación de criterios específicos, retos y buenas prácticas. 6. Cierre de entrevista: ¿Cuál es la forma ideal para implementar CPS? ¿Es factible incluirlo en el marco normativo? ¿Qué actores clave deben involucrarse para su implementación?

Nota: elaboración propia.

Los guiones de las entrevistas derivados de los ejes planteados para la primera ronda se encuentran en el *anexo 2*.

4.2.2. Segunda ronda de entrevistas

Tomando en cuenta los datos recopilados durante la primera ronda de entrevistas, y su posterior procesamiento para la identificación de CS y actores sugeridos a involucrarse en la iniciativa de CPS, la segunda ronda se enfocó en evaluar la factibilidad de integrar estos elementos dentro de los procesos de CP en el país, con la idea de validar los resultados plasmados de forma colectiva, en línea con la metodología Delphi. En ese sentido, las entrevistas semiestructuradas para esta ronda se basaron en los mismos ejes para cada actor, según el detalle de la *tabla 12*:

Tabla 12. Objetivo específico y ejes de entrevistas semiestructuradas para segunda ronda.

Grupo de actores	Objetivo específico de entrevistas	Ejes de entrevistas
UACI Ofertantes/Contratistas Organismo Internacional	Evaluar la factibilidad de integrar CS identificados por los mismos actores, dentro de los procesos de CP del país, así como valorar la incorporación de otros actores sugeridos para implementar CPS.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación de factibilidad de incorporar CS ambiental en las CP, considerando experiencias y contexto de operaciones del país. 2. Evaluación de factibilidad de incorporar CS social en las CP, considerando experiencias y contexto de operaciones del país. 3. Evaluación de factibilidad de incorporar CS económica en las CP, considerando experiencias y contexto de operaciones del país. 4. Valoración de involucramiento de una serie de actores sugeridos, al momento de implementar iniciativas de CPS.

Nota: elaboración propia.

La plantilla utilizada para llevar a cabo las entrevistas de esta segunda ronda se presenta como *anexo 3*.

4.2.3. Entrevista complementaria para el análisis y discusión de resultados

Tras la implementación de las dos rondas de entrevistas bajo el método Delphi, se obtuvo como resultado un listado de CS validados y el SIAC actualizado para reflejar las sugerencias de actores a incluir en las iniciativas de CPS. Con ello, como previamente mencionado, en el marco de la investigación se tuvo acceso a la opinión de un especialista en CP con experiencia de trabajo en la UNAC, a quien se le realizó una entrevista semiestructurada para complementar el análisis de los resultados alcanzados y enriquecer su discusión en contraste con las premisas teóricas planteadas. Particularmente, considerando el rol importante de la UNAC en términos normativos, esta entrevista se enfocó en obtener insumos para evaluar el potencial de integrar los CS validados en el marco normativo de CP de El Salvador. El objetivo y ejes de la entrevista están presentados en la tabla 12:

Tabla 13. Objetivo específico y ejes de entrevista semiestructurada complementaria.

Grupo de actor	Objetivo específico de entrevistas	Ejes de entrevista
UNAC	Evaluar el potencial de integración de CS en el	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación general: formación, experiencia general como especialista en CP, experiencia específica con UNAC.

Grupo de actor	Objetivo específico de entrevistas	Ejes de entrevista
marco normativo de las CP de El Salvador, incluyendo el involucramiento de actores, considerando los resultados obtenidos en las entrevistas con otros actores clave.		<ol style="list-style-type: none"> 2. Descripción de las funciones de la UNAC: descripción de funciones, capacidad para promover cambios en el marco normativo. 3. Conocimiento general del desarrollo sostenible y criterios de sostenibilidad. Presentación de conceptos y vinculación con CP. 4. Valoración de incorporar CS de sostenibilidad en las CP, considerando los listados obtenidos en entrevistas previas, implicaciones para su implementación y potencial de integración en marco normativo. 5. Cierre: oportunidades y limitaciones para implementar CPS en El Salvador y recomendaciones para formular CS para CP.

Nota: elaboración propia.

Esta entrevista fue realizada de forma virtual, a través de la plataforma Skype. Para facilitar la discusión, se presentaron al exfuncionario UNAC los resultados alcanzados con las rondas del método Delphi y, considerando que únicamente se entrevistó a una persona, la coordinación fue directa para su programación a mejor conveniencia de las partes. Su duración fue de aproximadamente 45 minutos, y la plantilla utilizada para llevar a cabo la entrevista complementaria se presenta como *anexo 4*.

4.3. Fase 3. Recolección y procesamiento de datos

Considerando las herramientas metodológicas planteadas, y como previamente mencionado, la recolección de datos se llevó a cabo considerando elementos de la metodología Delphi, en tanto se realizaron dos rondas de entrevistas semiestructuradas con ciertos grupos de actores clave identificados. La primera ronda fue orientada a la captura de sus valoraciones y experiencias respecto a CP y sostenibilidad, así como al ejercicio de identificar CS y actores sugeridos a involucrarse en iniciativas de CPS. La segunda ronda se focalizó en la validación colectiva respecto al potencial de incorporar los CS consolidados del ejercicio anterior y los actores sugeridos a involucrarse, para alcanzar resultados consensuados respecto a los argumentos analizados. Se considera que dos rondas de entrevistas semiestructuradas fueron suficientes para la obtención de los datos relevantes respecto al tema de interés. Estas se

realizaron de forma virtual, a través de la plataforma de videollamadas Skype, la cual permitió la grabación consensuada y autorizada de las mismas.

4.3.1. Primera ronda de entrevistas

Para la primera ronda de entrevistas, se abordaron a los actores clave correspondientes a los grupos UACI, Contratistas/Ofertantes y Organismos Internacionales, con un total de 10 personas entrevistadas clasificadas en: 2 personas de UACI, 7 personas de Contratistas/Ofertantes (de 3 empresas diferentes, representando el sector de bienes, servicios e infraestructura) y 1 persona de Organismo Internacional. Si bien es cierto que el énfasis de cada una de las entrevistas se mantuvo en identificar CS para las CP, también existen ciertos elementos que se abordaron de forma diferenciada, dependiendo de la naturaleza de cada grupo de actor.

La coordinación para cada entrevista también se realizó a través de medios virtuales, para lo cual se compartieron los ejes de las entrevistas con todos los participantes de forma anticipada, incluyendo un aviso de privacidad respecto a los fines de la información utilizada y la confidencialidad de los datos personales de cada entrevistado. El plazo para llevar a cabo la primera ronda fue de tres semanas, entre Marzo y Abril de 2022, asegurando acceso a las 10 personas previamente mencionadas, con una duración entre 40 y 90 minutos por entrevista.

Posterior a su implementación, el contenido de las entrevistas se procesó bajo premisas de análisis temático que, en línea con los aportes de Mieles Barrera et al. (2012), implicó: 1) transcripción y familiarización con el contenido de las entrevistas, 2) identificación inicial de temáticas, considerando los ejes y objetivos de esta ronda, 3) vinculación del contenido de las entrevistas con las temáticas definidas, analizando recurrencias, puntos en común, puntos discordantes y otras valoraciones relevantes para la investigación por parte de las personas entrevistadas (e incluso la revisión de las temáticas iniciales, de ser necesario); y 4) redacción de los resultados. Para este ejercicio, se utilizaron matrices para el vaciado y análisis de información, en coherencia con las temáticas identificadas y el nivel de participación de los entrevistados.

4.3.2. Segunda ronda de entrevistas

Para la segunda ronda de entrevistas, se abordaron a los mismos grupos de actores que en la primera ronda, con la idea de validar los resultados consolidados y construidos de forma

colectiva entre ellos. Las coordinaciones para cada entrevista se mantuvieron a través de medios virtuales y, a pesar de que únicamente se obtuvo acceso a 8 de las 10 personas entrevistadas inicialmente, se mantuvo la representación de cada grupo de la siguiente manera: 2 personas de UACI, 5 personas de Contratistas/Ofertantes (2 de empresa de infraestructura, 1 de empresa de bienes y 2 de empresa de servicios) y 1 persona de Organismo Internacional.

El plazo para llevar a cabo esta ronda fue de dos semanas, durante Mayo de 2022, con una duración más dispersa entre 20 a 90 minutos por entrevista, aproximadamente. Se mantuvo el protocolo para asegurar la confidencialidad de los datos personales de los entrevistados, y se logró mantener el énfasis de las mismas en su objetivo general.

Posterior a su implementación, el contenido de las entrevistas también fue procesado bajo las premisas de análisis temático previamente descrito, manteniendo el uso de matrices para el vaciado y análisis de información con base en los dos temas relevantes para esta ronda: los CS y los actores sugeridos a involucrarse en iniciativas de CPS.

4.4. Fase 4. Análisis y discusión de resultados

Con los resultados validados tras las dos rondas de entrevistas semiestructuradas, en línea con la metodología Delphi, se consolidaron los resultados para proceder con su análisis y discusión, partiendo de las premisas teóricas y contextuales planteadas en la investigación, y tomando en cuenta la información recabada en la entrevista semiestructurada complementaria con el exfuncionario de la UNAC, buscando enriquecer el ejercicio de analizar el potencial de integración de los CS identificados al marco normativo.

Con esto, fue entonces posible contrastar los datos recabados partiendo de un análisis temático, como descrito previamente; así como establecer una propuesta para dar respuesta a la pregunta de investigación principal, relacionada a la integración de los CS en el marco normativo de CP en el país, en tanto se conviertan en CPS para la promoción del desarrollo sostenible.

5. Resultados

5.1. Análisis de primera ronda de entrevistas

En línea con lo planteado en la metodología, para la primera ronda de entrevista se abordaron a 10 personas clasificadas entre los grupos UACI, Contratistas/Ofertantes y Organismo Internacional. Si bien es cierto que todas las entrevistas se focalizaron en el ejercicio de identificar CS, también hubo espacio para abordar otros elementos importantes, que pueden agruparse en: (1) conocimiento del marco normativo de CP, (2) valoración respecto a sus procesos, (3) valoración de los conceptos de desarrollo sostenible y CS, (4) identificación de los CS para las CP, (5) consideraciones para la implementación de CS en las CP; y (6) sugerencia de actores a involucrar en las iniciativas de CPS.

5.1.1. Conocimiento del marco normativo de CP

A excepción del Organismo Internacional, que se rige por su propio manual de compras institucionales, el marco normativo de CP en El Salvador fue reconocido por todas las personas entrevistadas, con diferentes grados de familiaridad con sus componentes específicos. Naturalmente, el personal de la UACI entrevistado fue quien presentó mayor conocimiento respecto al tema, al ser sus operaciones cotidianas regidas por el contenido de la LACAP, el RELACAP y la Política Anual vigente, e incluso manifestaron que más allá de la operatividad en sí misma, este marco permite a la UACI dar una gestión oportuna a todos los requerimientos recibidos, para contribuir al cumplimiento del fin último de la institución a la cual pertenecen, incluyendo la coordinación con todas las unidades relevantes que se incluyen en el SIAC.

En esa línea, ambas personas de la UACI manifestaron que la relación más directa y cotidiana es con las Unidades Solicitantes, que según la LACAP son las encargadas de establecer sus requerimientos y necesidades, planificadas adecuadamente y en línea con las asignaciones presupuestarias. Respecto a esta relación y a las responsabilidades asignadas por la ley, se identificó que:

1. Si bien es cierto que la UACI puede brindar asesoría técnica a las Unidades Solicitantes para la definición de requerimientos que permitan cumplir con los principios de las CP,

existen elementos que son altamente especializados y que no pueden ser validados por el personal de UACI para la compra de obras, bienes o servicios. Esto implica que debe ser la Unidad Solicitante quien se encargue de asegurar que sus requerimientos sean lo suficientemente detallados y técnicamente sustentados para asegurar procesos de compra exitosos; lo que a su vez debería de acompañarse con investigaciones de mercado o actualización respecto a nuevas soluciones disponibles, lo cual no siempre es realizado de forma adecuada u oportuna.

2. Los presupuestos institucionales son limitados y la brecha de necesidades es amplia, lo que implica una limitación a los bienes, obras y servicios que pueden adquirirse dentro de cada ejercicio fiscal. Esta limitante también se aplica en el tipo y la calidad de información disponible respecto a las CP a nivel nacional, lo que dificulta la aplicación de economías de escala en las compras que, según la ley, incluso podrían adquirirse de forma consolidada.
3. Muchas de las relaciones que existen entre la UACI y las Unidades Solicitantes es a través de unidades administrativas, que a su vez se vinculan a otras unidades descentralizadas. En ese sentido, puede existir una separación entre las necesidades reales de los usuarios finales (en dichas unidades descentralizadas) y los requerimientos que pueden llegar a cada UACI; en última instancia poniendo en riesgo la disponibilidad de los recursos que el personal necesita para cumplir sus funciones.

Ahora bien, estos elementos representan una aproximación a las dinámicas existentes entre las unidades institucionales internas, que si bien es cierto cuentan con espacios de mejora, también son la base sobre la cual se implementaría la iniciativa de CPS, permitiendo deducir que más allá de una administración pública sin problemas, existen ciertos aspectos de su funcionamiento que requieren fortalecerse y/o considerarse al momento de incluir dicha iniciativa, en tanto los CS deban ser adaptables, según planteado en su definición.

Por otra parte, y fuera del ámbito institucional, todos los actores pertenecientes al grupo de Ofertantes/Contratistas (es decir, el personal de las empresas de bienes, obras y servicios) manifestaron un conocimiento del marco normativo más limitado a la LACAP y el RELACAP,

porque son estos los que incluyen los elementos de obligatorio cumplimiento para participar en CP, así como los procedimientos y derechos que les corresponden. Por ejemplo, tal como mencionado por una persona de la empresa de infraestructura, la LACAP incluye los procedimientos y plazos para imponer un recurso de apelación a los resultados de un proceso, en caso exista desconfianza respecto a su validez, en línea con los valores de las CP. En ese sentido, esto implica que incluir la iniciativa de CPS en estos elementos del marco normativo permitiría establecer procedimientos regulados por la ley que facilite a los Ofertantes/Contratistas responder a los requerimientos de CS para participar, con base en “reglas del juego” claras.

5.1.2. Valoración del proceso de CP

Con base en sus experiencias, cada grupo de actores presentó perspectivas relevantes respecto al proceso de CP en El Salvador. El personal de la UACI valora que generalmente los procesos de compra funcionan bien, en tanto son aislados los casos con dificultades que resulten en declaraciones desiertas. Sin embargo, existen espacios de mejora ante circunstancias en que la misma ley establece algunas barreras que dificultan cubrir necesidades urgentes de forma oportuna y eficaz, tales como: las asignaciones presupuestarias limitadas o con disponibilidad inoportuna; y la necesidad con cumplir plazos de diferentes fases del proceso (como el de publicidad) que particularmente afectó la rapidez de compras urgentes ante el contexto de la pandemia por COVID-19.

En contraste, las valoraciones recibidas por los Ofertantes/Contratistas es más amplia y variada. Por una parte, se reconocen ciertas ventajas o beneficios que las CP les proporciona a este grupo, por ejemplo, que el aumento en el volumen de compras del gobierno permite un mejor posicionamiento de las empresas, mejora su competitividad y genera más oportunidades de trabajo, especialmente en rubros con demanda limitada desde el sector privado, como es el caso para la empresa de infraestructuras. Por otra parte, la percepción respecto a la transparencia de los procesos de CP es discrepante según el sector o rubro de trabajo de los Ofertantes/Contratistas entrevistados, dado que la empresa de infraestructura valora que muchos procesos están direccionados o amañados, mientras que la empresa de bienes y la de

servicios evalúan que, desde su experiencia, los procesos se manejan con suficiente transparencia.

A excepción de la empresa de servicios (que está cubierta por condiciones contractuales particulares), el resto de las empresas, e incluso reconocido por el personal de la UACI, manifiesta que uno de los principales retos de ser contratadas con el sector público es el incumplimiento de los plazos de pago, ya sea por procedimientos burocráticos o por la falta de liquidez que puede experimentar el Estado. A esto se agrega que muchos de los contratos pueden verse afectados por tiempos de transición política, especialmente por parte de las Alcaldías (municipalidades) que pueden cambiar de administración cada tres años, con una alta rotación de personal no familiarizado con la gestión pública e incluso dejar de reconocer compromisos adquiridos previamente. Esto se profundiza aún más ante cambios recientes en las estructuras institucionales, en las cuáles han existido reducciones y centralización de la gestión presupuestaria por parte del gobierno central, la eliminación de instituciones (como el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local – FISDL) y el surgimiento de nuevas entidades con sus propios mecanismos de compra fuera de la LACAP (como la Dirección Nacional de Obras Municipales – DOM, y la Bolsa de Productos y Servicios de El Salvador – BOLPROS).

Únicamente el personal de la empresa de servicios manifestó que la cantidad y el tipo de documentación que debe presentarse para cada proceso de CP es un problema, considerando el tiempo que se debe invertir para su obtención y adecuada presentación; pero a su vez, esto representa una oportunidad para el Estado en tanto las plataformas para la presentación de ofertas pueden modernizarse y digitalizarse, tal cuál ha sido la práctica implementada por el Organismo Internacional, que manifestó haber tenido una amplia aceptación en el país e incluso presentado resultados positivos en sus compras institucionales, tales como la adquisición de equipos informáticos. Esto se alinea a que, especialmente a partir el contexto de la pandemia por COVID-19, el resto de las empresas y el personal de la UACI expresó que ha existido un incremento significativo en el uso de la plataforma COMPRASAL¹ por parte del mercado,

¹ Como descrito en el marco contextual, COMPRASAL es el sistema electrónico nacional para la gestión de CP, cuyas especificaciones técnicas, operativas y de contenido están normadas por el RELACAP, y es administrado por la UNAC.

resaltando incluso su facilidad de uso y accesibilidad, en contraste con la necesidad de revisar periódicos impresos por nuevas oportunidades y retirar (y pagar) las bases de licitación en cada institución que lidera los procesos de CP.

Entre otros retos puntuales, la empresa de bienes entrevistada manifestó que, a pesar que el volumen de compras del gobierno es ventajoso por su nivel de inversión y los impactos en su competitividad, los contratos generalmente se realizan de forma anual, por lo que existen fluctuaciones de precios que no necesariamente son cubiertas por los precios competitivos acordados, especialmente dado el impacto de la pandemia de COVID-19 en las cadenas de suministro globales y los efectos de la guerra entre Rusia y Ucrania en los precios de transporte y materias primas, a juicio de las personas entrevistadas de esta empresa.

Asimismo, desde el Organismo Internacional se valora que existen ciertos requerimientos de CP que son de alta complejidad, o que implican ciertas experiencias técnicas de las empresas, que no pueden ser cubiertas por el mercado local, lo que implica apertura a empresas internacionales y los procedimientos específicos que eso pueda generar.

Ahora bien, a través de todas las experiencias de los grupos entrevistados, también se capturó la valoración respecto a buenas prácticas o lecciones aprendidas que, en la actualidad, están implementándose desde diferentes actores al momento de participar en CP. Estas se resumen en:

1. Por parte de las UACI, los procesos de compra no se limitan a su publicación en COMPRASAL y en prensa impresa, sino que, dependiendo de la naturaleza de cada compra, se mantiene un banco de proveedores a los cuáles se contacta directamente para incentivar su participación. Esto se complementa con un registro interno que cada institución puede mantener respecto a estadísticas de sus procesos de CP; y de igual forma se refleja en las experiencias del Organismo Internacional, con la diferencia que los bancos de proveedores se alimentan a nivel internacional.
2. Dado que la estructura de cada proceso de compra tiene elementos recurrentes, todos los Ofertantes/Contratistas manifestaron como una buena práctica el mantener toda su documentación actualizada y a la mano para cumplir con requerimientos comunes, tales

como la experiencia de la empresa, cartas de recomendación, constitución legal, perfiles laborales y solvencias fiscales.

3. Todos los Ofertantes/Contratistas entrevistados manifestaron la necesidad de mantenerse actualizados respecto a los procedimientos que rigen a las CP, pero la empresa de bienes fue explícita en mencionar cómo debe existir una cultura de aprender y desaprender dentro de la empresa, y adaptarse a los nuevos contextos con los que se tiene que trabajar (tales como el DOM y BOLRPOS).

5.1.3. Valoración de los conceptos de desarrollo sostenible y CS

Con la valoración previa del proceso de CP, a todas las personas entrevistadas se les expusieron las definiciones de desarrollo sostenible y CS planteadas en esta investigación, para explorar el grado de familiarización con el tema y alinear la discusión hacia la identificación posterior de CS específicos. Particularmente, se resaltó la existencia de los pilares económicos, ambientales y sociales que contempla el desarrollo sostenible; y la forma en que un CS se refleja en las CP para orientar acciones de las empresas hacia la promoción de los pilares mencionados, ya sea en los productos finales ofertados o en las operaciones mismas para producirlo.

Al respecto, cabe resaltar que, de todas las personas entrevistadas, solo una manifestó no tener mucho conocimiento respecto a la noción de desarrollo sostenible (perteneciente al grupo de Ofertantes/Contratistas), mientras que el resto si expresó cierta familiaridad con el término. Además, y como era de esperar, el Organismo Internacional entrevistado, al ser parte del Sistema de las Naciones Unidas, presentó una mayor familiarización con el concepto y reconoció la importancia de trabajar en su vinculación con las CP, considerando su mandato y experiencia en la materia, por ejemplo, a través de sus certificaciones CIPS² e iniciativas para incorporar enfoques de género con los Ofertantes/Contratistas que contratan.

Por otra parte, la experiencia de CP con elementos explícitos para promover la sostenibilidad fue más limitada con el resto de las personas entrevistadas, generalmente relacionada a elementos establecidos en diferentes leyes, tales como la solicitud de permisos

² CIPS, por sus siglas en inglés, se refiere a *Chartered Institute of Procurement & Supply* (Instituto Colegiado de Adquisiciones y Suministros).

ambientales para procesos constructivos, la presentación de declaraciones juradas para prevenir el trabajo infantil o el cumplimiento de las obligaciones patronales con los trabajadores. Una persona de la UACI incluso manifestó que en experiencias de compra de equipos con eficiencia energética (como aires acondicionados o luminarias LED), la respuesta del mercado ha sido difícil, dado que algunos elementos de las especificaciones técnicas se incluyen como sugerencias y no como parámetros de evaluación, lo que impide que cada oferta pueda evaluarse en iguales términos y dentro de un mismo rango esperado de precios.

Asimismo, existen coincidencias entre el Organismo Internacional, una persona de la UACI y la empresa de servicios y de infraestructura, en mencionar que vincular la sostenibilidad con las CP dependerá de la naturaleza de cada contratación, considerando su complejidad, la fluctuación de precios que pueda generar, la oferta del mercado, el rubro de cada empresa y otros elementos definidos por normativas técnicas del país. Y es, precisamente, con base en estos aspectos y a las experiencias de cada grupo de actor, que se procedió a solicitar la identificación de CS con potencial incorporarse en los procesos de CP del país.

5.1.4. Identificación de CS

Como pudo observarse en la sección anterior, antes del ejercicio explícito de identificar CS para aplicar a las CP, algunas personas entrevistadas resaltaron muchos elementos que pueden categorizarse como tal, pero que se encuentran dispersos a lo largo de diferentes normativas y con diferentes resultados respecto a su implementación. No obstante, según mencionado en la metodología, durante cada entrevista se solicitó la identificación de CS para cada uno de los pilares de la sostenibilidad planteados, a partir de su comprensión del tema, sus experiencias con las CP y sus valoraciones respecto a diferentes elementos contextuales sobre los cuales operan. Además, cabe resaltar que este ejercicio no se realizó con base en un listado de CS previamente identificado, sino que se apeló a su identificación a través de las perspectivas de cada grupo. Sin embargo, considerando la naturaleza de las entrevistas semiestructuradas, en ocasiones el entrevistador mencionó ejemplos de CS para las CP para facilitar y/o guiar a las personas entrevistadas al tema de interés.

A partir de estas discusiones, y rescatando otros elementos que fueron mencionados en demás ejes de las entrevistas, se consolidaron los CS por cada pilar de la sostenibilidad, considerando los siguientes elementos:

1. El criterio mismo con potencial de integrarse en las CP.
2. La valoración general (positiva, negativa o neutral) de cada CS respecto a las partes que lo mencionaron.
3. El número de menciones que recibió cada CS, sin distinción entre los grupos de actores clave.
4. La descripción y/o valoraciones generales que se recibieron respecto a cada criterio, de forma consolidada.
5. Los medios de verificación propuestos para evaluar dichos CS en caso de implementarse en las CP. De acuerdo con los casos mencionados, y considerando la naturaleza de cada criterio, estos pueden ser:
 - a. Certificaciones, en referencia a la validación por parte de terceros sobre el cumplimiento de elementos de interés (como el origen de un producto, los mecanismos de fabricación, criterios de calidad, mecanismos de gestión de las empresas, entre otros).
 - b. Declaraciones juradas, debidamente notariadas, que representan el compromiso de una empresa al cumplimiento de una condición solicitada por las IAP contratantes; y cuya infracción incurriría en consecuencias negativas, como la aplicación de multas y sanciones de participación en CP.
 - c. Condiciones contractuales, en tanto el cumplimiento de un CS se incluye como una condición explícita en los contratos suscritos por las IAP, y cuyo monitoreo es parte de la gestión de los mismo, por lo que supeditan su adecuada liquidación.
 - d. Documentos varios al presentar ofertas para los procesos de CP, en los cuáles se identifiquen elementos vinculados al cumplimiento de un CS específico, por

ejemplo, la presentación de planillas, solvencias, permisos, autorizaciones, etc.

- e. Inspecciones a los sitios de trabajo, u otras instancias, para la evaluación y/o verificación presencial del cumplimiento de un criterio, con base a los intereses de las IAP contratantes.
- f. Criterio de evaluación, en tanto el cumplimiento o incumplimiento de un CS es explícitamente considerado por las CEO durante la evaluación de un proceso de CP y contribuye la jerarquización de las ofertas recibidas.

5.1.4.1. Criterios de sostenibilidad ambiental

De los tres pilares de sostenibilidad considerados, el ambiental fue el que presentó más familiaridad y asociatividad con la noción general de desarrollo sostenible por gran parte de las personas entrevistadas. En términos del número de menciones, de forma descendiente, los criterios identificados se resumen en la *tabla 14* a continuación:

Tabla 14. Primera identificación de criterios de sostenibilidad ambiental.

Criterio	Valoración	Menciones	Descripción	Medios de verificación
Insumos amigables con el medio ambiente.	Positiva.	7	Compra o utilización de insumos clasificados como “amigables con el medio ambiente” o “ambientalmente responsables”: biodegradables, de origen reciclado o reciclables; o materiales extraídos de sitios autorizados.	Certificación.
Gestión y disposición final de residuos.	Positiva.	6	Responsabilidad conjunta de las empresas para proveer servicios especializados para la recolección y adecuada gestión de residuos (según su naturaleza), tales como equipos informáticos, papel y aluminio, plástico, cartón y desechos bioinfecciosos.	Declaración jurada. Certificación. Condición contractual.
Reducción de materiales físicos y digitalización de procesos.	Positiva.	4	Reducción de uso de papel y materiales físicos, desde los requerimientos mismos de los procesos de licitación (tales como exigir una sola copia impresa a ambos lados de la página), como establecer	Criterio de evaluación. Certificación.

Criterio	Valoración	Menciones	Descripción	Medios de verificación
			mecanismos para su disposición final. Este CS implica cambios institucionales por parte de las UACI, así como la aceptación de medios de firma electrónica para la aprobación de procesos por parte del Estado (digitalización).	
Permisos ambientales.	Negativa.	4	Particularmente para proyectos de infraestructura, la obtención de permisos ambientales por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales – MARN, para proyectos de alta complejidad es exigida por la ley (incluyendo los diseños), pero el proceso es altamente burocrático, ineficiente y sujeto a corrupción. Es incluso evitado por las instituciones públicas mismas. No obstante, se considera positivo que sea requerido por ley, a pesar de que en el país existe espacio de mejora, tanto a nivel técnico como en los aspectos previamente mencionados.	Documento.
Eficiencia energética.	Positiva.	3	Uso de tecnologías que reduzcan el consumo de energía eléctrica para diferentes bienes/equipos o en la provisión de servicios o procesos constructivos. Existen ya experiencias exitosas para la implementación de estos criterios (por ejemplo, la sustitución de luminarias por luces LED por parte de diferentes IAP); y debe de tenerse en cuenta que algunos requerimientos de eficiencia energética no están disponibles en el país, por lo que los procesos de importación deben de considerarse al momento de planificar los procesos.	Certificación.
Promoción de operaciones ambientalmente responsables.	Positiva.	4	Las empresas que participen en CP deben demostrar que aplican prácticas ambientalmente responsables en sus operaciones, verificadas y validadas por terceros (ya sea del sector público o privado). Por ejemplo, prácticas de	Certificación.

criterio	Valoración	Menciones	Descripción	Medios de verificación
			reciclaje, gestión de residuos, uso de equipos con eficiencia energética, ahorro de agua y la reducción de plásticos de un solo uso. Esto implica capacitación al personal.	
Reducción de plásticos de un solo uso.	Positiva.	1	Realizar contrataciones que eviten el uso de plásticos de un solo uso, a través de especificaciones técnicas para la compra de bienes (por ejemplo, botellas de agua reutilizables) o en los términos de referencia para la provisión de servicios (por ejemplo, prohibir el uso de desechables en servicios de alimentación).	Condición contractual.

Fuente: elaboración propia.

5.1.4.2. Criterios de sostenibilidad social

Al pilar de sostenibilidad social se vincularon algunos elementos que ya están siendo requeridos por ley, pero que se encuentran dispersos en diferentes normativas, tales como la prevención y erradicación del trabajo infantil y el pago de seguridad social. Asimismo, la vinculación explícita de estos criterios con la noción sostenibilidad fue más limitada, aunque la valoración respecto a su importancia fue generalmente positiva. No obstante, un elemento recurrente, especialmente en materia de género y diversidad, fue la existencia de barreras culturales que van más allá del criterio en sí mismo y que generan un contexto de país sobre el cuál deben de establecerse métricas ajustadas al mismo. Los criterios se resumen en la *tabla 15* a continuación:

Tabla 15. Primera identificación de CS social.

criterio	Valoración	Menciones	Descripción del CS	Medios de verificación
Cumplimiento de obligaciones patronales (derechos laborales).	Positiva.	7	Requerimiento de ley. Cumplimiento en el pago de seguro social y fondo de pensión a los trabajadores. También se incluye verificación de pago de salarios mínimos y sus incrementos. En contextos de obra puede ser complejo por alto nivel de rotación del personal,	Documento. Inspección.

Criterio	Valoración	Menciones	Descripción del CS	Medios de verificación
			pero siempre es considerado como un elemento importante.	
Enfoque de género, diversidad e inclusión.	Positiva.	7	Referido a incorporar el enfoque de género, diversidad e inclusión dentro de diferentes contrataciones, según su naturaleza. Por ejemplo, solicitar contratación de cierto porcentaje de mujeres en trabajos de infraestructura, contratar un número de personas generalmente discriminadas; o la adecuación de espacios laborales para personas con necesidades especiales físicas. Se reconoce como un elemento importante, pero no generalmente implementado. Sin embargo, se resalta el reto de barreras culturales y ciertos contextos específicos, como requerimientos de contratación de mujeres en labores físicas, la homofobia generalizada del país o la debilidad institucional para velar por derechos de estos grupos.	Documento. Certificación. Condición contractual. Inspección.
Prevención y erradicación del trabajo infantil.	Positiva.	3	Requerimiento de ley. Compromiso por parte de las empresas de no contratar niños, niñas o adolescentes menores de edad; o contratar menores dentro de la edad permitida por el Código de Trabajo (al menos 16 años con presentación de carnet de minoridad y solo para actividades específicas).	Declaración jurada.
Salud y seguridad ocupacional.	Positiva.	2	Aseguramiento de condiciones de trabajo idóneas, con prácticas de prevención de accidentes laborales y bienestar para los trabajadores, como parte de los mecanismos de gestión empresariales.	Inspección. Certificación.
Capacitación laboral.	Positiva	1	Implementación de programas para la capacitación de los trabajadores de una empresa. La experiencia presentada se refiere a la alfabetización de obreros y obreras en un proceso constructivo.	Condición contractual.

Nota: elaboración propia.

5.1.4.3. Criterios de sostenibilidad económica

La sostenibilidad económica fue entendida, en primera instancia, como el reto por parte del mercado de mantener precios competitivos en las ofertas presentadas a las UACI en los procesos de compra, especialmente ante el requerimiento de los otros tipos de CS. No obstante, ante la premisa de que cada criterio debería ser exigido de forma obligatoria y en igualdad de condiciones, se lograron identificar ciertos elementos en materia económica, que se resumen en la *tabla 16*.

Tabla 16. Primera identificación de CS económica.

Criterio	Valoración	Menciones	Comentarios	Medios de verificación
Contratación local.	Neutral.	6	Exigencia a empresas de comprar insumos o contratar a terceros a nivel local. No obstante, se exponen dificultades importantes respecto a la inconsistencia entre calidad-precio que puede experimentarse, la disponibilidad local de bienes o servicios; y el acceso a las localidades.	Condición contractual. Documento.
Análisis de calidad y costo-beneficio.	Positiva.	4	Práctica de incluir análisis técnicos de calidad y desempeño al momento de definir especificaciones técnicas, que generen beneficios a las IAP más allá de contratar las ofertas más baratas. Esto con el objetivo de evitar costos posteriores por compras adicionales (por ejemplo, comprar pañales de mala calidad puede incrementar la compra de cremas para irritación) o costos de mantenimiento (por ejemplo, comprar tintas genéricas pueden dañar equipos de impresión).	Certificación. Criterio de evaluación.
Estudios de factibilidad.	Positiva.	3	Análisis de viabilidad o factibilidad de las inversiones de fondos públicos, para la compra que se realizará, ya sea en fases de planificación y definición de criterios; o como parte de los servicios mismos contratados con terceros. Orientado a proyecciones de mediano y largo plazo.	Criterio de evaluación. Condición contractual.
Contratación de MIPYMES nacionales.	Negativa.	2	Requerimiento de ley. Promoción de MIPYMES nacionales a través de su	Criterio de evaluación.

Criterio	Valoración	Menciones	Comentarios	Medios de verificación
			participación en CP, para fomentar su competitividad y acceso al mercado, generando fuentes de empleo formal y dinamización de la economía. No obstante, no existen lineamientos específicos para su adecuada implementación, tales como flexibilidad en la documentación requerida en licitaciones o el cumplimiento de condiciones especiales para el pronto pago.	

Nota: elaboración propia.

5.1.5. Consideraciones para la implementación de CPS

En adición al ejercicio de identificar los CS anteriores, a lo largo de las entrevistas se señalaron ciertos elementos importantes para implementarlos en las CP, con base en valoraciones o experiencias, en la forma de retos y buenas prácticas a considerar. En principio, todas las personas entrevistadas manifestaron que si existe un interés, e incluso incentivo para invertir recursos (por parte de los Ofertantes/Contratistas), para poder implementar CPS, siempre y cuando se aseguren las condiciones para su aplicación de forma equitativa y con mecanismos de monitoreo. Particularmente, desde la UACI se expresó que el compromiso del Estado para promover el desarrollo sostenible, tal cual establecido por la Constitución de la República, efectivamente afecta sus operaciones, por lo que su operativización debe fortalecerse con mecanismos y procedimientos bien definidos a seguir desde cada unidad.

Adicionalmente, el personal de UACI planteó el reto que implica la determinación adecuada de ET y TdR, porque no existe una práctica de investigar nuevas tecnologías o ventajas que el mercado pueda ofrecer para implementar iniciativas de CPS. Esto también se profundiza al considerar que muchos entes contralores de las CP en el país (como la Corte de Cuentas de la República – CCR) no están muy familiarizados con las iniciativas de sostenibilidad, por lo que pueden percibirse como fuera de la norma, e incluso truncar iniciativas en aspectos operativos, como la reducción de materiales físicos a través de la digitalización de procedimientos.

Asimismo, existen coincidencias ente personal de la UACI y la empresa de infraestructura, al resaltar que deben existir esfuerzos para la medición y monitoreo de los impactos que las CPS generan, más allá del proceso de compra en sí mismo, sino en los efectos en las personas para las que se trabaja y en indicadores generales del desarrollo sostenible. Esto, considerado como un elemento importante para incentivar a las empresas y a los diferentes actores involucrados en CPS, en contraste a una percepción vigente respecto a la politización de los procesos.

También existen coincidencias entre el personal de UACI y las empresas de bienes e infraestructura, en manifestar que es un reto importante superar la tendencia de las CP por factor de menor precio, sin considerar otros elementos importantes de una compra como la relación de calidad y rendimiento, las proyecciones presupuestarias a largo plazo y los beneficios de incluir CS. En última instancia, como lo plantea una persona de la empresa de bienes:

“Naturalmente saldríamos ganando todos, porque podríamos vender nuestros productos a mejores precios, con una calidad comprobada, y no tendría que estar comprar y comprar y comprar más productos para proveer la necesidad de lo que se acabó antes o de lo que se arruinó antes...” (Personal de empresa de bienes, comunicación personal virtual, 5 de abril de 2022).

Por otra parte, respecto a las buenas prácticas, desde la UACI y del Organismo Internacional se plantea que existen muchos avances en el tema en otros países de la región, como Chile y Costa Rica, de los cuáles podrían rescatarse muchos elementos para adaptar y facilitar el proceso en El Salvador, siempre y cuando exista la apertura para ello. Por parte de los Ofertantes/Contratistas, la recomendación se orienta a ajustar los plazos de los procesos de compra para la obtención de toda la documentación y evidencia que puedan requerir los CS, así como fortalecer la relación que existe entre diferentes unidades institucionales, tales como jefaturas de bodegas y las UACI, para mapear las existencias de stock y las necesidades reales de los productos a ser adquiridos, facilitando la asignación adecuada de presupuestos.

Ahora bien, en adición a lo anterior, a las personas entrevistadas se les solicitó reflexionar respecto a la forma ideal de implementar CPS en El Salvador, siendo coincidente la necesidad de realizarlo gradualmente. Como planteado por una persona de UACI y los Ofertantes/Contratistas,

la implementación gradual permitiría garantizar que, por un lado, las instituciones tengan espacio suficiente para readecuar sus condiciones y redefinir sus criterios y especificaciones técnicas; y, por otro, que el mercado también se adapte y prepare para poder atender dichos requerimientos. También hay un consenso respecto a la necesidad de exigir obligatoriedad de CS en los procesos, en tanto esto permita que todas las empresas participantes sean evaluadas bajo igualdad de condiciones, y evitar que los contratos se adjudiquen a empresas que presentan precios más baratos por no incluir CS en sus ofertas.

Entre otros elementos importantes, se resalta que las iniciativas de CPS deben de planificarse según los procedimientos establecidos en el marco normativo, que su obligatoriedad no se aplique de forma retroactiva o en contratos que se encuentren vigentes; y que existan esfuerzos por parte de las IAP de difundir adecuadamente la iniciativa, a través de campañas u otros mecanismos que faciliten la notificación al mercado. Desde el Organismo Internacional también se destaca que, partiendo de una base legal para CPS que se adecúe a los elementos previos, deben desarrollarse herramientas y plataformas para el monitoreo de su cumplimiento y para mejorar la sistematización y transparencia de la información.

Adicionalmente, la gran mayoría de las personas entrevistadas manifestó que la implementación de CPS debe acompañarse de procesos de capacitación, tanto para las UACI en lo relativo a la definición y priorización de los CS, así como para los Ofertantes/Contratistas en materia de cómo cumplir dichos criterios y obtener los medios de verificación para participar en los procesos de compra pública. Incluso, considerando los costos que la iniciativa pueda implicar, podrían existir recursos específicos (económicos, técnicos y financieros) en las instituciones para apoyar a las empresas en implementar CS, así como implementar programas de apoyos directos (transferencias monetarias), especialmente ante la incertidumbre que esto pueda generar respecto al retorno de las inversiones.

5.1.6. Actores sugeridos a involucrar en la implementación de CPS

Finalmente, considerando a los actores que ya juegan un rol en el SIAC de acuerdo con el marco normativo de las CP, se consultó a todas las personas entrevistadas respecto a qué actores

adicionales recomendarían incluir en el sistema, a partir de sus perspectivas y experiencias, en caso se implementaran iniciativas de CPS. Las respuestas se pueden agrupar en cuatro puntos:

1. **Instituciones públicas especializadas.** Ambas personas de la UACI, la persona del Organismo Internacional y una persona de la empresa de servicios manifestaron que, en la definición de los CS, así como en la asistencia para su cumplimiento, deben involucrarse aquellas instituciones públicas que sean expertas en la materia, o cuyo mandato sea coherente con ellos. Por ejemplo, el MARN en temas ambientales, el Ministerio de Trabajo en temas de seguridad social y las instituciones especializadas en temas de género, diversidad e inclusión.
2. **Relación entre instituciones existentes.** Más allá de la inclusión de nuevos actores, una persona de la UACI, una de la empresa de infraestructura y dos de la empresa de bienes, manifestaron que debe fortalecerse la relación y coordinación entre las unidades que ya están incluidas en el SIAC. Incluso, se mencionaron casos concretos, como que la UNAC lidere iniciativas de sistematización de información y monitoreo de las CPS; o que las coordinaciones entre UACI, Unidades Financieras y Unidades Solicitantes se fortalezca para la identificación de las necesidades reales de cada institución y la asignación y uso adecuado de los presupuestos necesarios.
3. **Beneficiarios.** Dos personas de la empresa de infraestructura y dos de la empresa de bienes plantearon que los beneficiarios a los cuales se destinan los bienes, obras o servicios que se adquieren desde la administración pública, deben ser consultados para satisfacer adecuadamente sus necesidades, más allá de fines políticos y vinculado a garantizar la viabilidad y sostenibilidad de la inversión de los fondos públicos.
4. **Asociaciones empresariales.** La persona entrevistada del Organismo Internacional manifestó que la relación con gremios, cámaras y demás asociaciones de empresas facilitaría y fortalecería la respuesta del mercado ante los requerimientos de criterios de sostenibilidad.

5.2. Análisis de segunda ronda de entrevistas

Como explicado en la metodología, con base en los resultados obtenidos en la primera ronda de entrevistas, específicamente en lo concerniente a los CS identificados y las recomendaciones de actores a involucrarse en las iniciativas de CPS, la segunda ronda se enfocó en validar la factibilidad de implementar estos elementos. Con ello, se buscó consolidar cada CS identificado, el medio de verificación y los puntos a favor o en contra para su implementación en las CP del país. Asimismo, dentro del alcance de esta investigación, se consideró que estos elementos han sido suficientemente validados a través de las dos rondas de entrevistas, en tanto no existió mayor variabilidad respecto a sus valoraciones, por lo que es posible utilizarles de base para las siguientes etapas del análisis.

5.2.1. Validación de los CS

A cada persona entrevistada se le solicitó evaluar la factibilidad de implementar los CS identificados en la primera ronda, y los resultados obtenidos son los presentados en la *tabla 17* a continuación. En términos generales, se observa que gran parte de los criterios cuentan con argumentos a favor, pero vale la pena también incluir aquellos argumentos en contra, no en términos de evitar su implementación, sino más bien respecto a cambios necesarios, que, a diferentes escalas, puedan favorecer su cumplimiento.

Tabla 17. CS validados por actores clave.

Criterio	Descripción	Medios de verificación	Puntos a favor	Puntos en contra
<i>Sostenibilidad ambiental</i>				
Insumos amigables con el medio ambiente.	Compra o utilización de insumos clasificados como “amigables con el medio ambiente”, por ejemplo, biodegradables, de origen reciclado o extraídos de sitios autorizados.	Certificación.	-Existen instituciones que ya implementan esta práctica, por ejemplo, en la compra de biodegradables, luminarias LED y aires acondicionados. -Pueden identificarse bienes que están disponibles en el país sobre los cuáles puede empezar a requerir	-Debe considerarse el impacto en los presupuestos, en tanto estos bienes generalmente son de un costo superior. Esto incluso acompañado de cambios en normativas para evitar comprar lo más barato. -No en todos los rubros existe disponibilidad

Criterio	Descripción	Medios de verificación	Puntos a favor	Puntos en contra
			este tipo de certificación en corto plazo.	nacional de este tipo de bienes.
Gestión y disposición final de residuos	Responsabilidad conexas de los ofertantes/contratistas para la recolección y adecuada disposición final de los residuos de diferente naturaleza.	Condición contractual. Declaración jurada. Certificación.	-Existen experiencias en la materia y se considera que el mercado tiene capacidad para responder a este criterio.	-Puede fortalecerse la normatividad para reducir subjetividad y alinear a las empresas a su cumplimiento obligatorio y bajo los mismos parámetros.
Reducción de materiales físicos y digitalización de procesos.	Presentación de ofertas con instrucciones para reducir el uso de papel, así como la implementación de buenas prácticas en el tema, como parte de los mecanismos de gestión empresarial. Puede acompañarse de la digitalización de los procesos.	Criterio de evaluación. Certificación.	-El beneficio para todas las partes involucradas sería significativo. Por una parte, los Ofertantes/Contratistas usarían menos papel y las UACI necesitarían menos espacio para su almacenamiento, o invertir recursos para su disposición final. -Existen casos, como la solicitud de solvencias institucionales, que pueden dejar de solicitarse, en tanto las UACI pueden verificarlas directamente en línea.	-Deben existir cambios estructurales para avanzar hacia la digitalización de los procesos, especialmente porque los entes contralores continúan realizando auditorías con base en documentos impresos; y aún no existe aceptación de firmas electrónicas. -Los cambios hacia la digitalización de los procesos puede demorar mucho, por lo que puede iniciarse la promoción de este criterio a través de la solicitud de certificaciones a las empresas.
Permisos ambientales.	Solicitud de permisos ambientales para la implementación de proyectos de alta complejidad, según regulado por la Ley de Medio Ambiente de El Salvador.	Documento.	-Es positivo velar por el medio ambiente a través de proyectos grandes, como generalmente son los de infraestructura.	-El proceso para la obtención de permisos debe ser responsabilidad de las IAP, en fases previas a lanzar los procesos de CP. -Actualmente, el proceso para la

Criterio	Descripción	Medios de verificación	Puntos a favor	Puntos en contra
				<p>obtención de permisos es altamente ineficiente y sujeto a corrupción.</p> <p>-No existe la capacidad técnica y operativa de las instituciones pertinentes para facilitar la obtención de estos permisos.</p>
Eficiencia energética.	Incluir requerimientos de tecnologías de eficiencia energética en la adquisición de equipos, o para la provisión de servicios, según la naturaleza de la compra.	Certificación.	<p>-Existen experiencias exitosas en la materia, como la sustitución de luminarias LED o la compra de aires acondicionados de alta eficiencia.</p> <p>-El retorno de la inversión es rápido, lo que genera incentivos a las IAP a proceder por esta vía.</p>	<p>-Debe considerarse que la solicitud de eficiencia energética en algunos equipos impacta los costos, por lo que se debe de prever al momento de asignar presupuestos.</p> <p>-La solicitud de equipos debe ajustarse a las necesidades del mercado. Puede que, para algunos, el cambio no pueda darse a corto plazo.</p>
Promoción de operaciones ambientalmente responsables.	Verificación y validación por terceros respecto a la implementación de prácticas responsables con el medio ambiente en las operaciones de los Ofertantes/Contratistas.	Certificación.	<p>-En general, considerado como un elemento positivo para promover prácticas ambientalmente responsables.</p> <p>-Las certificaciones en el tema contribuyen a la confianza hacia el sector privado, y deben de buscarse incentivos para su promoción.</p> <p>-Deben implementarse programas que permitan que las instituciones públicas pertinentes, como el MARN, brinde servicios</p>	<p>-El costo de certificaciones por parte de instituciones privadas es elevado, por lo que el acceso a las certificaciones puede ser limitado.</p>

Criterio	Descripción	Medios de verificación	Puntos a favor	Puntos en contra
			de certificación a las empresas.	
Reducción de plásticos de un solo uso.	Compras que incluyan ET/TdR que busquen evitar o reducir el uso de plásticos de un solo uso en la provisión de bienes o servicios.	Condición contractual.	-La tendencia del mercado de bienes es avanzar hacia esta línea, aunque sea gradualmente.	-Existen barreras culturales para su implementación, porque existe preferencia por plásticos de un solo uso por su bajo costo, facilidad de uso e incluso higiene. -La normativa en el manejo de plásticos de un solo uso es incipiente en el país. -No todas los Ofertantes/Contratistas tienen los recursos para invertir en insumos reutilizables, por lo que su implementación puede limitar las contrataciones.
Sostenibilidad social				
Cumplimiento de obligaciones patronales (derechos laborales).	Requerimiento de ley, respecto a la obligación del pago de seguridad social, pensión, salarios mínimos e incluso pago a aprendices.	Documento. Inspección.	-Este criterio se aplica de forma generalizada y se considera que los medios de verificación funcionan bien. -Se reconoce la importancia general del cumplimiento de este criterio.	-Debe fortalecerse la confianza en las instituciones que emiten los documentos de verificación, para evitar instancias de corrupción. -En proyectos de infraestructura, puede que la rotación de obreros sea muy alta, por lo que el cumplimiento de este criterio puede ser complejo. -Únicamente considera a los trabajadores del sector formal, porque

Criterio	Descripción	Medios de verificación	Puntos a favor	Puntos en contra
				existe segregación del sector informal que es prominente en el país.
Enfoque de género, diversidad e inclusión.	Incorporación del enfoque de género, diversidad e inclusión en los procesos de CP, según la naturaleza de cada compra.	Condición contractual. Inspección. Documento.	-Se reconoce como un aspecto positivo y que contribuiría a generar cambios graduales en la materia. -Existen instancias en las que ya se implementan iniciativas, por ejemplo, la contratación de cierto número de personas con necesidades especiales por el total de personas contratadas. -Puede complementarse con otras iniciativas de concientización, más allá de las CP; así como con el acompañamiento de especialistas en el tema.	-Existen barreras culturales y legales en el país para la promoción de iniciativas de género, diversidad e inclusión. Esto implica que las métricas que se establezcan para el cumplimiento del CS deben ser ajustadas al contexto y de forma gradual. Los cambios no se realizarán de forma drástica.
Prevención y erradicación del trabajo infantil.	Requerimiento de ley, respecto al compromiso de los Ofertantes/Contratistas de no contratar niños, niñas o adolescentes para la ejecución de sus actividades.	Declaración jurada. Inspección.	-Es un elemento positivo y cuya implementación funciona bien. La ley es clara y debe ser cumplida.	-La declaración jurada solicitada por la ley no es suficiente, puede complementarse el medio de verificación con inspecciones a los sitios de trabajo y la aplicación de sanciones según corresponda.
Salud y seguridad ocupacional.	Requerimiento de ley, referido al aseguramiento de condiciones de trabajo idóneas, con medidas de prevención de	Inspección. Certificación.	-Se reconoce la importancia del tema e incluso ya existen programas o instancias gubernamentales que brindan el soporte a las	-Las certificaciones deben de mantenerse desde el sector público, por el costo que puede implicar en caso se realice desde el sector

Criterio	Descripción	Medios de verificación	Puntos a favor	Puntos en contra
	accidentes laborales y de bienestar para los trabajadores.		empresas para realizar inspecciones, tomar medidas correctivas y obtener certificaciones.	privado. Esto implica fortalecimiento y más recursos para las IAP. -La cultura de seguridad ocupacional en el país es incipiente. Existe resistencia en el uso de equipos de protección personal, por ejemplo.
Capacitación laboral.	Inclusión de instancias de capacitación o fortalecimiento de capacidades de los trabajadores, en el marco de los contratos suscritos con las IAP. Por ejemplo, jornadas de alfabetización y capacitación en manejo de equipos informáticos.	Condición contractual.	-Se reconoce que la capacitación constante trae muchos beneficios para todas las partes involucradas (genera retornos positivos). Puede acompañarse con iniciativas de retención del personal capacitado, para evitar fuga de talentos.	-La iniciativa puede impactar las capacidades de las empresas para brindar los servicios para los cuáles se contratan (o durante las jornadas contratadas), por lo que deben de buscarse mecanismos para evitar este problema.
Sostenibilidad económica				
Contratación local.	Exigencia a Ofertantes/Contratistas para la compra de insumos o la contratación de terceros a nivel local para la promoción de municipalidades y comunidades.	Documento. Inspección.	-Existen instancias en las que ya se implementa este criterio, pero depende de la naturaleza de cada contratación. Se observa mayor facilidad en la contratación de servicios de terceros. -A pesar de los retos que implica, puede lograrse con el apoyo de autoridades locales y recursos especializados (como trabajadores sociales para facilitar acceso a las comunidades).	-Los mercados locales no siempre cuentan con los bienes o servicios necesarios, por lo que el requerimiento no puede ser mandatorio siempre y debe complementarse con insumos a otra escala. -El contexto del país es complejo en materia de inseguridad, por lo que el acceso y trabajo en ciertas localidades es difícil.

Criterio	Descripción	Medios de verificación	Puntos a favor	Puntos en contra
Análisis de calidad y costo-beneficio.	Inclusión de análisis técnicos de calidad y desempeño al momento de definir especificaciones técnicas, que generen beneficios a las IAP más allá de contratar las ofertas más baratas, evitando sobrecostos por compras adicionales o mantenimientos.	Certificación.	<p>-Generaría beneficios para todas las partes involucradas: evita sobrecostos a las IAP, genera competitividad para los Ofertantes/Contratistas y satisface las necesidades de los usuarios finales.</p> <p>-En materia de servicios, ya existen experiencias en que las ofertas no sólo se evalúan con base al precio, sino también considerando valores agregados a las IAP.</p>	<p>-Es un ejercicio que debe fortalecerse desde las IAP, con acompañamientos técnicos especializados y justificados ante los entes contralores.</p> <p>-No existe capacidad por parte de algunas instancias institucionales para la definición de ET/TdR con criterios de calidad y/o con investigaciones de mercados.</p> <p>-El impacto en los costos puede ser significativo, por lo que debe considerarse en la asignación de presupuestos.</p>
Estudios de factibilidad.	Análisis de viabilidad o factibilidad de las inversiones de fondos públicos para la compra que se realizará, ya sea en fases de planificación y definición de criterios; o como parte de los servicios mismos contratados con terceros.	Condición contractual.	<p>-Es un elemento que puede facilitar la sostenibilidad de las inversiones a mediano y largo plazo al tomar en cuenta elementos como las tasas de retorno, análisis de demanda, etc. Esto es un trabajo que debe corresponder a las IAP.</p> <p>-Desde la provisión de servicios, ya han existido experiencias positivas, por ejemplo, en la evaluación de la factibilidad de campañas de publicidad.</p>	<p>-El criterio no puede ser solicitado como un criterio de evaluación, porque podría generar la suscripción de contratos con ofertas que no lo cumplen, pero compensan puntajes de evaluación con el cumplimiento de otros elementos.</p> <p>-El contexto de corrupción del país puede dificultar su implementación, porque los estudios pueden ajustarse a conveniencia de intereses políticos.</p>
Contratación de MIPYMES nacionales.	Requerimiento de ley, referido a la promoción de MIPYMES nacionales	Criterio de evaluación.	-Es importante velar por las MIPYMES al ser consideradas como una	-A pesar de ser un requerimiento de ley, no existen las

Criterio	Descripción	Medios de verificación	Puntos a favor	Puntos en contra
	a través de su participación en CP, para fomentar su competitividad y acceso al mercado, generando fuentes de empleo formal y dinamización de la economía.		importante fuente de empleo. -Existen instancias particulares en las cuáles se puede promover su participación más fácilmente, por ejemplo, en libres gestiones.	condiciones necesarias para promover su participación. Por un lado, es complejo solicitarles ciertos requerimientos legales y financieros cuando se deben velar siempre los intereses institucionales (cobertura). Por otro, realmente no existe capacidad por las IAP para cumplir las condiciones de pago en los plazos prometidos a este sector (máximo 30 días).

Nota: elaboración propia.

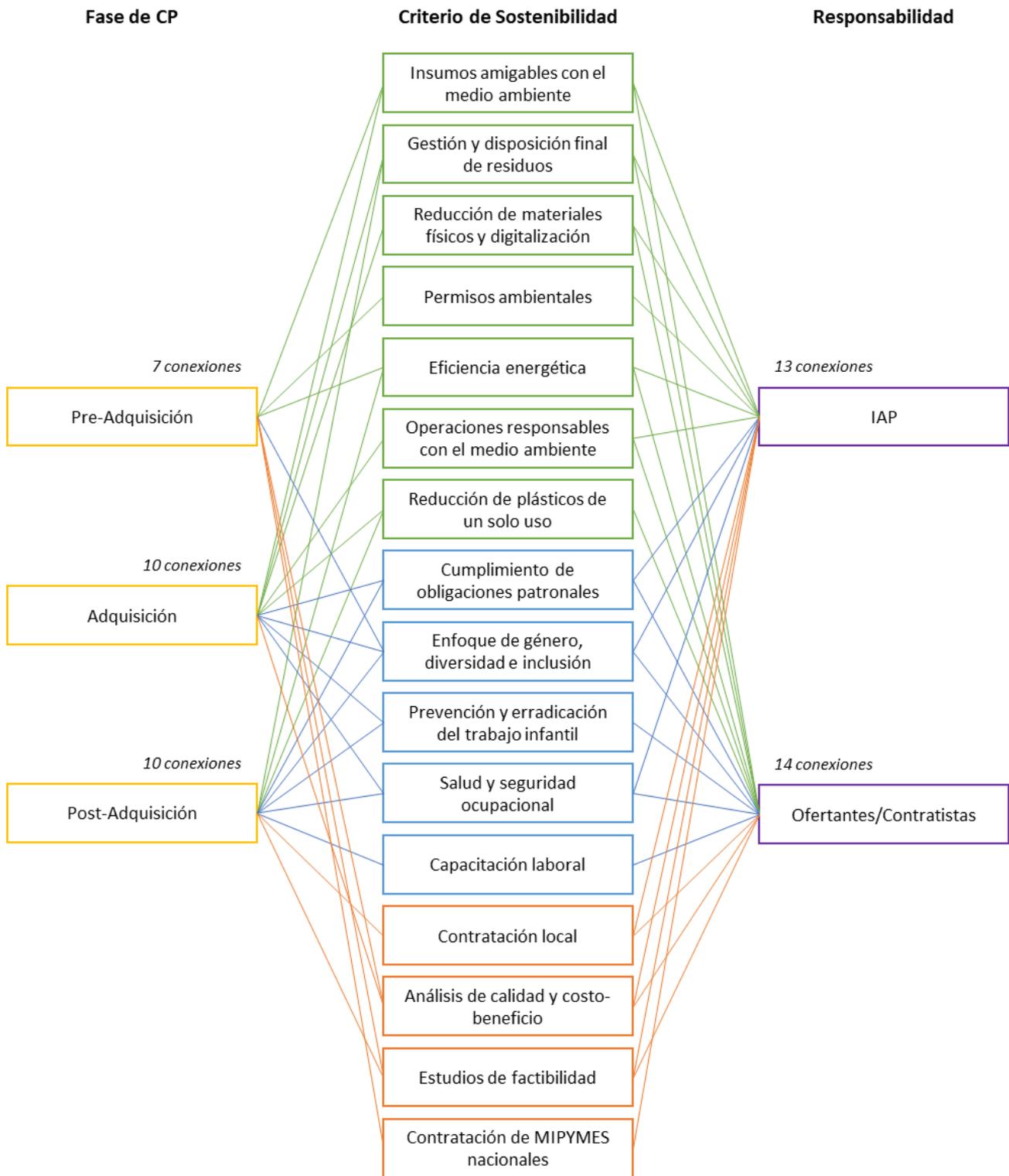
Ahora bien, con el listado anterior, de la segunda ronda de entrevistas se puede inferir que, aun cuando implementar algunos criterios requiere cambios en la administración pública o abordar barreras culturales del país, ninguno de los actores planteó que algún CS específico es imposible de implementar, sino más bien que su implementación de forma gradual e informada podría contribuir en avanzar hacia los cambios que son requeridos. En ese sentido, y tomando en cuenta los argumentos descritos, esta ronda permitió consolidar los criterios en términos de su significado y sus implicaciones, por lo que el listado presentado para cada pilar de sostenibilidad se considera validado para los efectos de esta investigación.

No obstante, con la retroalimentación recibida resulta evidente que la implementación de los CS no podría realizarse de forma lineal, sino que implica su integración y retroalimentación en las diferentes fases de cada proceso de CP. Además, se infiere que, aun cuando la definición planteada de CS está orientada a promover acciones de los Ofertantes/Contratistas para promover la sostenibilidad, dado el contexto del país y las condiciones planteadas por diferentes actores para implementarlos, la responsabilidad para requerir y asegurar el cumplimiento de estos CS no únicamente recae en este grupo, sino también deben promoverse cambios o

asegurarse condiciones por parte de las IAP. Al mapear estas ideas, como presentado en la *figura 12*, efectivamente puede observarse que un CS determinado puede vincularse simultáneamente a diferentes fases de las CP, y con responsabilidades compartidas entre el sector público (representado por las IAP) y el sector privado (representado por los Ofertantes/Contratistas).

Este mapeo facilita el ejercicio de identificar que un CS suele requerir el trabajo colaborativo entre actores. Ejemplo de lo anterior se puede encontrar en el caso de la reducción de materiales físicos y digitalización, en donde su cumplimiento requiere de la participación de Ofertantes/Contratistas, pero también existe responsabilidad por parte de las IAP para reformar sus procedimientos administrativos para asegurar las condiciones necesarias para efectivamente cumplirlo, tales como la modernización y digitalización del proceso de CP y la aceptación de este por los entes contralores. De igual forma se refleja la necesidad de requerir permisos ambientales, que debe acompañarse de mejoras en los procesos administrativos para su emisión por parte del MARN, así como implementar prácticas para la prevención de corrupción; o el cumplimiento de compromisos para el pronto pago al momento de contratar MIPYMES.

Figura 12. Mapeo de CS respecto a las fases de las CP y la responsabilidad para su implementación.



Nota: elaboración propia.

5.2.2. Validación de incorporar actores adicionales en iniciativas de CPS

Retomando los resultados de la primera ronda de entrevistas, los actores sugeridos a incorporarse en la implementación de iniciativas de CPS se resumen en: instituciones públicas especializadas, comunidades y usuarios finales, asociaciones empresariales; y más allá de la inclusión de nuevos actores, fortalecer aquellos que ya están involucrados en el proceso de CP. Durante la segunda ronda, estos elementos fueron revisados por las personas entrevistadas y la retroalimentación general fue positiva. En palabras de una persona de la UACI:

“Todos estos actores deben de estar involucrados en todo proceso de contrataciones, ya que forman parte vital en la ejecución de los servicios que se le hacen llegar a la población. Y como funcionarios que estamos en la administración pública, obviamente nuestro objetivo final deben ser los administrados, o sea, la población. Toda institución pública tiene por sí un mandato por ley que debe cumplir y garantizar de alguna forma algún servicio a la población. En este sentido, pues sí, tenemos que estar todos los actores involucrados bajo un mismo horizonte (...) para garantizar una adecuada utilización de recursos, ya que, si de alguna u otra forma algunos actores no están plenamente vinculados al proceso, podrán haber problemas tanto en la ejecución de contratos como en la fase precontractual” (Funcionario de UACI, comunicación personal virtual, 2 de mayo de 2022).

Esta valoración permite identificar la vinculación que existe entre las CP y el cumplimiento de los objetivos para los cuáles se implementan, por lo que efectivamente es relevante la coordinación entre los diferentes actores ya identificados por el marco normativo y la incorporación de aquellos sugeridos por las personas entrevistadas. En ese sentido, retomando el sistema general de CP en El Salvador, en la *figura 13* se presenta una versión actualizada del mismo que refleja los cambios sugeridos.

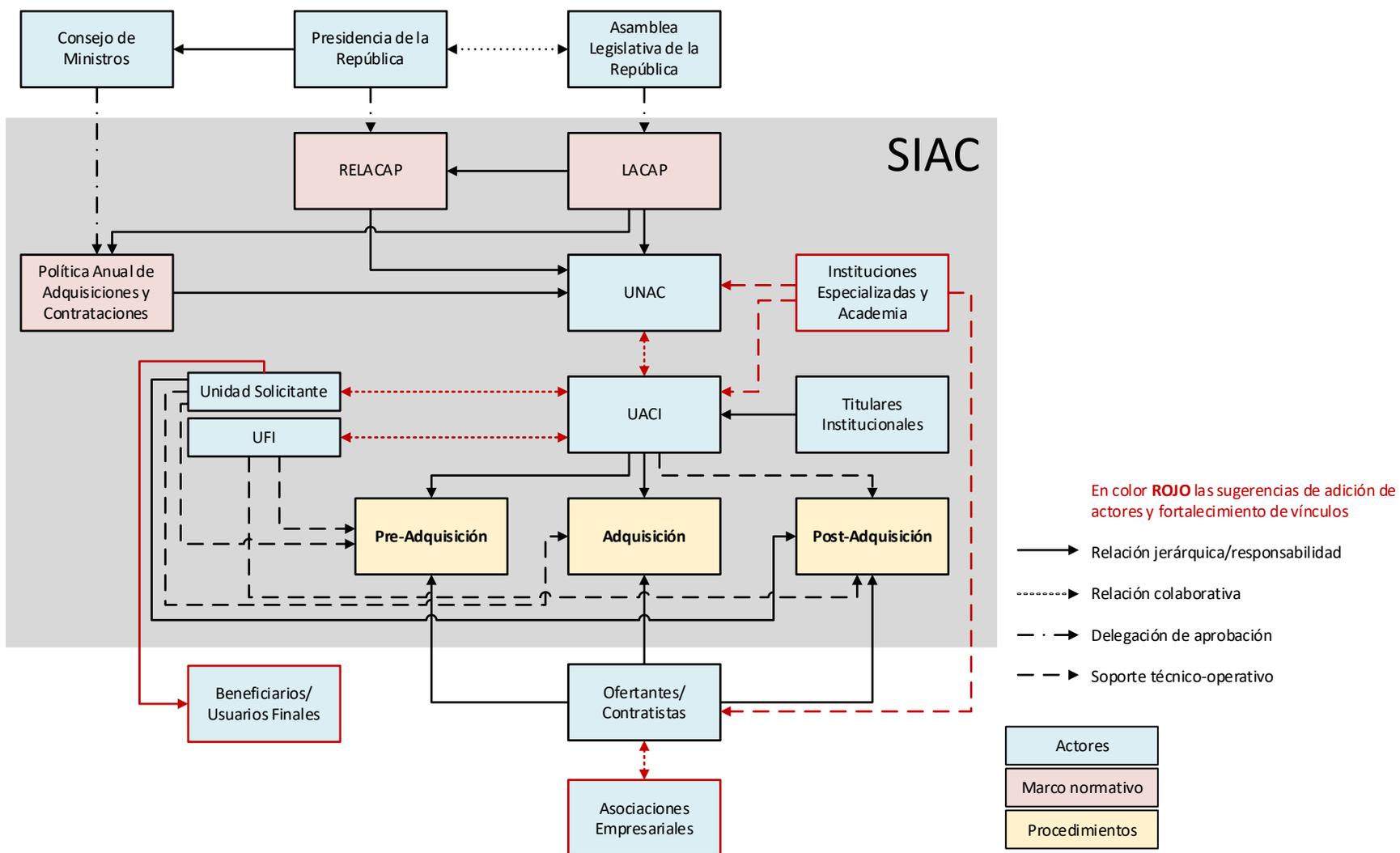
Dentro del proceso de validación de estos elementos, cabe resaltar los siguientes puntos:

- La inclusión de instituciones públicas especializadas con mandatos vinculados a los pilares de la sostenibilidad, como el MARN para criterios ambientales y el Ministerio de Trabajo para criterios sociales, fue vista de forma positiva por todas las personas entrevistadas.

Sin embargo, también se valoró que dichas instituciones en el país carecen de las capacidades y recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para poder asistir la implementación de CPS, por lo que a su vez es necesario su propio fortalecimiento. La persona del Organismo Internacional planteó que una forma de poder complementar esta brecha de capacidades es incluir al sector académico, tanto para la definición de los CS como para facilitar su monitoreo y seguimiento. Por tanto, estas instituciones no necesariamente deben ser de carácter público.

- La inclusión de las comunidades y usuarios finales para los cuáles se realizan las CP también tuvo una valoración positiva entre las personas entrevistadas. Como plantea una persona de la empresa de bienes, es importante incluirlos para identificar las necesidades de las compras, más allá de cumplir con los criterios de evaluación.
- La inclusión de asociaciones empresariales tuvo una valoración ambivalente, ya que, si bien es cierto que potencialmente habilita la coordinación entre sectores e industrias, en la práctica esta interacción no siempre es efectiva o colaborativa, e incluso la relación entre asociaciones y el sector público no siempre es cordial. Sin embargo, se considera factible su incorporación y fortalecimiento, en tanto han existido instancias de éxito de estas coordinaciones, como un ejemplo mencionado por una persona de la UACI respecto a la coordinación de la industria de plásticos para dar respuestas a iniciativas de reciclaje del Estado.

Figura 13. Actualización de actores y vínculos al sistema general de las CP en El Salvador.



Nota: elaboración propia.

Finalmente, todas las personas entrevistadas reconocieron que efectivamente debe existir un fortalecimiento de las instituciones ya involucradas en los procesos de CP, tanto a nivel interno como entre ellas. Particularmente, este ejercicio ha permitido resaltar cómo la UACI juega un papel clave en todas estas interacciones, en tanto se vincula con la mayor cantidad de actores involucrados en el proceso, y debe capturar todas sus expectativas y requerimientos necesarios para avanzar hacia procesos de CPS exitosos. Asimismo, estas relaciones deben de asegurar una respuesta oportuna a las necesidades que surjan en la implementación de CPS e incluso, como mencionó una persona de la empresa de infraestructura, algunas Unidades Solicitantes pueden trabajar de la mano con instituciones de la cooperación internacional para aprender de sus requerimientos de CS.

5.3. Análisis de entrevista complementaria

Considerando los resultados alcanzados en las dos rondas anteriores, se procedió con una entrevista complementaria con un experto en CP, con experiencia laboral en la dirección de la UNAC y en investigaciones relacionadas a las CPS, con la idea obtener insumos para evaluar el potencial de integración de los CS identificados al marco normativo, así como rescatar otras perspectivas respecto a las implicaciones de implementar este tipo de iniciativas.

En primer lugar, puede rescatarse que el experto mostró familiarización con el concepto de desarrollo sostenible utilizado en esta investigación, incluso vinculándolo al compromiso de los Estados para avanzar hacia este a través de los ODS de las Naciones Unidas. Y, en ese sentido, también se afirmó que las CPS son un instrumento para promover el desarrollo sostenible, que está cobrando relevancia a nivel global en tanto el Estado es considerado el mayor comprador, por lo que el gasto público a través de las compras es una herramienta financiera importante para impulsar la sostenibilidad.

Respecto a la implementación de las CPS en El Salvador, se identificó el rol que la UNAC puede tener en promover la incorporación de los CS en el marco normativo, confirmando su naturaleza técnica, a pesar de ser el ente normativo y rector de las CP a nivel nacional. En ese sentido, y según las delegaciones de responsabilidad específicas ya incluidas en la LACAP y RELACAP, la UNAC puede trabajar sobre borradores o propuestas de reforma a las leyes de CP,

pero éstas deben de canalizarse a través del Ministro/a de Hacienda, institución a la cual la UNAC está adscrita, quien a su vez tiene las facultades de proponer a la Asamblea Legislativa de las reformas de ley para continuar con el debido proceso administrativo para concretarse. Esto es relevante en tanto, tal cual el experto menciona, “meter el concepto de CPS en una ley rígida, una ley de primer orden como la LACAP, o incluso como el reglamento, podría tomar meses, sino años” (Exfuncionario UNAC, comunicación personal virtual, 21 de mayo de 2022).

Con lo anterior, para avanzar hacia el análisis del potencial de integración de los CS, primero se revisó el listado de criterios consolidados y se concluyó que, efectivamente, todos pueden ser implementados en las CP del país y que incluso muchos de ellos, tal cual fue validado con las rondas Delphi, ya están siendo implementados y respaldados por diferentes instrumentos que van más allá de la normativa de CP (como la prevención del trabajo infantil, la compra de insumos con eficiencia energética, el cumplimiento de obligaciones patronales y la contratación local). En ese sentido, desde la perspectiva del experto, “el problema no es tanto incorporarlos, el problema es medirlos, cómo está el nivel de avance...” (Exfuncionario UNAC, comunicación personal virtual, 21 de mayo de 2022), lo cual coincide con los argumentos planteados en entrevistas con personal de la UACI, de la empresa de infraestructura y del Organismo Internacional, respecto a cómo un reto importante en El Salvador es establecer herramientas de monitoreo y seguimiento respecto a iniciativas de CPS para efectivamente medir su impacto.

Ahora bien, con las premisas previas, al consultar respecto al potencial de integrar los CS dentro del marco normativo, la respuesta del experto es que el potencial si existe, sin embargo, ésta vía no es la única para implementar CPS y no es necesariamente la más eficiente, considerando el plazo que esto puede tomar por las otras prioridades dentro de las agendas políticas. Retomando su experiencia, planteó que la iniciativa de CPS en muchos países, inclusive en El Salvador, puede implementarse con las normativas vigentes; y que paralelamente a un proceso de reforma de ley, puede darse una integración administrativa de los diferentes CS dispersos en diferentes leyes, normas y políticas ya aprobadas, dentro de un instrumento de carácter ejecutivo (como una normativa o política particular) que permita avanzar en su implementación. A esto, se adiciona que, si bien es cierto que el marco normativo puede generar el respaldo legal para la implementación de CPS, su operativización necesita algo más directo y

práctico, “un instrumento técnico que le diga a las instituciones cómo aplicar estos CS” (Exfuncionario UNAC, comunicación personal virtual, 21 de mayo de 2022).

En esta línea, para avanzar en materia de CPS, el experto considera que el proceso debe ser liderado por la UNAC, tanto en el ejercicio de consolidar los CS como en la promoción o concientización de la noción de sostenibilidad en el país, especialmente para superar barreras culturales y superar el hecho que “todos hablan de sostenibilidad, pero nadie la aplica” (Exfuncionario UNAC, comunicación personal virtual, 21 de mayo de 2022). Esto, acompañado de la creación o fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y seguimiento, para lo cual también considera que implementar CPS representa una oportunidad de modernizar todo el sistema de CP en el país. Asimismo, otro reto importante es la necesidad de fortalecer la profesionalización de las personas que ejercen las CP, para lo cual también pueden implementarse iniciativas lideradas por la UNAC para avanzar en la materia, con énfasis en resaltar los beneficios que la iniciativa de CPS puede generar.

En último lugar, la valoración de los actores sugeridos a involucrarse en la iniciativa de CPS también fue considerada positiva por el experto, con una acotación particular respecto a cómo las asociaciones empresariales no solo contribuirían a la cooperación para el cumplimiento de los CS, sino también como entes de contraloría social durante su implementación. Considerando esta red de actores, y particularmente respecto a cómo su interacción contribuye a la formulación de CS, una recomendación importante es que no debe inventarse nada que no esté ya hecho y comprobado en otro lugar. De acuerdo con el experto, en la región latinoamericana ya existen instrumentos que pueden consultarse para adaptar los CS a los contextos específicos en los cuales se quieren implementar.

6. Discusión y conclusiones

En términos generales, los resultados alcanzados con esta investigación se alinean a los objetivos de identificar CS y evaluar su potencial de ser integrados al marco normativo de CP de El Salvador. Por tanto, es ahora posible contrastar dichos resultados, incluyendo otros insumos obtenidos a lo largo del proceso investigativo, con las premisas teóricas y contextuales planteadas para su análisis.

En primer lugar, conviene retomar la noción de gobernanza para discutir cómo se articula respecto al tema de CPS, principalmente porque los resultados permiten observar que existe una red importante de actores participantes en los procesos de CP, incluso respaldados por el marco normativo, que implica un nivel considerable de complejidad para trabajar en iniciativas de esta naturaleza. Dicha complejidad, puede argumentarse, surge de dos elementos importantes: (1) la necesidad de integrar múltiples percepciones y expectativas respecto a las CPS; y (2) limitaciones en recursos, información o potencial de acción de los actores involucrados a nivel individual, que requiere de su trabajo en conjunto. Lo anterior, complejiza la gobernanza alrededor de las estructuras público-privadas de toma de decisión en torno a las CPS, toda vez que la asimetría de la información y la ausencia de inclusión de usuarios finales en la conformación de sus marcos normativos, pueden dificultar la implementación de CS.

A esto, se agrega la complejidad inherente a la noción de la sostenibilidad misma, especialmente en términos de su implementación en CP para abordar aspectos económicos, sociales y ambientales. Por tanto, una segunda implicación para la gobernanza surge en cómo se debe llevar a cabo la coordinación entre los actores para priorizar objetivos, y con ello, qué elementos permitan vincular sus expectativas para avanzar hacia una meta común. Este elemento es la percepción misma del concepto de sostenibilidad, que de manera general ha sido valorado en términos favorables y como un elemento deseable para el bienestar, a pesar de existir diversas motivaciones de fondo como, por ejemplo, el compromiso de las IAP en trabajar hacia dicho bienestar desde la función pública, o la necesidad del sector privado de mantener su competitividad aun cuando existe interés sobre aspectos sociales y ambientales. A su vez, esta diversidad de motivaciones se alinea a propuestas de Lemos y Agrawal (2006), respecto a

modalidades de gobernanza híbridas, específicamente al facilitar la complementación del accionar de estos actores, generando bases para incluso establecer socios público-privados para avanzar en materia de CPS.

En el “deber ser”, la sostenibilidad debería guiar las coordinaciones entre actores para promover las CPS, lo que también es ámbito de abordaje de la gobernanza, sin embargo, a lo largo de la investigación ha sido posible observar que su implementación no parte de una función pública óptima, aun cuando muchos de los elementos recomendados para fortalecer las CP ya son explícitos en los marcos normativos vigentes, tales como los ejercicios de planificación entre instancias interinstitucionales o rescatar lecciones aprendidas desde experiencias previas para compras de similar naturaleza. Por tanto, los tomadores de decisiones en materia de CP cuentan con ventanas de oportunidad para aprovechar la percepción favorable de la sostenibilidad, para hacer explícitas las percepciones y expectativas de las partes involucradas, tanto en términos de cómo operativizar esta noción, como en la inclusión de otros actores que permitan avanzar hacia procesos de gobernanza, para la toma de decisión y el diseño de las políticas públicas, que sean más inclusivos y participativos considerando la heterogeneidad de los contextos dentro de los que se opera.

Este último punto se evidencia en tanto que los actores clave abordados en la investigación han recomendado la inclusión de otros actores dentro del proceso de CPS, particularmente otras instituciones del sector público, privado y académico; así como los mismos usuarios o beneficiarios finales para los cuales se realizan las compras. Particularmente, la inclusión de los usuarios representa una instancia de participación de la sociedad civil dentro del proceso de CP, que va más allá de un rol convencional de estar sujeto a la transparencia y rendición de cuentas desde la administración pública, sino que les hace participes en la definición de necesidades y expectativas que alimentan la noción de sostenibilidad de la que parte la iniciativa de CPS, orientan a la administración pública hacia soluciones más allá de plazos políticos y fortalece su rol de contralor social, en conjunto con otras instancias propuestas, como las asociaciones empresariales.

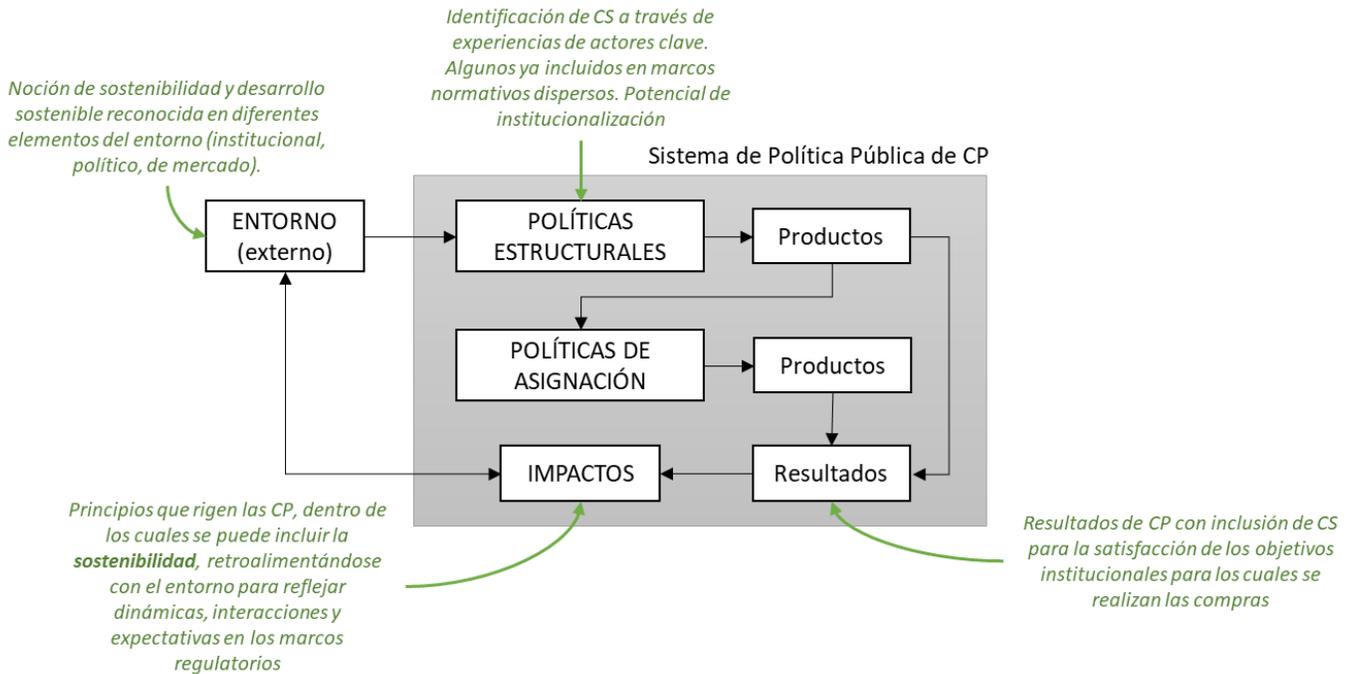
Incluso, al retomar las ideas de la gobernanza bajo contextos de globalización, estas interacciones entre actores no necesariamente se limitan al ámbito salvadoreño, en tanto existen

otros países en la región con avances importantes en materia de CPS que representan instancias para el intercambio de experiencias y buenas prácticas. En un estudio de Oviedo (2020), por ejemplo, se evidencia que países como República Dominicana, Perú, Paraguay, Costa Rica y Chile han avanzado en establecer sistemas de medición e indicadores para el monitoreo de CPS, mientras que desde El Salvador existen avances en aspectos de marco normativo (leyes y reglamentos) o experiencia de procesos con CS, que podrían servir de base para replicar en otros países de la región.

Por tanto, si bien es cierto que el énfasis de la investigación está centrado en el marco normativo de CP, ha ido posible entender que sus procesos no necesariamente se limitan a la interacción del Estado y el mercado como agentes económicos, y que no solo responden exclusivamente a la racionalidad de un sistema productivo vigente. No debe desvirtuarse que el accionar desde el sector público y privado, al menos según esta exploración, puede responder a elementos favorables para la sostenibilidad, evidenciado por un nivel de conciencia respecto a la importancia de mantener procedimientos de CP en constante evolución para incluir CS y trabajar en conjunto con otros actores clave para avanzar en el cumplimiento de objetivos que van más allá de procesos rutinarios. Incluso, dentro de esta articulación entre actores públicos y privados existen ya instrumentos que pueden guiar la operativización de algunos CS, como el establecimiento de impuestos ambientales, obtención de permisos especiales de importación u otro tipo de incentivos económicos (Lemos & Agrawal, 2006).

Entonces, considerando que la noción de gobernanza parte de la coordinación entre actores público-privados, es que la captura de las diversas percepciones y expectativas es relevante para la conformación de instrumentos de política pública. Así, retomando el marco analítico de políticas de las CP planteado en el marco teórico, el ejercicio de identificación de CS y los actores a involucrarse en iniciativas de CPS ha permitido confirmar una serie de elementos importantes, como ilustrado en la *figura 14*.

Figura 14. Sistema de política de CP considerando elementos de sostenibilidad.



Nota: elaboración propia.

En primer lugar, dentro del entorno que afecta las políticas de CP se ha identificado que las nociones de sostenibilidad y desarrollo sostenible ya están siendo consideradas en diferentes esferas abordadas en esta investigación, particularmente a nivel interno de las instituciones, en el mercado y en la política. Si bien es cierto que aún existen espacios de mejora, sobre todo respecto a su implementación efectiva, esto implica que, en principio, estos conceptos se reflejen en las políticas estructurales necesarias para la promoción de iniciativas de CPS (con sus CS respectivos) y la posterior definición de métricas para medir sus resultados. Esto se refuerza por el hecho que, tal cual identificado por actores clave, ya existen muchos instrumentos que soportan técnica y legalmente la implementación de CS en el país, a pesar de encontrarse dispersos y más allá del marco normativo propio de las CP.

En ese sentido, si la dinámica del sistema se complementa con la noción de calidad como principio rector del Estado, y la discusión previa respecto a las implicaciones de gobernanza, puede plantearse que el Estado debe asumir un rol asociativo entre diferentes agentes y recursos para facilitar la toma de decisiones colectivas y la definición de los instrumentos necesarios para

ello. Por tanto, en materia de CP, esta interacción permitiría la identificación de las dificultades o problemáticas durante su implementación y abrir espacios para proponer soluciones, cuya aplicación sistemática permitiría gradualmente su institucionalización. Los resultados de la investigación demuestran que ya existen problemáticas y oportunidades identificadas en el proceso de CP, e incluso concordantes con otras investigaciones en la materia (tales como la modernización y digitalización de los procesos, o el aseguramiento de condiciones por parte de las IAP para aplicar ciertos CS), que deben abordarse para avanzar hacia las CPS como un elemento considerado deseable y positivo.

Así, considerando que los resultados de la interacción entre los elementos del marco de políticas de CP se traducen en los valores y principios que les rigen, es posible inferir que avanzar hacia la implementación de CPS permitiría establecer a la sostenibilidad como un principio rector, que retroalimentaría tanto al entorno sobre el cuál se desarrollan, como a las políticas estructurales en sí mismas. Entonces, es coherente confirmar que existe el potencial de integrar la sostenibilidad dentro del marco normativo de las CP en El Salvador, para transformarlas en CPS orientadas a la promoción del desarrollo sostenible. Con los resultados planteados, incluso es posible argumentar que implementar CPS fortalecería el cumplimiento de las tres funciones de un marco normativo, en tanto se satisfacerían las necesidades de la población a través de la interacción con diferentes actores involucrados para la identificación y formulación de CS (función pública); y se promovería el mejor valor económico de las CP en tanto se tomarían en cuenta valores agregados (función administrativa y económica), contribuyendo a cambios estructurales identificados por los actores clave, como lo es superar la noción del valor económico únicamente vinculado al menor precio.

Por otra parte, los resultados de la investigación también permiten confirmar que la institucionalización de la sostenibilidad en las CP, a través de su inclusión en el marco normativo principal, no es una condición única ni imprescindible para la implementación de las CPS, en tanto las reformas de estos instrumentos no se realizan de forma eficiente y no siempre están alineadas a otras prioridades de las agendas políticas. Entonces, si bien es cierto que es deseable la inclusión de la sostenibilidad como principio rector en el marco normativo, se reconoce que paralelamente pueden existir otros esfuerzos por parte de las diferentes partes interesadas en la

implementación de CPS, para la integración de diferentes CS y la revisión de procedimientos para su incorporación en diferentes procesos. Esto, incluso, puede favorecer el ciclo del sistema de CP planteado, en tanto los resultados que puedan alcanzarse con las CPS pueden retroalimentarse con el entorno y generar expectativas respecto a la inclusión de la sostenibilidad como principio de CP en el país.

Ahora bien, abordando el aspecto práctico de las CPS, es importante resaltar el proceso de identificación de CS, en tanto esta exploración ha permitido demostrar que éstos efectivamente pueden ser contruidos a través del trabajo con partes interesadas clave, rescatando buenas prácticas y experiencias que se vinculan al contexto nacional, más allá de una implementación de ‘arriba hacia abajo’ de marcos preexistentes que no necesariamente se ajustan al ejercicio de las CP del país. Particularmente, el ejercicio también permitió cumplir con las características de los CS planteados, dado que se lograron identificar medios de verificación, se propuso la inclusión de instituciones especializadas para facilitar su comprensión, y se contó con la retroalimentación de representantes del mercado para explorar su factibilidad y adaptabilidad en diferentes condiciones y sectores.

Sin embargo, en este punto es importante reconocer una serie de limitaciones enfrentadas durante la investigación, que principalmente se derivan de la ausencia de datos respecto a la implementación de CP con la incorporación de CS. En primer lugar, e incluso resaltado por muchos de los actores abordados, esta ausencia de datos impide medir el impacto que las iniciativas de CPS pueden generar en término de métricas del desarrollo sostenible en los procesos administrativos de las CP (tales como cambios en presupuestos, participación del mercado, avances institucionales, entre otros).

En este sentido, vale destacar que la falta de datos limita: (1) la facultad de la población para la contraloría social y rendición de cuentas de la administración pública; y (2) la capacidad de generar incentivos para diferentes actores involucrados en las CP para implementar CS, dado que se observa que muchos de los CS son valorados positivamente a partir de experiencias exitosas en su implementación, pero que no se encuentran sistematizadas para facilitar la difusión de dichos resultados.

Particularmente, la ausencia de datos también impidió vincular los CS identificados con los principios del marco de TNS para medir su vinculación con la sostenibilidad, el cual continúa siendo valioso para la planificación de estos criterios y orientarlos hacia perspectivas de sostenibilidad a través de acciones concretas, toda vez que exista la articulación de los actores involucrados para su implementación. Pero, en este punto, su evaluación sería puramente especulativa dado que, por deficiencias institucionales y por limitaciones de la investigación misma, no existen sistemas de monitoreo y medición para demostrarlo.

Cabe agregar que en la revisión bibliográfica se identificó que, como parte de la asistencia técnica brindada por la RICG (2017), se elaboró un plan para avanzar en la implementación de las CPS, el cual incluye una sección para crear mecanismos de monitoreo y evaluación, basado en un sistema de indicadores de impacto gestionado por la UNAC. Sin embargo, no se encontró evidencia respecto a la implementación de dicho plan, aunado a que su plazo de implementación (2017-2021) también experimentó un cambio drástico en la gestión presidencial y el acceso a la información pública. No obstante, lo anterior representa una oportunidad sobre la cuál pueden plantearse más investigaciones para la identificación de soluciones construidas desde enfoques colaborativos, considerando que, intuitivamente, muchos de los CS pueden ya vincularse a principios como la reducción de desigualdades sociales y la reducción de la extracción y acumulación de sustancias producidas por la humanidad en la corteza terrestre.

A su vez, también es importante mencionar que, al revisar el marco normativo, se observa que muchos de los elementos que facilitarían el monitoreo y seguimiento de las CP ya están regulados, tales como la existencia de una plataforma para su gestión (COMPRASAL), la facultad de consolidar procesos para generar economías de escala, y las delegaciones de funciones y responsabilidades de las IAP, incluyendo el ejercicio de la PAAC partiendo de análisis de inventarios, estudios de mercado y experiencias previas. Por tanto, esta ausencia de datos nuevamente representa una potencialidad para otros estudios orientados a identificar cuáles son los problemas o cuellos de botella para sostener una base de datos al respecto; y proponer una serie de recomendaciones para el desarrollo de herramientas y plataformas para su monitoreo.

Finalmente, retomando la pregunta y objetivos de esta investigación, respecto a cuáles son los CS con potencial de complementar al marco normativo de CP en El Salvador, es posible

mencionar que se ha cumplido la intención de poder identificar dichos CS orientados a promover las CPS, e incluso plantear que más allá de esta integración, existen otras instancias y oportunidades para avanzar en la materia y contribuir al desarrollo sostenible del país. Además, si bien es cierto que el carácter de la investigación ha sido exploratorio y que los resultados alcanzados no deben generalizarse, se ha contribuido a demostrar que la sostenibilidad si se puede operacionalizar y no se limita a un concepto abstracto para justificar agendas políticas. Sin embargo, esto implica reconocer la complejidad de los contextos sobre los que se opera y la necesidad de involucrar diferentes partes para avanzar a su implementación.

7. Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aldieri, L., & Vinci, C. P. (2021). Eco-innovation in support of Sustainable Development Goals. In W. Filho, A. Azul, L. Brandli, A. Salvia, & T. Wall (Eds.), *Industry, Innovation and Infrastructure* (pp. 1–10). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71059-4_63-1
- Araya Allende, J. (2006). *Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*. Naciones Unidas, CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4407/1/S2006606_es.pdf
- Barbier, E. B. (1987). The concept of sustainable economic development. *Environmental Conservation*, 14(2), 101–110.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S0376892900011449>
- Bárcena, A., & Prado, A. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37648/S1500293_es.pdf?sequence=4
- Bartolini, A. (2016). *CPO Rising 2016: The art and science of procurement*. SAP Ariba.
<https://www.ariba.com/resources/library/cpo-rising-2016-the-art-and-science-of-procurement>
- Basheka, B. (2013). The science of public procurement management and administration. In G. L. Albano, K. Snider, & K. Thai (Eds.), *International Public Procurement Conference 5* (pp. 290–330). IPPC. http://ippa.org/jopp/download/vol12/Book/Chapter%2011_Basheka.pdf
- Binder, C. R., Hinkel, J., Bots, P. W. G., & Pahl-Wostl, C. (2013). Comparison of frameworks for analyzing social-ecological systems. *Ecology and Society*, 18(4).
<https://doi.org/10.5751/ES-05551-180426>

- Burns, S. (1999). The Natural Step: A compass for environmental management systems. *Corporate Environmental Strategy*, 6(4), 329–342.
[https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S1066-7938\(00\)80049-4](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S1066-7938(00)80049-4)
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. J. (2010). Triple helix, quadruple helix and quintuple helix and how do knowledge, innovation and the environment relate to each other? A proposed framework for a trans-disciplinary analysis of sustainable development and social ecology. *International Journal of Social Ecology and Sustainable Development*, 1(1), 41–69.
<https://doi.org/10.4018/jsesd.2010010105>
- Casier, L., Huizenga, R., Perera, O., Ruete, M., & Turley, L. (2015). *Implementando compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe. Optimizando el valor por dinero a través del ciclo de vida*. <https://www.iisd.org/system/files/publications/iisd-handbook-ingles.pdf>
- Casier, L., & Ruete, M. (2020). *Avanzando hacia compras públicas estratégicas en América Latina y el Caribe*. International Institute for Sustainable Development.
<https://secureservercdn.net/198.71.233.44/u1y.854.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/05/Avanzando-hacia-Compras-P%C3%BAblicas-estrat%C3%A9gicas-en-LAC-case-studies-.pdf>
- Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial. (2010). *Hacia una política de compras públicas sustentables en Centroamérica*.
<http://comprasresponsables.cegesti.org/articulos/articulo-13-221010.pdf>
- Claro, J. (2007). *Las compras y contrataciones del Estado en Centroamérica y República Dominicana*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-compras-y-contrataciones-del-Estado-en-Centroam%C3%A9rica-y-Rep%C3%BAblica-Dominicana.pdf>
- Coe, C. (1989). *Public financial management*. Prentice-Hall.
- Connolly, C., de Pasquale, F., & Noel, S. (2020). *La compra pública como motor de desarrollo de la economía de triple impacto: Herramientas para avanzar en su implementación*. Sistema B. <http://hdl.handle.net/10625/59139>

Constitución de la República de El Salvador, (2014).

https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_07285707_4_archivo_documento_legislativo.pdf

Costanza, R., Daly, H., & Bartholomew, J. (1991). Goals, agenda and policy recommendations for ecological economics. In R. Costanza (Ed.), *Ecological economics: The science and management of sustainability* (pp. 1–21). Columbia University Press.

Costanza, R., & Patten, B. C. (1995). Defining and predicting sustainability. *Ecological Economics*, 15, 193–196. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0921-8009\(95\)00048-8](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0921-8009(95)00048-8)

de Vries, B. (2013). *Sustainability science*. Cambridge University Press.

<https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511794469>

Department for Environment Food and Rural Affairs. (2006). *Procuring the future. Sustainable procurement national action plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force*. www.defra.gov.uk

Goodland, R., & Daly, H. (1996). Environmental sustainability: Universal and non-negotiable. *Ecological Applications*, 6(4), 1002–1017. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2269583>

Hallowell, M. R., & Gambatese, J. A. (2010). Qualitative research: Application of the Delphi method to CEM research. *Journal of Construction Engineering and Management*, 136(1), 99–107. <https://doi.org/10.1061/ASCECO.1943-7862.0000137>

Harland, C., Telgen, J., & Callender, G. (2013). International research study of public procurement. In *The SAGE Handbook of Strategic Supply Management* (pp. 372–399). SAGE Publications Inc. <https://doi.org/10.4135/9781446269886.n16>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación* (Sexta Edición). McGraw-Hill.

Hwang, G. H., Chen, B., & Huang, S. H. (2018). Development and analysis of an enhanced multi-expert knowledge integration system for designing context-aware ubiquitous learning

- contents. *International Journal of Distance Education Technologies*, 16(4), 31–53.
<https://doi.org/10.4018/IJDET.2018100103>
- Jalilova, G., Khadka, C., & Vacik, H. (2012). Developing criteria and indicators for evaluating sustainable forest management: A case study in Kyrgyzstan. *Forest Policy and Economics*, 21, 32–43. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2012.01.010>
- Johnston, P., Everard, M., Santillo, D., & Robèrt, K. H. (2007). Reclaiming the definition of sustainability. *Environmental Science and Pollution Research*, 14(1), 60–66.
<https://doi.org/10.1065/espr2007.01.375>
- Kates, R. W., Clark, W. C., Corell, R., Hall, J. M., Jaeger, C. C., Lowe, I., Mccarthy, J. J., Schellnhuber, H. J., Bolin, B., Dickson, N. M., Faucheux, S., Gallopin, G. C., Grüber, A., Huntley, B., Jäger, J., Jodha, N. S., Kaspersen, R. E., Mabogunje, A., Matson, P., ... Svedin, U. (2001). Sustainability science. *Science*, 292(5517), 641–642.
<https://www.jstor.org/stable/3083523>
- Komakech, R. A. (2018). The science of public procurement and administration. *Advances in Politics and Economics*, 1(2), 80–90. <https://doi.org/10.22158/ape.v1n2p80>
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. In A. Cerillo I Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57–82). Instituto Nacional de la Administración Pública.
<https://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>
- Kuhlman, T., & Farrington, J. (2010). What is sustainability? *Sustainability*, 2(11), 3436–3448.
<https://doi.org/10.3390/su2113436>
- Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública*, (2019).
<https://unacv2.mh.gob.sv/comprasalmicro/portalspublico/api/v1/normativo/loadfile/181>
- le Galès, P. (2011). Policy instruments and governance. In M. Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 142–159). SAGE Publications.
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 297–325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>

- Li, H., Zhang, X., Ng, S. T., & Skitmore, M. (2018). Quantifying stakeholder influence in decision/evaluations relating to sustainable construction in China – A Delphi approach. *Journal of Cleaner Production*, 173, 160–170.
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.04.151>
- Márquez-Escárcega, J. L. (2017). Participación ciudadana en la elaboración de indicadores para la evaluación de la gestión ambiental sostenible. *Revista Luna Azul*, 45, 252–265.
<https://doi.org/10.17151/luaz.2017.45.13>
- Mieles Barrera, M. D., Tonon, G., & Alvarado Salvado, S. V. (2012). Investigación cualitativa: El análisis temático para el tratamiento de la información desde el enfoque de la fenomenología social. *Universitas Humanística*, 74, 195–225.
<http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n74/n74a10.pdf>
- Naciones Unidas. (1987). *Informe de la comisión mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo. “Nuestro futuro común.”*
https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=S
- Naciones Unidas. (2021). *Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.* <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>
- Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. (2019). *Manual de adquisiciones.*
https://content.unops.org/service-Line-Documents/Procurement/UNOPS-Procurement-Manual-2019_ES.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. (2021). *Marco de adquisiciones sostenibles. Anexo 1 del manual de adquisiciones.* https://content.unops.org/service-Line-Documents/Procurement/UNOPS-Procurement-Manual-Annex-1-2021_ES.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura - FAO. (2013). *Sustainability assesment of food and agriculture systems (SAFA) indicators.*
https://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/sustainability_pathways/docs/SAFA_Indicators_final_19122013.pdf

Oviedo, C. (2020). *Compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe. Acciones hacia la implementación.*

<https://secureservercdn.net/198.71.233.44/u1y.854.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/05/Compras-P%C3%BAblicas-Sostenibles-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-El-Caribe-2020.pdf>

Pavlovskaja, E. (2014). Sustainability criteria: Their indicators, control, and monitoring (with examples from the biofuel sector). *Environmental Sciences Europe*, 26(17).

<https://doi.org/10.1186/s12302-014-0017-2>

Perera, O., Chowdhury, N., & Goswami, A. (2007). *State of play in sustainable public procurement.* https://www.iisd.org/system/files/publications/state_procurement.pdf

Peters, B. G. (2018). *American public policy: Promise and performance* (11th ed.). CQ Press.

Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2016, (2016).

Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2017, (2017).

<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/caja-mined/documents/206079/download>

Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2018, (2018).

<https://www.salud.gob.sv/unidad-de-adquisiciones-y-contrataciones-institucional-uaci/#>

Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2019, (2019).

<https://www.salud.gob.sv/unidad-de-adquisiciones-y-contrataciones-institucional-uaci/#>

Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2020, (2019).

<https://www.salud.gob.sv/download/politica-anual-de-adquisiciones-y-contrataciones-de-las-instituciones-de-la-administracion-publica-2020/#>

Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2021, (2020).

<https://unacv2.mh.gob.sv/comprasalmicro/portalpublico/api/v1/normativo/loadfile/285>

Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*, 69, 161–185.

<https://doi.org/https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i69.1022>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Procurement manual*.
http://163.121.56.10/gopp_web_site/Procurement_procedures/August_2005_Procurement_Manual.pdf
- Provencio, E. (2019). El desarrollo de la política ambiental en México. In F. Rosete, C. Escalera-Matamoros, B. Ayala-Orozco, E. García-Frapolli, & C. Galán (Eds.), *El ciclo de políticas públicas. Casos selectos de la política ambiental mexicana para la enseñanza* (pp. 50–72). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Purvis, B., Mao, Y., & Robinson, D. (2019). Three pillars of sustainability: In search of conceptual origins. *Sustainability Science*, *14*, 681–695.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2017). *Estudio de caso. Implementando compras públicas sostenibles en El Salvador*. [http://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/archivos/Contenidos/es/615/Estudio de caso- CPS en El Salvador1.pdf](http://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/archivos/Contenidos/es/615/Estudio_de_caso_CPS_en_El_Salvador1.pdf)
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública*, (2020).
<https://unacv2.mh.gob.sv/comprasalmicro/portalpublico/api/v1/normativo/loadfile/310>
- Robèrt, K.-H. (2000). Tools and concepts for sustainable development, how do they relate to a general framework for sustainable development, and to each other? *Journal of Cleaner Production*, *8*(3), 243–254. [https://doi.org/10.1016/S0959-6526\(00\)00011-1](https://doi.org/10.1016/S0959-6526(00)00011-1)
- Rodríguez Meléndez, R. (2006). *Neoliberalismo y modernización del Estado en El Salvador. Análisis de tres procesos: Privatización, desregulación y descentralización*.
<http://hdl.handle.net/10334/56>
- Skulmoski, G. J., Hartman, F. T., & Krahn, J. (2007). The Delphi method for graduate research. *Journal of Information Technology Education*, *6*.
<https://www.jite.org/documents/Vol6/JITEv6p001-021Skulmoski212.pdf>

- Snider, K. F., & Rendon, R. G. (2008). Public procurement policy: implications for theory and practice. *Journal of Public Procurement*, 8(3), 310–333. <https://doi.org/10.1108/jopp-08-03-2008-b003>
- Spangenberg, J. H. (2011). Sustainability science: A review, an analysis and some empirical lessons. *Environmental Conservation*, 38(3), 275–287. <https://doi.org/10.1017/S0376892911000270>
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Paidós.
- Thai, K. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9–50. <https://doi.org/https://doi.org/10.1108/JOPP-01-01-2001-B001>
- UNAC. (2017). *Las compras públicas sostenibles en El Salvador. Taller de trabajo sobre la plataforma online de compras públicas sostenibles para América Latina y el Caribe*. https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/unac-avance_cps_2017_panama.pdf
- Vallejo, N., & Hauselmann, P. (2004). *Governance and multi-stakeholder processes*. https://www.iisd.org/system/files/publications/sci_governance.pdf
- Vela Peón, F. (2001). Un acto metodológico básico de la investigación social: La entrevista cualitativa. In M. L. Tarrés (Ed.), *Observar, escuchar y comprender: Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (p. 409). El Colegio de México.
- Waseem, N., & Kota, S. (2017). Sustainability definitions. An analysis. *Smart Innovation, Systems and Technologies*, 66, 361–371. https://doi.org/10.1007/978-981-10-3521-0_31

Anexos

Anexo 1. Descripción de subprocesos de CP, según modalidad de contratación

Subproceso	Licitación/Concurso Público	Libre Gestión	Contratación Directa
Convocatoria	Publicación de requerimientos en COMPRASAL y en al menos uno de los medios de prensa de circulación nacional. Si lo amerita, la convocatoria también puede realizarse a nivel internacional	Publicación de requerimientos en COMPRASAL para asegurar competencia. Además, la UACI puede seleccionar directamente al menos tres potenciales oferentes para requerir las ofertas.	En caso de que se permita generar competencia, la UACI seleccionará al menos tres potenciales oferentes idóneos para la presentación de ofertas.
Retiro de bases	Obtención de bases de licitación o concurso por parte de los interesados en presentar ofertas, ya sea de forma electrónica o físicamente en la UACI responsable de la convocatoria.	No aplica. Los TdR o las ET son publicadas en COMPRASAL o directamente compartidas con los potenciales oferentes identificados.	No aplica.
Adendas, enmiendas y notificación	Modificaciones a las bases de licitación o concurso antes del vencimiento de plazo para la presentación de ofertas. Todos los ofertantes que han manifestado interés deberán ser notificados.	No aplica.	No aplica.
Consultas	Recepción de consultas escritas por parte de los interesados en ofertar, respecto al contenido de las bases de licitación o concurso. Éstas deben ser consultadas dentro de un plazo determinado en las mismas bases, y con el apoyo de las Unidades Solicitantes, de ser necesario.	Cualquier aclaración necesaria respecto a los TdR o las ET es realizada directamente con la UACI contratante.	Cualquier aclaración necesaria respecto a los requerimientos es realizada directamente con la UACI contratante.
Presentación de ofertas	Presentación de ofertas técnicas y económicas de los ofertantes, incluyendo las garantías de mantenimiento de oferta y dentro del tiempo y forma definido en las bases de licitación o concurso.	Las ofertas son presentadas directamente con la UACI contratante, con mayor flexibilidad respecto a la presentación de garantías y otra documentación de soporte, según la naturaleza de la compra.	Las ofertas son presentadas directamente con la UACI contratante.

Subproceso	Licitación/Concurso Público	Libre Gestión	Contratación Directa
Apertura pública de ofertas	Acto liderado por la UACI, en la cual se abren las ofertas técnicas y económicas, en el lugar, día y hora indicado en las bases. Pueden participar los ofertantes interesados y que hayan presentado sus ofertas en conformidad. El proceso concluye con un acta que haga constar las ofertas y montos ofertados.	No aplica.	No aplica.

Anexo 2. Herramientas metodológicas para primera ronda de entrevistas

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD
FACULTAD DE CIENCIAS

“ANÁLISIS Y PROMOCIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES EN EL SALVADOR COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE”

Según el Artículo 117 de la Constitución de la República de El Salvador, es deber del Estado garantizar el desarrollo sostenible a través de diferentes instrumentos a su disposición. Entre ellos, se encuentra la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) que representa el elemento central de un marco normativo que, desde 2016, ha incluido lineamientos para la promoción de Compras Públicas Sostenibles, definidas como *“las compras donde se garantice la relación calidad-precio, considerando en su decisión el mejor valor económico, con la finalidad de generar beneficio, no solo a la institución sino también a la sociedad y a la economía, al mismo tiempo minimizando el daño al medio ambiente”*³.

En ese sentido, la presente investigación es de carácter exploratorio para analizar el proceso de compras públicas en el país, revisando premisas teóricas e identificando las experiencias y buenas prácticas de actores clave en el proceso, a fin de proponer una serie de criterios de sostenibilidad con potencial de integración a la LACAP. Específicamente, se pretende la identificación de criterios sociales, ambientales y económicos que pueden complementarse a los procesos de contratación a los cuáles se someten diferentes ofertantes/contratistas para la suscripción de contratos con las Instituciones de la Administración Pública; y que orienten a las partes involucradas a tomar acciones para la promoción del desarrollo sostenible.

Aviso de Privacidad:

A través de la presente entrevista, se recabará su información personal y profesional relevante para la investigación titulada “Análisis y Promoción de Compras Públicas Sostenibles en El Salvador como Estrategia para el Desarrollo Sostenible”, para optar al grado de Maestría en Ciencias de la Sostenibilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En ese sentido, los datos obtenidos serán utilizados exclusivamente con fines académicos enmarcados en la investigación mencionada, sin vinculaciones a agendas políticas o expectativas de beneficios económicos.

Con lo anterior, usted otorga su consentimiento expreso a proporcionar voluntariamente los datos e información a través de la entrevista, la cuál será grabada y/o registrada en texto para su posterior procesamiento y análisis.

Para más información por favor contactar a Mauricio Himede Palomo en mhimede@comunidad.unam.mx

³ Definición extraída de la Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2020, aprobada por el Consejo de Ministros de El Salvador.

Consideraciones Iniciales:

La presente entrevista se llevará a cabo bajo una modalidad semiestructurada, de forma virtual, donde se plantearán preguntas abiertas basadas en una guía de elementos de interés, sobre los cuales podrán introducirse preguntas adicionales para precisar conceptos y obtener más información.

El objetivo general de la entrevista es capturar las experiencias y valoraciones de actores clave seleccionados en materia del proceso de compras públicas en El Salvador, e incluso identificar si ya han participado en casos que requirieron la incorporación de criterios de sostenibilidad.

En particular, a través de la entrevista con personal de la **UACI**, se pretende conocer sobre sus experiencias respecto a los procesos internos de las Instituciones de la Administración Pública, incluyendo su relación con otros actores y la incorporación de criterios de sostenibilidad. Dentro de ello, se espera rescatar sus valoraciones respecto a los resultados alcanzados y algunas recomendaciones que puedan surgir de dichas experiencias.

Estructura de Entrevista:

Eje de Entrevista	Preguntas Guía
A. Identificación general	A1. ¿Cuál es la institución a la cual pertenece su Unidad? A2. ¿Cuántos años de experiencia tiene de trabajar en la UACI? A3. ¿Qué rol desempeña actualmente dentro de su Unidad?
B. Descripción del proceso interno de las compras públicas	B1. Desde su experiencia ¿Con qué áreas de su institución debe mantener coordinaciones para llevar a cabo compras públicas? B2. Desde su experiencia ¿Existen dificultades en dicho proceso de coordinación?
C. Valoración del proceso de compras públicas	C1. Desde su experiencia, ¿Puede identificar algunas limitaciones o dificultades al implementar compras públicas? C2. Desde su experiencia, ¿Puede identificar algunas oportunidades o buenas prácticas al implementar compras públicas?
D. Conocimiento general del desarrollo sostenible y criterios de sostenibilidad ⁴	D1. ¿Está familiarizado/a con la idea de desarrollo sostenible? D2. ¿Considera que el compromiso del Estado con el desarrollo sostenible impacta las operaciones de la UACI? D3. ¿Considera que el marco normativo de las compras públicas (por ejemplo, la LACAP) permite implementar iniciativas para el desarrollo sostenible?

⁴ Antes de iniciar las preguntas de este eje, el entrevistador expondrá brevemente las definiciones de desarrollo sostenible y criterios de sostenibilidad que están siendo considerados para la investigación.

Eje de Entrevista	Preguntas Guía
<p>E. Valoración de incorporar criterios de sostenibilidad en las compras públicas</p>	<p>E1. ¿Ha tenido experiencias en implementar procesos de compras públicas que incluyen criterios de sostenibilidad ambientales, sociales o económicos?⁵ ¿Cómo considera que ha sido la respuesta del mercado?</p> <p>E2. ¿Qué criterios de sostenibilidad ambiental considera que podrían implementarse con facilidad? ¿Existen algunos que considera muy complejos de implementar?</p> <p>E3. ¿Qué criterios de sostenibilidad social considera que podrían implementarse con facilidad? ¿Existen algunos que considera muy complejos de implementar?</p> <p>E4. ¿Qué criterios de sostenibilidad económica considera que podrían implementarse con facilidad? ¿Existen algunos que considera muy complejos de implementar?</p> <p>E5. ¿Existen buenas prácticas o elementos que no han funcionado al momento de implementar compras públicas con criterios de sostenibilidad?</p>
<p>F. Cierre</p>	<p>F1. ¿Cómo describiría la forma ideal para implementar criterios de sostenibilidad en las compras públicas? ¿Considera factible que se incluya como un elemento de la LACAP?</p> <p>F2. ¿Considera que existen otros actores clave con los que necesitaría trabajar para poder implementar criterios de sostenibilidad?</p>

⁵ Dependiendo la naturaleza de cada empresa, el entrevistador podrá brindar ejemplos de diferentes criterios de sostenibilidad para referencia del entrevistado.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD
FACULTAD DE CIENCIAS

“ANÁLISIS Y PROMOCIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES EN EL SALVADOR COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE”

Según el Artículo 117 de la Constitución de la República de El Salvador, es deber del Estado garantizar el desarrollo sostenible a través de diferentes instrumentos a su disposición. Entre ellos, se encuentra la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) que representa el elemento central de un marco normativo que, desde 2016, ha incluido lineamientos para la promoción de Compras Públicas Sostenibles, definidas como *“las compras donde se garantice la relación calidad-precio, considerando en su decisión el mejor valor económico, con la finalidad de generar beneficio, no solo a la institución sino también a la sociedad y a la economía, al mismo tiempo minimizando el daño al medio ambiente”*⁶.

En ese sentido, la presente investigación es de carácter exploratorio para analizar el proceso de compras públicas en el país, revisando premisas teóricas e identificando las experiencias y buenas prácticas de actores clave en el proceso, a fin de proponer una serie de criterios de sostenibilidad con potencial de integración a la LACAP. Específicamente, se pretende la identificación de criterios sociales, ambientales y económicos que pueden complementarse a los procesos de contratación a los cuáles se someten diferentes ofertantes/contratistas para la suscripción de contratos con las Instituciones de la Administración Pública; y que orienten a las partes involucradas a tomar acciones para la promoción del desarrollo sostenible.

Aviso de Privacidad:

A través de la presente entrevista, se recabará su información personal y profesional relevante para la investigación titulada “Análisis y Promoción de Compras Públicas Sostenibles en El Salvador como Estrategia para el Desarrollo Sostenible”, para optar al grado de Maestría en Ciencias de la Sostenibilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En ese sentido, los datos obtenidos serán utilizados exclusivamente con fines académicos enmarcados en la investigación mencionada, sin vinculaciones a agendas políticas o expectativas de beneficios económicos.

Con lo anterior, usted otorga su consentimiento expreso a proporcionar voluntariamente los datos e información a través de la entrevista, la cuál será grabada y/o registrada en texto para su posterior procesamiento y análisis.

Para más información por favor contactar a Mauricio Himede Palomo en mhimede@comunidad.unam.mx

Consideraciones Iniciales:

⁶ Definición extraída de la Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2020, aprobada por el Consejo de Ministros de El Salvador.

La presente entrevista se llevará a cabo bajo una modalidad semiestructurada, de forma virtual, donde se plantearán preguntas abiertas basadas en una guía de elementos de interés, sobre los cuales podrán introducirse preguntas adicionales para precisar conceptos y obtener más información.

El objetivo general de la entrevista es capturar las experiencias y valoraciones de actores clave seleccionados en materia del proceso de compras públicas en El Salvador, e incluso identificar si ya han participado en casos que requirieron la incorporación de criterios de sostenibilidad.

En particular, a través de la entrevista con **oferentes/contratistas**, se pretende conocer sobre sus experiencias en la participación y adjudicación de contratos con Instituciones de la Administración Pública, en términos generales y con la incorporación de criterios de sostenibilidad. Adicionalmente, se espera rescatar sus valoraciones respecto a las solicitudes de criterios de sostenibilidad específicos.

Estructura de Entrevista:

Eje de Entrevista	Preguntas Guía
A. Identificación general	<p>A1. ¿Cuál es el sector o actividad principal de la empresa?</p> <p>A2. ¿Cuál es el tamaño/categoría de la empresa?</p> <p>A3. ¿Cuántos años de experiencia tiene de participar en procesos de compras públicas?</p>
B. Conocimiento general del proceso de compras públicas en El Salvador	<p>B1. ¿Está familiarizado/a con las leyes y políticas que regulan los procesos de compras públicas en el país? Por ejemplo: LACAP y RELACAP.</p> <p>B2. Desde su experiencia ¿Qué procesos implica para su empresa participar en compras públicas?</p>
C. Valoración del proceso de compras públicas	<p>C1. Desde su experiencia, ¿Puede identificar algunos beneficios u oportunidades de participar en compras públicas?</p> <p>C2. Desde su experiencia, ¿Puede identificar los principales retos o dificultades de participar en compras públicas?</p> <p>C3. ¿Existen buenas prácticas o lecciones aprendidas que su empresa considera al momento de participar en compras públicas?</p>
D. Conocimiento general del desarrollo sostenible y criterios de sostenibilidad ⁷	<p>D1. ¿Está familiarizado/a con la idea de desarrollo sostenible?</p> <p>D2. ¿Considera que su empresa tiene o podría tener interés en contribuir al desarrollo sostenible?</p> <p>D3. ¿Considera que su empresa tiene o podría tener capacidad para contribuir al desarrollo sostenible?</p>
E. Valoración de incorporar criterios de	<p>E1. ¿Ha tenido experiencias en participar en procesos de compras públicas que incluyen criterios de sostenibilidad ambientales, sociales o económicos?⁸.</p>

⁷ Antes de iniciar las preguntas de este eje, el entrevistador expondrá brevemente las definiciones de desarrollo sostenible y criterios de sostenibilidad que están siendo considerados para la investigación.

⁸ Dependiendo la naturaleza de cada empresa, el entrevistador podrá brindar ejemplos de diferentes criterios de sostenibilidad para referencia del entrevistado.

Eje de Entrevista	Preguntas Guía
sostenibilidad en las compras públicas	<p>E2. ¿Qué criterios de sostenibilidad ambiental considera que su empresa podría cumplir al participar en compras públicas? ¿Existen algunos que no podría cumplir?</p> <p>E3. ¿Qué criterios de sostenibilidad social considera que su empresa podría cumplir al participar en compras públicas? ¿Existen algunos que no podría cumplir?</p> <p>E4. ¿Qué criterios de sostenibilidad económica considera que su empresa podría cumplir al participar en compras públicas? ¿Existen algunos que no podría cumplir?</p> <p>E5. En general, ¿Qué retos le implicarían a su empresa tener que cumplir con criterios de sostenibilidad?</p>
F. Cierre	<p>F1. ¿Cómo describiría la forma ideal para implementar criterios de sostenibilidad en las compras públicas?</p> <p>F2. ¿Considera que existen otros actores clave con los que necesitaría trabajar para poder implementar criterios de sostenibilidad?</p>

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD
FACULTAD DE CIENCIAS

“ANÁLISIS Y PROMOCIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES EN EL SALVADOR COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE”

Según el Artículo 117 de la Constitución de la República de El Salvador, es deber del Estado garantizar el desarrollo sostenible a través de diferentes instrumentos a su disposición. Entre ellos, se encuentra la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) que representa el elemento central de un marco normativo que, desde 2016, ha incluido lineamientos para la promoción de Compras Públicas Sostenibles, definidas como *“las compras donde se garantice la relación calidad-precio, considerando en su decisión el mejor valor económico, con la finalidad de generar beneficio, no solo a la institución sino también a la sociedad y a la economía, al mismo tiempo minimizando el daño al medio ambiente”*⁹.

En ese sentido, la presente investigación es de carácter exploratorio para analizar el proceso de compras públicas en el país, revisando premisas teóricas e identificando las experiencias y buenas prácticas de actores clave en el proceso, a fin de proponer una serie de criterios de sostenibilidad con potencial de integración a la LACAP. Específicamente, se pretende la identificación de criterios sociales, ambientales y económicos que pueden complementarse a los procesos de contratación a los cuáles se someten diferentes ofertantes/contratistas para la suscripción de contratos con las Instituciones de la Administración Pública; y que orienten a las partes involucradas a tomar acciones para la promoción del desarrollo sostenible.

Aviso de Privacidad:

A través de la presente entrevista, se recabará su información personal y profesional relevante para la investigación titulada “Análisis y Promoción de Compras Públicas Sostenibles en El Salvador como Estrategia para el Desarrollo Sostenible”, para optar al grado de Maestría en Ciencias de la Sostenibilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En ese sentido, los datos obtenidos serán utilizados exclusivamente con fines académicos enmarcados en la investigación mencionada, sin vinculaciones a agendas políticas o expectativas de beneficios económicos.

Con lo anterior, usted otorga su consentimiento expreso a proporcionar voluntariamente los datos e información a través de la entrevista, la cuál será grabada y/o registrada en texto para su posterior procesamiento y análisis.

Para más información por favor contactar a Mauricio Himede Palomo en mhimede@comunidad.unam.mx

Consideraciones Iniciales:

⁹ Definición extraída de la Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2020, aprobada por el Consejo de Ministros de El Salvador.

La presente entrevista se llevará a cabo bajo una modalidad semiestructurada, de forma virtual, donde se plantearán preguntas abiertas basadas en una guía de elementos de interés, sobre los cuales podrán introducirse preguntas adicionales para precisar conceptos y obtener más información.

El objetivo general de la entrevista es capturar las experiencias y valoraciones de actores clave seleccionados en materia del proceso de compras públicas en El Salvador, e incluso identificar si ya han participado en casos que requirieron la incorporación de criterios de sostenibilidad.

En particular, a través de la entrevista con personal de **Organismos Internacionales**, se pretende conocer sobre sus experiencias respecto al proceso de formulación e implementación de criterios de sostenibilidad dentro de sus marcos internos de compras, incluyendo retos, oportunidades y lecciones aprendidas que podrían replicarse a la experiencia de compras regidas por el marco normativo de El Salvador.

Estructura de Entrevista:

Eje de Entrevista	Preguntas Guía
A. Identificación general	<p>A1. ¿Cuál es el nombre y el mandato de su organización?</p> <p>A2. ¿Qué rol desempeña actualmente en su organización?</p> <p>A3. ¿Cuántos años de experiencia cuenta en materia de compras públicas?</p>
B. Descripción del marco interno de compras institucionales	<p>B1. ¿Cómo está regido o estructurado el proceso de compras en su organización?</p> <p>B2. En términos generales ¿Cuál es su valoración de los resultados alcanzados en usar su marco de compras institucionales? ¿Existen retos u oportunidades al usarlo para hacer compras en el país?</p>
C. Conocimiento general del desarrollo sostenible y criterios de sostenibilidad ¹⁰	<p>C1. ¿Está familiarizado/a con la idea de desarrollo sostenible?</p> <p>C2. ¿Considera que las compras públicas pueden ser un instrumento para promover el desarrollo sostenible?</p>
D. Valoración de incorporar criterios de sostenibilidad en las compras institucionales	<p>D1. ¿Ha tenido experiencias en implementar procesos de compras que incluyen criterios de sostenibilidad ambientales, sociales o económicos?¹¹ ¿Cómo considera que ha sido la respuesta del mercado?</p> <p>D2. ¿Qué criterios de sostenibilidad ambiental considera que podrían implementarse con facilidad? ¿Existen algunos que considera muy complejos de implementar?</p> <p>D3. ¿Qué criterios de sostenibilidad social considera que podrían implementarse con facilidad? ¿Existen algunos que considera muy complejos de implementar?</p>

¹⁰ Antes de iniciar las preguntas de este eje, el entrevistador expondrá brevemente las definiciones de desarrollo sostenible y criterios de sostenibilidad que están siendo considerados para la investigación.

¹¹ Dependiendo la naturaleza de cada caso, el entrevistador podrá brindar ejemplos de diferentes criterios de sostenibilidad para referencia del entrevistado.

Eje de Entrevista	Preguntas Guía
	<p>D4. ¿Qué criterios de sostenibilidad económica considera que podrían implementarse con facilidad? ¿Existen algunos que considera muy complejos de implementar?</p> <p>D5. ¿Existen buenas prácticas o elementos que no han funcionado al momento de implementar compras institucionales con criterios de sostenibilidad?</p>
E. Cierre	<p>E1. ¿Cómo describiría la forma ideal para implementar criterios de sostenibilidad en las compras públicas? ¿Considera factible que se incluya como un elemento de la LACAP?</p> <p>E2. ¿Considera que existen otros actores clave con los que necesitaría trabajar para poder implementar criterios de sostenibilidad?</p>

Anexo 3. Herramienta metodológica para segunda ronda de entrevistas

Criterios de Sostenibilidad Ambiental

Criterio	Valoración	Comentarios	Verificación	Retroalimentación
Insumos amigables con el medio ambiente	Positiva	Compra o utilización de insumos clasificados como “amigables con el medio ambiente” o “ambientalmente responsables”: biodegradables, de origen reciclado o reciclables, materiales de sitios autorizados, etc.	Certificaciones (6)	
Gestión y disposición final de residuos	Positiva	Responsabilidad conexas de las empresas para proveer servicios especializados para la recolección y adecuada gestión de residuos (según su naturaleza), tales como equipos informáticos, papel y aluminio, plástico, cartón, desechos bioinfecciosos, etc., dentro de los contratos suscritos.	Declaración jurada (1) Certificaciones (1) Condición contractual (1)	
Reducción de uso de papel	Positiva	Reducción de uso de papel, desde los requerimientos mismos de los procesos de licitación (tales como exigir una sola copia impresa a ambos lados de la página), como establecer mecanismos para su disposición final. Implica cambios institucionales por parte de las UACI, así como la aceptación de medios de firma electrónica para la aprobación de procesos por parte del Estado (digitalización).	Criterio de evaluación (2) Certificaciones (1)	
Permisos ambientales	Negativa	Particularmente para proyectos de infraestructura, la obtención de permisos ambientales por parte del MARN para proyectos de alta complejidad es exigida por la ley (incluyendo los diseños), pero el proceso es altamente burocrático, ineficiente y sujeto a corrupción. Es incluso evitado por las instituciones públicas mismas. No obstante, se considera positivo que se solicite y que el procedimiento ya esté normado en el país, a pesar de que hay espacio de mejora.	Documento (4)	
Eficiencia energética	Positiva	Uso de tecnologías que reduzcan el consumo de energía eléctrica para diferentes bienes/equipos o en la provisión de servicios o procesos constructivos. Existen ya experiencias exitosas para la implementación de estos criterios (por ejemplo, la sustitución de luminarias por luces LED); y debe de tenerse en cuenta que algunos requerimientos de eficiencia energética no están disponibles en el país, por lo que los procesos de importación deben de considerarse al momento de planificar los procesos.	Certificaciones (1)	

Criterio	Valoración	Comentarios	Verificación	Retroalimentación
Operaciones responsables con el medio ambiente	Positiva	Las empresas que participen en CP deben demostrar que aplican prácticas ambientalmente responsables en sus operaciones, verificadas y validadas por terceros (ya sea del sector público o privado). Por ejemplo, prácticas de reciclaje. Esto implica capacitación al personal	Certificaciones (3)	
Reducción de plásticos de un solo uso	Positiva	Incluir especificaciones técnicas o elementos en los términos de referencia para evitar los plásticos de un solo uso en la compra de bienes (Ej.: usar fuentes de agua en lugar de botellas) o la provisión de servicios (Ej.: evitar desechables en servicios de alimentación).	Condición contractual (1)	

Criterios de Sostenibilidad Social

Criterio	Valoración	Comentarios	Verificación	Retroalimentación
Cumplimiento de obligaciones patronales (derechos laborales)	Positiva	Requerimiento de ley. Cumplimiento en el pago de seguro social y fondo de pensión a los trabajadores. También se incluye verificación de pago de salarios mínimos y sus incrementos. En contextos de obra puede ser complejo por alto nivel de rotación del personal, pero siempre considerado como un elemento importante	Documento (5) Inspecciones (2)	
Gestión de género, diversidad e inclusión	Positiva	Se reconoce como un elemento importante, pero no generalmente implementado. Puede requerirse bajo diferentes modalidades, como cierto porcentaje de mujeres contratadas, representación de mujeres en puestos gerenciales, contratación de personal generalmente discriminado (LGTBI, necesidades especiales), empresas con planes de gestión de género en sus operaciones, etc. Sin embargo, se resalta el reto de barreras culturales y ciertos contextos específicos, como requerimientos de contratación de mujeres en procesos constructivos.	Documento (5) Certificaciones (1) Condición contractual (1) Inspecciones (1)	
Prevención de trabajo infantil	Positiva	Requerimiento de ley. Compromiso por parte de las empresas para no contratar niños, niñas o adolescentes menores de edad; o contratar menores dentro de la edad permitida por el Código de Trabajo (al menos 16 años con presentación de carnet de minoridad y solo para actividades específicas).	Declaración jurada (3)	
Salud y seguridad ocupacional	Positiva	Aseguramiento de condiciones de trabajo idóneas, con prácticas de prevención de accidentes laborales y bienestar para los	Inspecciones (2)	

Criterio	Valoración	Comentarios	Verificación	Retroalimentación
		trabajadores, como parte de los mecanismos de gestión empresariales.		
Capacitación o formación de capacidades para trabajadores	Positiva	Implementación de programas para la formación de capacidades para los trabajadores de una empresa. La experiencia presentada se refiere a la alfabetización de obreros y obreras en un proceso constructivo.	Condiciones contractuales (1)	

Criterios de Sostenibilidad Económica

Criterio	Valoración	Comentarios	Verificación	Retroalimentación
Contratación local	Neutral	Exigencia a empresas de la compra de insumos o la contratación de terceros a nivel local, ya sea en ámbitos nacionales o en trabajo a nivel de municipalidades. No obstante, se exponen dificultades importantes respecto a la inconsistencia entre calidad-precio que puede experimentarse y, principalmente, el complejo contexto de seguridad (incidencia de pandillas) que se vive en muchas comunidades a lo largo del país.	Condiciones contractuales (1) Documento (2)	
Análisis de calidad (costo-beneficio)	Positiva	Definir criterios de compra, principalmente en insumos, con análisis técnicos de calidad y desempeño. Por ejemplo, análisis de ciclo de vida y necesidad de mantenimiento, de rendimientos de uso, etc. La idea es evitar costos adicionales y evitar el criterio de compras únicamente por el precio más bajo	Certificaciones (3) Criterios de evaluación (3)	
Estudios de factibilidad	Positiva	Análisis de viabilidad o factibilidad de las inversiones de fondos públicos, para la compra que se realizará, ya sea en fases de planificación y definición de criterios; o como parte de los servicios mismos contratados con terceros. Orientado a proyecciones de mediano y largo plazo	Criterio de evaluación (1) Condición contractual (1)	
Contratación de MIPYMES	Negativa	Requerimiento de ley. Debe existir la promoción de MIPYMES a través de la contratación de cierto porcentaje en las CP, pero no existen lineamientos específicos para implementarlo. Asimismo, debe de establecerse flexibilidad en los requerimientos de documentación que se exige en un proceso de compra.	Criterio de evaluación (1)	

Actores Involucrados en la Implementación de CPS

Actor	Comentarios	Retroalimentación
Instituciones públicas especializadas	En la definición de los CS, así como en la asistencia para su cumplimiento, deben de incluirse aquellas instituciones públicas que sean expertas en la materia, o cuyo mandato sea coherente con ellos. Por ejemplo, el MARN en temas ambientales, el Ministerio de Trabajo en temas de seguridad social, las instituciones especializadas en temas de género, diversidad e inclusión, etc.	
Relación entre instituciones existentes	Más allá de la inclusión de nuevos actores, debe fortalecerse la relación y coordinación entre las unidades que ya están incluidas en el SIAC. Por ejemplo, el liderazgo de la UNAC en materia de sistematización de información y monitoreo de las iniciativas de CPS, o el trabajo entre UACI, Unidades Financieras y Unidades Solicitantes en la identificación de las necesidades reales de cada institución y la asignación y uso adecuado de los presupuestos necesarios.	
Beneficiarios	Los beneficiarios a los cuales se destinan los bienes, obras o servicios que se adquieren desde la administración pública deben de ser consultados para satisfacer adecuadamente sus necesidades, más allá de fines políticos y vinculado a garantizar la viabilidad y sostenibilidad de la inversión de los fondos públicos.	
Asociaciones empresariales	La relación con gremios, cámaras y demás asociaciones de empresas facilitaría y fortalecería la respuesta del mercado ante los requerimientos de CS.	

Anexo 4. Herramienta metodológica para entrevista de validación final.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD
FACULTAD DE CIENCIAS

“ANÁLISIS Y PROMOCIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES EN EL SALVADOR COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE”

Según el Artículo 117 de la Constitución de la República de El Salvador, es deber del Estado garantizar el desarrollo sostenible a través de diferentes instrumentos a su disposición. Entre ellos, se encuentra la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) que representa el elemento central de un marco normativo que, desde 2016, ha incluido lineamientos para la promoción de Compras Públicas Sostenibles, definidas como *“las compras donde se garantice la relación calidad-precio, considerando en su decisión el mejor valor económico, con la finalidad de generar beneficio, no solo a la institución sino también a la sociedad y a la economía, al mismo tiempo minimizando el daño al medio ambiente”*¹².

En ese sentido, la presente investigación es de carácter exploratorio para analizar el proceso de compras públicas en el país, revisando premisas teóricas e identificando las experiencias y buenas prácticas de actores clave en el proceso, a fin de proponer una serie de criterios de sostenibilidad con potencial de integración a la LACAP. Específicamente, se pretende la identificación de criterios sociales, ambientales y económicos que pueden complementarse a los procesos de contratación a los cuáles se someten diferentes ofertantes/contratistas para la suscripción de contratos con las Instituciones de la Administración Pública; y que orienten a las partes involucradas a tomar acciones para la promoción del desarrollo sostenible.

Aviso de Privacidad:

A través de la presente entrevista, se recabará su información personal y profesional relevante para la investigación titulada “Análisis y Promoción de Compras Públicas Sostenibles en El Salvador como Estrategia para el Desarrollo Sostenible”, para optar al grado de Maestría en Ciencias de la Sostenibilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En ese sentido, los datos obtenidos serán utilizados exclusivamente con fines académicos enmarcados en la investigación mencionada, sin vinculaciones a agendas políticas o expectativas de beneficios económicos.

Con lo anterior, usted otorga su consentimiento expreso a proporcionar voluntariamente los datos e información a través de la entrevista, la cuál será grabada y/o registrada en texto para su posterior procesamiento y análisis.

Para más información por favor contactar a Mauricio Himede Palomo en mhimede@comunidad.unam.mx

¹² Definición extraída de la Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2020, aprobada por el Consejo de Ministros de El Salvador.

Consideraciones Iniciales:

La presente entrevista se llevará a cabo bajo una modalidad semiestructurada, de forma virtual, donde se plantearán preguntas abiertas basadas en una guía de elementos de interés, sobre los cuales podrán introducirse preguntas adicionales para precisar conceptos y obtener más información.

El objetivo general de la entrevista es capturar las experiencias y valoraciones de actores clave seleccionados en materia del proceso de compras públicas en El Salvador, así como evaluar el potencial de integración de criterios de sostenibilidad identificados a través de la exploración misma con los actores abordados, dentro de los elementos del marco normativo.

En particular, a través de la entrevista con **un especialista en compras públicas con experiencia de trabajo en la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC)**, se pretende evaluar el potencial de integración de criterios de sostenibilidad en el marco normativo de las compras públicas de El Salvador, considerando los resultados obtenidos en las entrevistas con otros actores. Para ello, los resultados preliminares se presentan como **Anexo 1** al presente documento.

Estructura de Entrevista:

Eje de Entrevista	Preguntas Guía
A. Identificación general	A1. ¿Cuál es su formación y experiencia general como especialista en compras públicas? A2. ¿Cuál ha sido su experiencia específica con la UNAC? (Rol, años de trabajo, responsabilidades generales).
B. Descripción de las funciones de la UNAC	B1. Desde su experiencia, ¿Cómo describiría el trabajo de la UNAC, considerando su designación en la LACAP? (Centralización normativa). B2. ¿Qué rol tiene la UNAC para promover cambios en el marco normativo?
C. Conocimiento general del desarrollo sostenible y criterios de sostenibilidad ¹³	C1. ¿Está familiarizado con la idea de desarrollo sostenible? C2. ¿Considera que las compras públicas pueden ser un instrumento para promover el desarrollo sostenible?
D. Valoración de incorporar criterios de sostenibilidad en las compras públicas	D1. Considerando los criterios identificados en el Anexo 1a, ¿Considera que es viable su implementación en las compras públicas de El Salvador? D2. En adición a los actores identificados en el Anexo 1b, ¿Existe alguno adicional que considera importante incluir? D3. Desde su experiencia, ¿Qué implicaciones tendría para el proceso de compras públicas el implementar criterios de sostenibilidad? D4. Desde su experiencia, ¿Existe el potencial de integrar estos criterios de sostenibilidad dentro del marco normativo de las compras públicas? ¿Cómo tendría que llevarse a cabo?
E. Cierre	E1. ¿Existen oportunidades o limitaciones para implementar compras públicas sostenibles en el país? E2. Desde su experiencia, ¿Existen recomendaciones respecto a la formulación de los criterios de sostenibilidad para las compras públicas?

¹³ Antes de iniciar las preguntas de este eje, el entrevistador expondrá brevemente las definiciones de desarrollo sostenible y criterios de sostenibilidad que están siendo considerados para la investigación.

Anexo 1a. Criterios de sostenibilidad para las compras públicas en El Salvador, identificados con actores clave.

Criterio	Descripción	Medios de verificación
Sostenibilidad ambiental		
Insumos amigables con el medio ambiente	Compra o utilización de insumos clasificados como “amigables con el medio ambiente”, por ejemplo, biodegradables, de origen reciclado o extraídos de sitios autorizados	Certificación
Gestión y disposición final de residuos	Responsabilidad conexas de los ofertantes/contratistas para la recolección y adecuada disposición final de los residuos de diferente naturaleza.	Condición contractual, declaración jurada, certificación
Reducción del uso de papel	Presentación de ofertas con instrucciones para reducir el uso de papel, así como la implementación de buenas prácticas en el tema, como parte de los mecanismos de gestión empresarial. Puede acompañarse de la digitalización de los procesos.	Criterio de evaluación, certificación
Permisos ambientales	Solicitud de permisos ambientales para la implementación de proyectos de alta complejidad, según regulado por la Ley de Medio Ambiente de El Salvador	Documento
Eficiencia energética	Incluir requerimientos de tecnologías de eficiencia energética en la adquisición de equipos, o para la provisión de servicios, según la naturaleza de la compra.	Certificación
Operaciones responsables con el medio ambiente	Verificación y validación por terceros respecto a la implementación de prácticas responsables con el medio ambiente en las operaciones de los Ofertantes/Contratistas	Certificación
Reducción de plásticos de un solo uso	Compras que incluyan ET/TdR que busquen evitar o reducir el uso de plásticos de un solo uso en la provisión de bienes o servicios.	Condición contractual
Sostenibilidad social		
Cumplimiento de obligaciones patronales (derechos laborales)	Requerimiento de ley, respecto a la obligación del pago de seguridad social, pensión, salarios mínimos e incluso pago a aprendices.	Documento, inspección
Enfoque de género, diversidad e inclusión	Incorporación del enfoque de género, diversidad e inclusión en los procesos de CP, según la naturaleza de cada compra.	Condición contractual, inspección, documento
Prevención y erradicación del trabajo infantil	Requerimiento de ley, respecto al compromiso de los Ofertantes/Contratistas de no contratar niños, niñas o adolescentes para la ejecución de sus actividades.	Declaración jurada, inspección
Salud y seguridad ocupacional	Requerimiento de ley, referido al aseguramiento de condiciones de trabajo idóneas, con medidas	Inspección, certificación

Criterio	Descripción	Medios de verificación
	de prevención de accidentes laborales y de bienestar para los trabajadores.	
Capacitación o formación de capacidades para los trabajadores	Inclusión de instancias de capacitación o fortalecimiento de capacidades de los trabajadores, en el marco de los contratos suscritos con las IAP. Por ejemplo, jornadas de alfabetización y capacitación en manejo de equipos informáticos.	Condición contractual
<i>Sostenibilidad social</i>		
Contratación local	Exigencia a Ofertantes/Contratistas para la compra de insumos o la contratación de terceros a nivel local, para la promoción de municipalidades y comunidades.	Documento, inspección
Análisis de calidad y costo-beneficio	Inclusión de análisis técnicos de calidad y desempeño al momento de definir especificaciones técnicas, que generen beneficios a las IAP más allá de contratar las ofertas más baratas, evitando sobrecostos por compras adicionales o mantenimientos.	Certificación
Estudios de factibilidad	Análisis de viabilidad o factibilidad de las inversiones de fondos públicos, para la compra que se realizará, ya sea en fases de planificación y definición de criterios; o como parte de los servicios mismos contratados con terceros.	Condición contractual
Contratación de MIPYMES nacionales	Requerimiento de ley, referido a la promoción de MIPYMES nacionales a través de su participación en CP, para fomentar su competitividad y acceso al mercado, generando fuentes de empleo formal y dinamización de la economía.	Criterio de evaluación

Anexo 1b. Sistema integrado de compras públicas en El Salvador, con recomendación de actores a involucrar/fortalecer.

