



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



MANUAL DE
CONTRATACIÓN PÚBLICA
INCLUSIVA

▲ *Fotografía de la portada: Adobestock*

Derechos de autor © PNUD 2022. Todos los derechos reservados.

One United Nations Plaza, Nueva York, NY10017 (Estados Unidos de América)

Las opiniones que se expresan en esta publicación corresponden únicamente a los autores y no necesariamente reflejan las de las Naciones Unidas, incluido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los Estados Miembros.

Información sobre el PNUD:

El PNUD es la organización principal de las Naciones Unidas en la lucha contra la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de expertos y socios en 170 países a fin de ayudar a las naciones a crear soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta. Para más información, visite <https://www.undp.org/es> o síguenos en @UNDP.

Información sobre el Business Call to Action:

El Business Call to Action (BCtA), una iniciativa que las Naciones Unidas puso en marcha en 2008, es la plataforma comercial inclusiva de alcance internacional del PNUD que fomenta las soluciones empresariales integrales en aras del desarrollo. Al mismo tiempo que favorece la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el BCtA promueve y da reconocimiento a las empresas inclusivas que tienen la firme voluntad de ayudar a quienes residen en mercados de ingreso bajo y mediano. El BCtA cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Programa del Golfo Árabe para el Desarrollo (AGFUND).

ÍNDICE

Introducción	4
Resumen	5
Información general del manual de CPI	7
Glosario*	9
<hr/>	
Motivos en favor del cambio	12
Estrategia 1: Políticas proinclusión	13
Estrategia 2: Trato preferente	15
Estrategia 3: Contratación por lotes	19
Estrategia 4: Programas de oferta preferente	23
Estrategia 5: Subcontratación	25
Estrategia 6: Respaldo la competitividad y la liquidez de las pymes	29
Recomendaciones: Seguimiento de los resultados de la CPI como iniciativas estratégicas y presentación de informes al respecto (Estrategia 7)	32
<hr/>	
La aplicación de la CPI	35
Contratación pública para la innovación	36
Contratación pública inclusiva de alimentos	38
Contratación pública con perspectiva de género	40
<hr/>	
Apéndices	44
Apéndice 1: Elaboración de directrices para la contratación pública inclusiva: examen documental	45
Apéndice 2: Análisis de las partes interesadas: definición de los actores cruciales de la contratación pública inclusiva	61
Apéndice 3: Encuesta en línea para partes interesadas del Business Call to Action del PNUD, 2021	76
Apéndice 4: Consultas con las partes interesadas	83
<hr/>	
Referencias	88

INTRODUCCIÓN

La contratación pública es un elemento primordial del desarrollo sostenible. Cada vez goza de más reconocimiento como recurso estratégico con el potencial de:

Lograr objetivos en materia de políticas, como la protección del medio ambiente (contratación pública ecológica).

Resolver problemas a escala mundial, como el cambio climático (contratación pública con bajas emisiones de carbono).

Conseguir resultados sociales, como oportunidades profesionales y trabajo decente (contratación pública con responsabilidad social).

Dar impulso a los proveedores con responsabilidad social en la cadena mundial de valor (contratación pública inclusiva).

Todas estas vertientes se engloban en el concepto de contratación pública sostenible (CPS), que se define como el proceso por el cual las entidades cubren sus necesidades en materia de bienes, servicios, obras y suministros públicos con una buena relación calidad-precio durante el ciclo de vida en lo que se refiere a los beneficios no solo en favor de la organización, sino también para la sociedad y la economía, mientras se reduce al mínimo el perjuicio causado al medio ambiente (DEFRA, 2006). Véase el Gráfico 1.

Puesto que se trata de un instrumento normativo importante, los gobiernos pueden recurrir a la contratación pública para estimular los sectores privados de manera que surjan más oportunidades para las empresas que siguen siendo la base de la pirámide económica (es decir, pequeñas empresas, negocios propiedad de mujeres, etc.) a través de lo que se ha venido a denominar “contratación pública inclusiva” (CPI).

Contratación pública sostenible

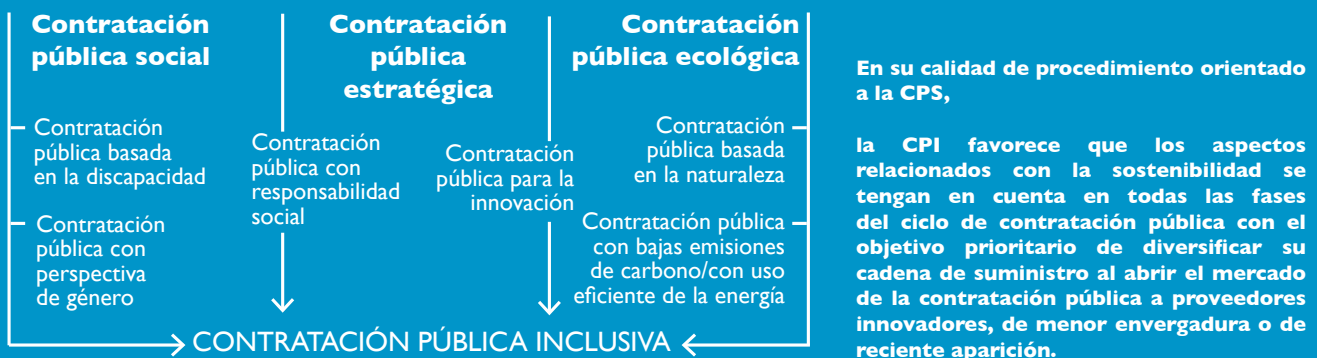


Gráfico 1. Contratación pública inclusiva: la contratación pública estratégica

En su calidad de procedimiento orientado a la CPS, la CPI está pensada para aumentar al máximo los beneficios equitativos de índole económica, social y ambiental con el objetivo central de favorecer la diversidad de proveedores por medio de la inclusión económica de las pequeñas empresas en la cadena de suministro (JMA, 2020), así como de otros grupos socialmente desfavorecidos, como los negocios propiedad de mujeres o minorías (Lohrentz, 2015).

Las políticas y prácticas vigentes demuestran que la CPI no solo aboga por la eficiencia, el crecimiento y una buena relación calidad-precio, sino también por el logro de los objetivos estratégicos vinculados a la sostenibilidad, que cumplen las metas sociales y ambientales (Brooks, 2014). Así pues, la CPI impulsa los objetivos económicos y sociales a la vez que invita a los agentes que intervienen en la contratación a que se centren por igual en las cuestiones sociales, ambientales y de obtención de beneficios, lo que comúnmente se conoce como “triple balance” (Uehara, 2020).



▲ Adobestock

RESUMEN

Existen como mínimo siete estrategias de promoción de la CPI que tanto las empresas públicas como privadas —entre ellas, organizaciones de asistencia como las redes o las organizaciones internacionales— pueden emplear a modo de orientación a la hora de abordar la contratación pública. Dichas estrategias no se limitan a satisfacer las necesidades en materia de suministros, sino que también aprovechan la contratación pública como recurso estratégico para impulsar los objetivos socioeconómicos, en especial el acceso de las pequeñas y medianas empresas (pymes) al mercado de la contratación pública. Las estrategias no se excluyen entre sí, por lo que las autoridades contratantes pueden recurrir a una de estas estrategias o a todas ellas en los proyectos de contratación pública.

Independientemente de la estrategia de CPI, es fundamental que las autoridades contratantes sepan cómo se puede integrar la CPI en el ciclo de contratación en su conjunto (véase el Gráfico 2). De hecho, se recomienda llevar a cabo una evaluación antes de iniciar un proceso de contratación (o lo que es lo mismo, en el ciclo previo a la contratación) para determinar si las políticas públicas del gobierno a favor de la inclusión que están en vigor respaldan la CPI (estrategia 1 en torno a la adopción de políticas proinclusión). Si no fuera el caso, las entidades adjudicadoras que opten por impulsar la CPI deberían defender la inclusión de políticas a favor de la inclusión que sustenten las estrategias disponibles de CPI (estrategias 2 a 6) en el ciclo de contratación.

Si no se adoptan políticas proinclusión concretas, las entidades contratantes corren el riesgo de sufrir las consecuencias (en algunas ocasiones, legales) que podrían derivarse de limitar la competencia (entre otros factores) en el campo de la contratación pública.

Cuando existe una política de CPI (ya sea voluntaria u obligatoria), las entidades contratantes tienen la opción de incorporar estrategias de esa índole (si se trata de CPI de carácter voluntario) o la obligación de velar por que se adopten (si se trata de CPI obligatoria) durante la fase de planificación de la contratación. Por ejemplo, si estamos ante un caso de trato preferente o contratación por lotes (para más información, véase la sección sobre las estrategias 2 y 3), tal vez las autoridades contratantes las incluyan en su plan de contratación y definan resultados específicos de la CPI a efectos de seguimiento y evaluación del contrato (estrategia 7). También pueden incluir otras estrategias de CPI, como la oferta preferente (estrategia 4) y medidas de subcontratación (estrategia 5) en los métodos de determinación de los requisitos, licitación o abastecimiento, los criterios de evaluación y selección y la adjudicación del contrato.

Las autoridades contratantes han de llevar un seguimiento de la implantación de las políticas disponibles de CPI que respaldan la competitividad y la liquidez de las pymes (estrategia 6) independientemente de la fase del ciclo de contratación.

A falta de políticas de CPI, aun así se recomienda que las autoridades contratantes hagan un seguimiento de todas las políticas que respalden la competitividad y la liquidez de las pymes, y que las apliquen (en la medida de lo posible) sin correr el riesgo de posibles litigios o —como poco— que impulsen las actividades de presión para que se adopten políticas de CPI en sus normativas en torno a la contratación.

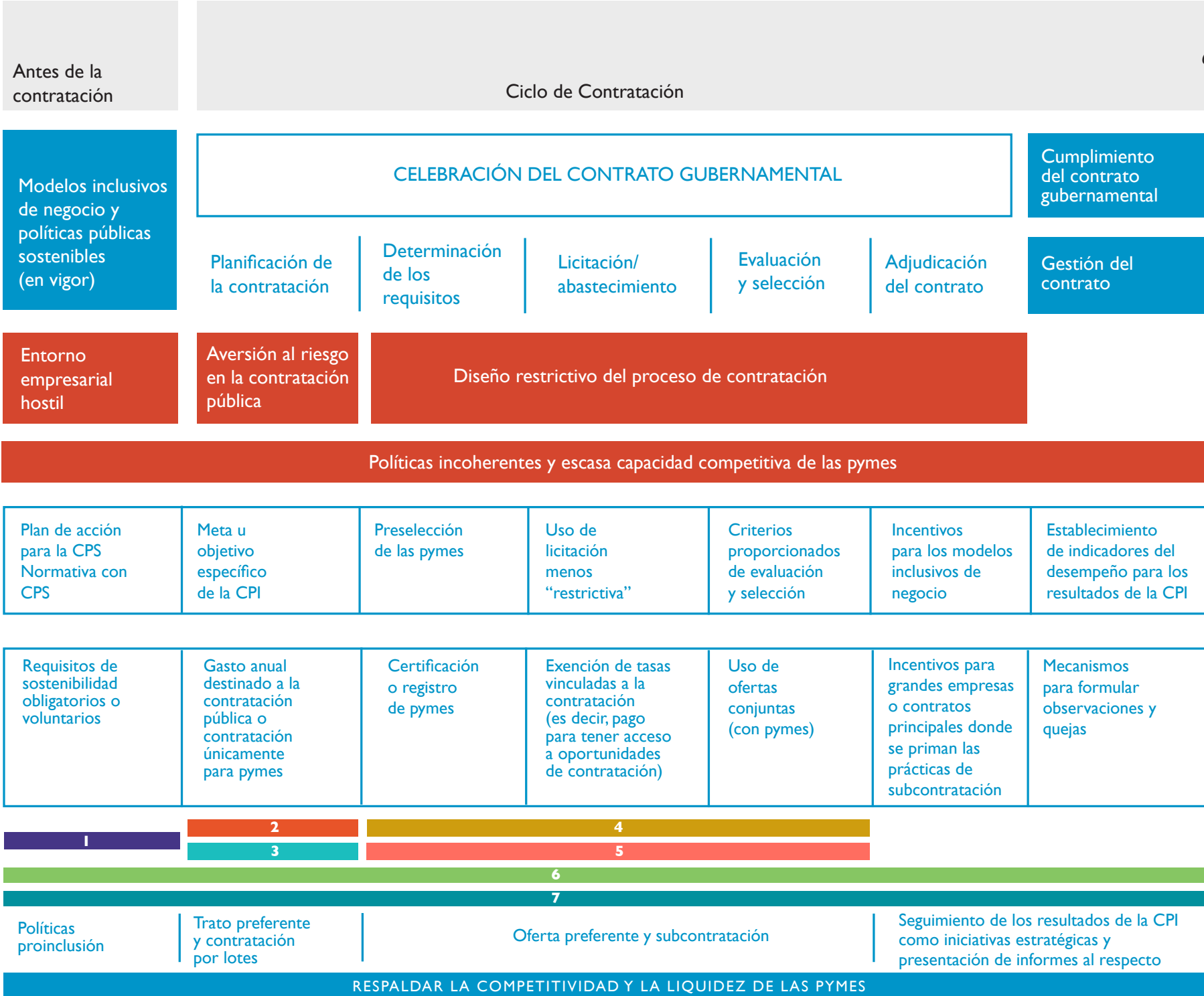


Gráfico 2. Estrategias de CPI en el ciclo de contratación pública

INFORMACIÓN GENERAL DEL MANUAL DE CPI



¿Qué finalidad persigue el manual de CPI?

El Manual de Contratación Pública Inclusiva (manual de CPI) pone de relieve siete estrategias de fomento de la CPI. El documento brinda a las partes interesadas de la contratación pública un conjunto de iniciativas que pueden llevarse a la práctica para favorecer la diversidad de proveedores y al mismo tiempo dar impulso a principios de la contratación pública que revisten la misma importancia, como la competencia, la integridad, la transparencia y la equidad.

Cada una de las estrategias expone las políticas, las directrices y las prácticas de contratación que contribuirán a resolver algunos de los problemas a los que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas (pymes) que se postulan a las licitaciones públicas.

¿Cómo se preparó el manual de CPI?

Encuesta en línea para partes interesadas

Examen documental

Evaluación de los marcos normativos de la CPS

Análisis de las partes interesadas de la CPI

Consultas con las partes interesadas cruciales de la CPI

Un **examen documental** de 87 publicaciones revisadas por pares sobre contrataciones y empresas inclusivas entre 2015 y 2021 con una de las mayores bases de datos (Scopus) del 2 al 5 de noviembre de 2021, así como de 86 publicaciones sobre CPI —informes, orientaciones, directrices y manuales, por ejemplo— con el buscador de Google (véase el Apéndice 1).

Una **evaluación de los marcos normativos vigentes** que respaldan la CPS a partir de los materiales e informes en la materia que se publican en el portal del Mercado Global de las Naciones Unidas (“Bienvenido/a al Mercado Global de las Naciones Unidas [UNGM]”).

A fin de validar las conclusiones de la evaluación anterior, se llevaron a cabo ocho entrevistas estructuradas acerca de políticas y prácticas de CPI con grupos de **partes interesadas designadas como cruciales** (véase el Apéndice 4).

Un **análisis de las partes interesadas** que señala quiénes son los actores cruciales de la contratación pública (véase el Apéndice 2)¹, seguido de una encuesta en línea para partes interesadas dirigida a 19 miembros del BCtA del PNUD² como evaluación inicial para estudiar qué experiencia tenían (si fuera el caso) en el campo de la contratación pública y encontrar las políticas que podrían solventar los obstáculos que existen a la hora de fomentar los modelos inclusivos de negocio en la contratación pública.

Gráfico 3. Metodologías de preparación del manual de CPI

¹ Las partes interesadas cruciales de la CPI se definieron a partir de las publicaciones conexas que trataron los intereses y necesidades en la materia, sin olvidar las contribuciones de diversas partes interesadas a los buenos resultados de la CPI (por ejemplo, Banco Mundial, 2006; Yukins y Schooner, 2007; Schooner, 2008; y ASEAN, 2020). Véase el Gráfico 4 para más información sobre las partes interesadas cruciales de la CPI.

² Se organizó una encuesta en línea dirigida a partes interesadas entre el 29 de noviembre y el 5 de diciembre de 2021 con la única finalidad de recabar las impresiones iniciales de los miembros del BCtA acerca de sus vivencias relacionadas con las contrataciones públicas, sin olvidar los motivos por los que pudieran no haber participado en ellas. Se recogieron los comentarios de 19 miembros del BCtA. Encontrará más información en el Apéndice 3.

¿A quién va dirigido el manual de CPI?

Dado que la contratación pública inclusiva se centra especialmente en dar más oportunidades de participación en la contratación pública a las pequeñas empresas, este manual va dirigido a las partes interesadas cruciales de la CPI³.

PARTES INTERESADAS CRUCIALES DE LA CPI



Gráfico 4. Partes interesadas cruciales de la CPI

¿Qué se recoge en el manual de CPI?



EL MANUAL OFRECE...

Un recurso para ayudar a las partes interesadas que intervienen en la contratación pública a descubrir las estrategias y prácticas de CPI (la aplicación de este tipo de contratación pública) que tienen a su disposición.

Un conjunto de prácticas y recursos idóneos; entre ellos, un modelo de léxico para las políticas de CPI⁴.

Una herramienta que resume las estrategias disponibles para facilitar que las pymes accedan a la contratación pública (estrategias de CPI 1 a 7).



EL MANUAL NO OFRECE...

Estrategias únicas sobre cómo dar impulso a la CPI.

Otras estrategias de inclusión social —es decir, relativas a personas con discapacidad, talleres protegidos, etc.—, sino que se centra únicamente en que las pymes tengan más capacidad y un mayor acceso para participar en la contratación pública.

Un listado pormenorizado de todos los recursos disponibles.

Gráfico 5. Alcance del manual de CPI

³ Encontrará más información en el Apéndice 3. El manual de CPI emplea un enfoque genérico para examinar el concepto, los factores clave y los problemas fundamentales en lo tocante a adoptar las estrategias de CPI que se proponen. Todas las estrategias hacen hincapié en las mejores prácticas de CPI vigentes en países de ingreso bajo, mediano y alto. Por lo tanto, las autoridades contratantes de un país pueden llevar a ejecución estas estrategias sin importar el nivel de ingresos nacional. Si bien se aportan ejemplos nacionales en algunas estrategias (por ejemplo, la 2, la 4 y la 5), no abarcan todas las posibilidades, ya que se basan solo en los materiales que se estudiaron en el examen documental.

⁴ Si bien se aportan ejemplos nacionales en algunas estrategias (por ejemplo, la 2, la 4 y la 5), no abarcan todas las posibilidades, ya que se basan solo en los materiales que se estudiaron en el examen documental.

GLOSARIO*

Los programas de oferta preferente son medidas para la contratación que permiten que las autoridades contratantes añadan a las condiciones de la licitación una disposición para dar preferencia a las ofertas que faciliten la participación de pymes en los procesos de contratación pública. Pueden adoptar la forma de un descuento en favor de las ofertas de pymes (del 5%, por ejemplo) o de un margen preferencial (del 10%, por ejemplo) con respecto a la oferta más baja de otra empresa que no sea pyme, de manera que se adjudique el contrato a la pyme que haya presentado la oferta evaluada más baja; o establecer un plan de oferta preferente para los contratistas principales con condiciones de subcontratación que favorezcan a las pymes al asignar una mayor puntuación o importancia al contratista principal participante.

Los obstáculos basados en la demanda son trabas que disuaden a las pymes de participar en la contratación pública o que minan su disposición a hacerlo; por ejemplo, procesos de contratación con diseños restrictivos o cargas burocráticas en lo que respecta a la CPI de las pymes.

La contratación pública para la innovación consiste en un proceso de contratación por el que las autoridades contratantes o las entidades adjudicadoras brindan oportunidades para que las pymes participen en los procesos de contratación con productos innovadores que están listos para ponerse a prueba o lanzarse al mercado; o facilitan financiación a las pymes para que desarrollen nuevos productos o mejoren considerablemente los que ya existen a través de la contratación pública.

El trato preferente (o “reservas”) consiste en medidas gubernamentales de contratación que se reservan para grupos o sectores concretos de la economía, o bien para los sectores o grupos que puedan recibir trato preferente en el proceso de contratación en cuestión (CNUDMI, 2011).

La contratación por lotes (que también se conoce como “desagregación de contratos” o “división en lotes”) hace referencia a las políticas de contratación que permiten que las autoridades contratantes favorezcan a las pymes en los procesos de contratación pública ya sea al formalizar un contrato directamente con una entidad pública (mediante el trato preferente o las reservas) o al participar con pymes como subcontratistas, proveedores o prestadores de servicios al contratista principal de la cadena de abastecimiento.

*Los conceptos se definen según el significado que se les da en el manual de CPI.

Las medidas proinclusión son las políticas gubernamentales que respaldan la contratación pública sostenible en general o cualquier medida estatal que favorezca la diversidad de proveedores o impulse los objetivos en materia de desarrollo local, como la promoción de las pequeñas empresas en la contratación pública.

La contratación pública es el proceso por el cual los gobiernos (incluidas las empresas estatales, que se denominan entidades adjudicadoras o autoridades contratantes) adquieren bienes, servicios y obras.

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) son los negocios que operan dentro de un determinado umbral a nivel nacional en cuanto a ingresos, activos o número de trabajadores. Son empresas independientes no filiales donde trabajan menos de una cifra determinada de empleados. Lo más habitual es que el máximo de asalariados para encajar en la definición de pyme sea 250 en la Unión Europea y menos de 500 en los Estados Unidos de América. Por lo general, las pequeñas empresas son las que tienen una plantilla inferior a 50 personas, mientras que las microempresas emplean como mucho a 10 o, en algunos casos, a 5 (OCDE, 2005).

La subcontratación alude a las medidas para la contratación que promueven la creación de consorcios de pymes en aquellos casos en los que una sola pyme no pueda postularse para una licitación debido a restricciones técnicas o económicas, o que permiten que se recurra a un acuerdo voluntario que insta al contratista principal a generar oportunidades de subcontratación que beneficien a las pymes.

Los obstáculos basados en la oferta son trabas que limitan el acceso de las pymes a la contratación pública a causa de circunstancias previas que afectan a su capacidad de participar en este tipo de contratación, como entornos hostiles para las empresas y falta de competitividad de las pymes. Respaldar la competitividad y la liquidez de las pymes hace referencia a las medidas para la contratación que posibilitan que las autoridades contratantes adopten iniciativas que ayuden a las pymes a ser más competitivas en el campo de la contratación pública. Pueden ser, entre otras opciones, crear portales específicos de contratación que resulten más accesibles para las pymes, simplificar los procesos de pago con adelantos o desembolsos inmediatos si el proveedor es una pyme, o reducir los costos administrativos que la contratación pública supone para las pymes —por ejemplo, aprobar una exención de determinadas tasas—.

MANUAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA INCLUSIVA

MOTIVOS EN FAVOR DEL CAMBIO

ESTRATEGIA 1 POLÍTICAS PROINCLUSIÓN

ESTRATEGIA 2 TRATO PREFERENTE

ESTRATEGIA 3 CONTRATACIÓN POR LOTES

ESTRATEGIA 4 PROGRAMAS DE OFERTA PREFERENTE

ESTRATEGIA 5 SUBCONTRATACIÓN

ESTRATEGIA 6 RESPALDAR LA COMPETITIVIDAD Y LA LIQUIDEZ DE LAS PYMES

RECOMENDACIONES SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LA CPI COMO INICIATIVAS ESTRATÉGICAS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES AL RESPECTO (ESTRATEGIA 7)

MOTIVOS EN FAVOR DEL CAMBIO

Habiendo reconocido las contribuciones que las pymes pueden hacer en lo que respecta al empleo, la productividad y la innovación, muchos gobiernos cuentan con políticas e iniciativas para facilitar el acceso de estas empresas a los mercados de la contratación pública (OCDE, 2018).

Forjar relaciones comerciales con los gobiernos podría aumentar el volumen y la estabilidad de la demanda a la que responden las pymes y, de este modo, generar un entorno propicio para que inviertan y crezcan.

Los gobiernos pueden proporcionar financiación destinada a inversiones relacionadas con la tecnología (por ejemplo, investigación en innovación por parte de pymes) o adquirir productos tecnológicos de las pymes del país a precios subvencionados (por ejemplo, a través de la contratación pública para la innovación). En muchos países, de hecho, las pymes son actores muy importantes en la contratación pública (Aguilar, 2016).

VENTAJAS DE LA PARTICIPACIÓN DE PYMES EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Más empleos (las pymes requieren más mano de obra que las grandes empresas).

Efectos multiplicadores acumulativos mediante la contratación descentralizada con una repercusión desproporcionadamente positiva en las economías locales gracias a la sucesión de ciclos de gasto localizado.

Una competencia más variada a través de la asistencia selectiva, que engloba “reservas” o montos de ofertas preferentes.

Menor influencia de las redes arraigadas de empresas de mayor envergadura (que podrían dejar fuera a las pymes con prácticas corruptas o manipulación de las ofertas) (BAD, 2012).

Sin embargo, hay diversos obstáculos que impiden hacer uso de todas las posibilidades para que las pymes participen en los procesos de contratación pública, ya sea al restringir su acceso a ellos (obstáculos basados en la oferta o trabas que coartan la capacidad de las pymes para intervenir en dichos procesos) o disuadirlas de participar (obstáculos basados en la demanda o trabas que minan su disposición a tomar parte en procesos de contratación pública).

Según más del 70% de las pymes encuestadas, la mayor dificultad a la hora de participar en una contratación pública estribaba en los requisitos financieros. De ese 70%, el 51,4% obedecía a complicaciones para cumplir las exigencias en materia de capacidad económica, mientras que el 14,29% restante tenía otras razones, como los retrasos para recibir adelantos o pagos progresivos. Aparte de los requisitos financieros, cabe mencionar otros obstáculos como las exigencias en materia de titulaciones y acreditaciones profesionales y las condiciones de los contratos que se proponen.

(Encuesta para partes interesadas del BCtA del PNUD, 2021)

Cabe destacar entre otros:

- Diseños muy restrictivos del proceso de contratación que redundan en la exclusión de las pymes.
- Demasiadas exigencias, como requisitos técnicos muy altos o gran complejidad del proceso de contratación.
- Falta de coherencia en las políticas, como por un lado instar a las pymes a participar, pero no permitir que se presenten ofertas conjuntas a fin de subsanar las carencias técnicas.
- Responsables de la contratación pública con aversión al riesgo debido al carácter de este campo, que es una de las funciones gubernamentales más reguladas.
- Escasa capacidad competitiva de las pymes debido a limitaciones financieras.
- Entornos hostiles para las empresas que tal vez se derivan de la competencia feroz en el mercado.

Se han adoptado varias estrategias con el propósito de superar dichos obstáculos; por ejemplo, reservar un buen porcentaje de contratos gubernamentales para las pymes (trato preferente o reservas para pymes), no establecer requisitos muy restrictivos, dividir los contratos por lotes, alentar a las pymes a formar grupos o consorcios (a través de acuerdos de subcontratación, por ejemplo) y fomentar prácticas de contratación más favorables a las empresas de modo que se respalde la competitividad de las pymes.



▲ PNUD India

ESTRATEGIA I

POLÍTICAS PROINCLUSIÓN

“

“... La contratación pública es un instrumento normativo que da impulso al desarrollo [...], un buen punto de partida para fomentar diversos tipos de ventajas sociales, económicas y ambientales en favor de un gran número de beneficiarios [...], entre los que se cuentan las pymes...”

Experto en contratación pública, organización internacional

ESTRATEGIA I

POLÍTICAS PROINCLUSIÓN

Al igual que con la mayoría de los aspectos relacionados con la sostenibilidad, las cuestiones de índole socioeconómica —como el apoyo a la participación de las comunidades locales y las pymes en los procesos de contratación pública— exigen una política concreta que respalde la CPS en general. El examen documental indica que la CPS puede llevarse a la práctica de tres formas como mínimo:

Con una esfera nacional global o temática sobre desarrollo sostenible; más concretamente, sobre consumo y producción sostenibles.

Un reglamento sobre contrataciones que incluya aspectos relacionados con la sostenibilidad (Canares y Schalkwyk, 2020).

Un plan de trabajo concreto orientado a la CPS o un programa sectorial que la promueva (Uehara, 2020).

En algunos casos, las disposiciones constitucionales pueden favorecer la participación de las pymes en la contratación pública con la promulgación de leyes complementarias en materia de CPS que regulan expresamente el cometido de las autoridades públicas a la hora de mitigar las desigualdades sociales, estimular el progreso social y económico, y otorgar un trato especial y diferenciado a las pequeñas empresas. A modo de ejemplo, la Constitución española de 1978 y la Constitución del Brasil recogen como principio fundamental el trato diferenciado a las pymes.

PUNTOS CRUCIALES

- La contratación pública es un campo muy regulado.
- La CPI ha de contar con el respaldo de una política específica de contratación, en orden de preferencia:
- Legislación en materia de contratación con disposiciones sobre CPI
- Plan de acción o política para la CPS con objetivos en cuanto a la CPI
- Estrategia nacional de sostenibilidad con disposiciones sobre CPS
- Si no hay una política de CPI, es fundamental hacer presión en favor de la formulación de políticas de CPS con medidas proinclusión.



FACTORES CLAVE

Las pequeñas y medianas empresas (que suelen denominarse “pymes”) son por lo general uno de los objetivos prioritarios del desarrollo local.

Entre las pymes puede haber empresas de propietarios independientes que funcionan de esa misma forma y que no tienen una posición dominante en su campo, además de corresponderse con la envergadura, la definición y las normas que ha fijado la autoridad competente en virtud de la delegación de atribuciones amparada por las normas legales. Por ejemplo, la Dirección de Pequeñas Empresas de los Estados Unidos define las pequeñas empresas como negocios que emplean a un máximo de 500 personas, según normas específicas de la industria (100 a 1.500), a tiempo completo o parcial y que tienen unos ingresos anuales promedio de entre 0,75 y 35,5 millones de USD (Kidalov, 2013).

En algunos casos es obligatorio registrar la pyme en un registro mercantil (en el Brasil, por ejemplo) o que pase por una evaluación independiente para obtener una certificación (como la de la Agencia Federal de Pequeños Negocios de Estados Unidos).

Medidas proinclusión en la contratación pública

En función de la legislación vigente, las medidas proinclusión en la contratación pública pueden consistir en lo siguiente:

- ◆ Reservar para las pymes un volumen concreto de gasto en contratación; por ejemplo, que el 20% del valor total de los contratos gubernamentales principales se adjudique a pymes (como en la India).
- ◆ Procesos de licitación con determinados umbrales de contratación exclusivos para pymes; por ejemplo, 45.000 USD (como en el Brasil).
- ◆ Exención de la obligación de consolidar o agregar contratos mediante la contratación por lotes (como en Austria).
- ◆ Bases de datos digitales de pymes.
- ◆ Medidas concretas, como el pago sin demora o la derogación de las tasas para presentar ofertas que tienen que ver con la contratación.

Se considera que promover la innovación como aspecto de la contratación centrado en la adquisición de productos innovadores (71,43%) o como práctica de contratación (es decir, adoptar prácticas innovadoras como la contratación electrónica [85,71%]) fomenta la participación de empresas inclusivas en los procesos de contratación pública, seguido de medidas para paliar las dificultades que atraviesan las pymes para participar en procesos de contratación pública (es decir, integrar a las pymes en dichos procesos, 71,43%). (Encuesta para partes interesadas del BCtA del PNUD, 2021)



▲ Adobestock

ESTRATEGIA 2

TRATO PREFERENTE

“

“Si se opta por los contratos reservados como único recurso de inclusión, hay algo que debemos tener presente: puede que no haya suficientes pymes que presenten una oferta...

La formación y la creación de capacidades para oficiales de adquisiciones y pymes sobre cómo derribar los obstáculos puede ayudar a las pequeñas y medianas empresas a ganar la licitación incluso sin trato preferente”.

Experto en contratación pública, ONG internacional

ESTRATEGIA 2

TRATO PREFERENTE

El trato preferente (o “reservas para pymes”) consiste en tomar medidas orientadas a reservar una contratación para grupos o sectores concretos de la economía. Es posible que dichos grupos o sectores reciban un trato preferente en el procedimiento de contratación en cuestión (CNUDMI, 2011).

Tanto en países en desarrollo como desarrollados, los gobiernos ya han implantado políticas de contratación que otorgan un trato preferente a las pymes, ya sea al reservarles determinadas adjudicaciones o al declararlas exentas de cumplir requisitos costosos.

FACTORES CLAVE

El trato preferente exige que ya se hayan aprobado leyes al respecto. *En el Cuadro 1 que aparece más adelante encontrará algunos ejemplos de programas legislativos en torno al trato preferente.*

El trato preferente fija un umbral de contratación determinado, que por lo general se aplica a los contratos de menor cuantía.

Cumplir los requisitos del procedimiento es vital para dispensar el trato preferente; por ejemplo, el requisito de que haya dos pymes responsables como mínimo y la concesión se realice a precios acordes con el mercado.

PUNTOS CRUCIALES

- Los acuerdos comerciales se redactan de manera que incluyan disposiciones acerca de la contratación pública, como en el caso del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Siempre que dichos acuerdos estén vigentes, será importante velar por que las transacciones que abarcan no reciban trato preferente.
- *Prohibición de dispensar un trato injusto o impedir la competencia.* Otorgar un trato preferente suele dar lugar a una posible vulneración de los principios de trato justo y de concurso abierto cuando se pide a los licitadores que presenten ofertas insuficientes o inadecuadas. Las autoridades contratantes no están obligadas a dispensar un trato preferente a un licitador que haya remitido una oferta que no cumpla con unos mínimos, sino que en muchas ocasiones lo tienen prohibido (Simovart, 2021).
- *Fomento de la transparencia.* Es fundamental que las políticas de trato preferente (es decir, los reglamentos administrativos sobre el trato preferente) se hagan públicas en un medio al que toda la población pueda acceder fácilmente. Puede hacerse en forma de lista positiva o negativa de entidades sujetas a estos reglamentos, con puntos de contacto para las dudas que surjan y la inclusión del trato preferente en los criterios de evaluación de las ofertas que se publiquen en el anuncio de la licitación.
- Se ha de definir a qué sector y productos especiales se aplica el trato preferente. Por ejemplo, la agricultura y los productos agrícolas locales.

- + Aumento del acceso de las pymes a los mercados públicos mediante la eliminación de los obstáculos que les impiden obtener contratos públicos.
- Limitación de la competencia como consecuencia del exceso de familiarización y localización de las oportunidades de participar en procesos de contratación.
- = Publicación de las oportunidades de participar en procesos de contratación que se reservan a las pymes, así como todas las políticas en torno al trato preferente que reciben.



▲ PNUD / S. Omer Sadaat / 2017

AGRICULTURA: CONTRATACIÓN PÚBLICA DE ALIMENTOS CON PEQUEÑOS AGRICULTORES

Con la contratación pública de alimentos, los gobiernos pueden fomentar sistemas alimentarios más sostenibles, sanos e inclusivos por medio de iniciativas dirigidas a facilitar canales de distribución a los pequeños agricultores. Este tipo de iniciativas han de tener en cuenta las estrategias de creación de capacidades, las adaptaciones a los menús o canastas de productos alimentarios y los acuerdos entre múltiples interesados. También puede servir para eliminar los mayores obstáculos a la hora de entrar en los mercados públicos de adquisición de alimentos; por ejemplo, si se resuelven los problemas en torno a la competencia en los procesos de contratación pública, se simplifican los requisitos y se recorta el costo de las transacciones que soportan los pequeños agricultores (FAO y PNUD, 2018). En la sección sobre contratación pública inclusiva de alimentos se ofrecen algunos ejemplos nacionales.

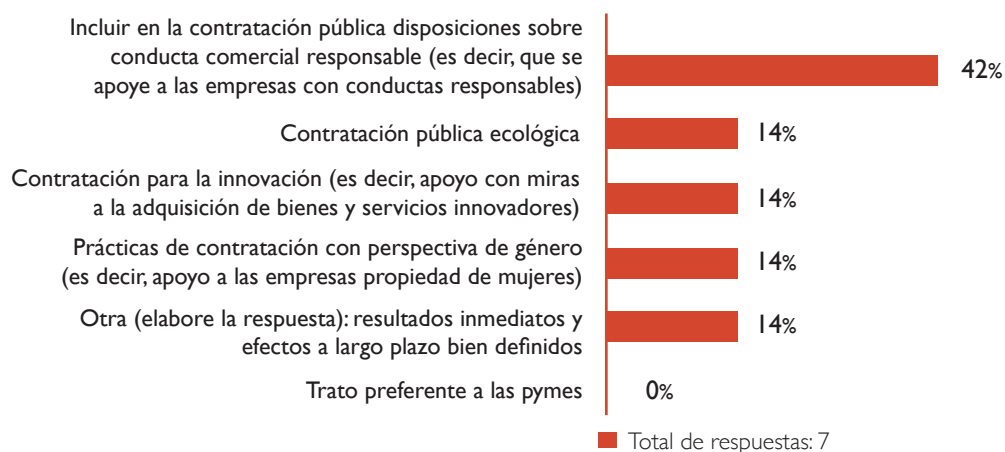
Cuadro 1. Países que otorgan un trato preferente en los contratos públicos

TRATO PREFERENTE	REQUISITO CONCRETO (MODELO DE LÉXICO)	PAÍSES
Programa de reserva para pymes	El 30% del presupuesto anual de contrataciones como mínimo, con al menos el 60% de ese monto reservado a las pymes.	República de Corea China
	Se reserva a microempresas al menos el 20% de los bienes y servicios.	India
	Se obtiene de pymes al menos el 10% del valor del contrato.	Australia
	Se debe otorgar como mínimo el 23% de los contratos del Gobierno Federal a pequeñas empresas con objetivos específicos y según las categorías que siguen: pequeñas empresas propiedad de mujeres (5%), pequeñas empresas desfavorecidas (5%), pequeñas empresas propiedad de veteranos de guerra que adquirieron una discapacidad en acto de servicio (3%), y zonas comerciales tradicionalmente subexplotadas (3%).	Estados Unidos
Reservas obligatorias para pymes	Todas las contrataciones cuyo valor supera los 5.000 dólares canadienses (CAD) tienen reservas destinadas a las empresas propiedad de personas aborígenes, en su mayoría pymes.	Canadá
	Todas las adquisiciones que realicen las autoridades federales cuyo valor supere el umbral de microcompras (3.500 USD) y no sobrepase el umbral de adquisición simplificado (150.000 USD) deben reservarse automáticamente a pequeñas empresas en exclusiva. Según la “regla de dos”, para que la reserva sea automática, tiene que haber al menos dos pequeñas empresas comerciales responsables o más que sean competitivas en cuanto a precios de mercado, calidad y suministro. Por encima de los 150.000 USD también debería haber una reserva si se cumple la “regla de dos”, y por encima de 700.000 USD o 1,5 millones de USD si se trata del sector de la construcción.	Estados Unidos
	Se debe subcontratar a determinados grupos desfavorecidos —entre ellos, jóvenes y mujeres— como mínimo el 30% del valor de los contratos cifrados en 30 millones de rand (ZAR) o superiores.	Sudáfrica Kenya

No obstante, merece la pena destacar que, de las siete partes interesadas que respondieron a la encuesta del BCtA del PNUD en 2021, ninguna pensaba que otorgar tratamiento preferente a las pymes fuera la mejor política de fomento de un modelo de negocio responsable. Una posible explicación es que los miembros del BCtA del PNUD priman la subcontratación como estrategia para brindar a las pymes más oportunidades de participar en la contratación pública sin perjudicar su liquidez debido a los “posibles retrasos en los pagos” que se producen en los contratos gubernamentales (para más información, véase la estrategia 5).

¿Cuál de estas políticas de contratación sería más útil para facilitar la participación de empresas inclusivas en procesos de contratación pública?

Políticas de contratación más útiles para facilitar la participación de empresas inclusivas en procesos de contratación pública, encuesta de 2021



⁵ De las siete estrategias de CPI que aquí se abordan, la estrategia 2 (trato preferente) es la más habitual para incentivar el acceso de las pymes a oportunidades de participar en los procesos de contratación pública. Muchos gobiernos han preparado disposiciones legales o políticas dirigidas explícitamente a otorgar un trato preferente a las pymes (Banco Mundial, 2016). El Cuadro 1 recoge algunos ejemplos concretos.



▲ PNUD Uganda

ESTRATEGIA 3

CONTRATACIÓN POR LOTES

ESTRATEGIA 3

CONTRATACIÓN POR LOTES

La contratación por lotes, que también se denomina “desagregación de contratos”, “división en lotes” o “descomponer contratos en otros más pequeños”, contribuye a que las pymes participen en la contratación pública de al menos dos maneras:

Contrato directo con una entidad pública.

Participación en calidad de subcontratista, proveedor o prestador de servicios a un contratista principal de la cadena de abastecimiento.

Si bien las políticas de contratación pública suelen propiciar las adquisiciones en cantidades que generen economías de escala a fin de aumentar al máximo el ahorro (lo que se denomina también “agregación de contratos” o “consolidación de contratos”), dicho procedimiento está sujeto a determinadas limitaciones, como velar por la participación de las pymes en los contratos gubernamentales. Es más: antes de la entrada en vigor los requisitos con respecto a la agregación de contratos, las entidades adjudicadoras deben justificar los motivos para consolidar los contratos. Para ello, deben demostrar que redundará en beneficios considerables en cuanto a ahorro de costos, mejoras cualitativas, reducción de la duración del ciclo de adquisición, condiciones contractuales o alguna otra ventaja.

FACTORES CLAVE

Las autoridades contratantes han de plantearse otras posibilidades, como sopesar el efecto que la contratación por lotes tendrá en el mercado frente a sus propios intereses económicos, técnicos y de gestión de contratos.

La contratación por lotes permite instaurar el requisito de que los contratistas principales tengan que dividir o desagregar los contratos que obtienen en otros de menor envergadura para que requieran los servicios de pequeñas y medianas empresas, que entablen relaciones con ellas para acometer los proyectos de forma conjunta, o que estructuren sus recursos de forma que den trabajo a pymes.

De hecho, es posible que se exija a los grandes contratistas o contratistas principales:

subcontratar partes del contrato a pymes;

comprar productos manufacturados a pymes;

adquirir suministros y materiales de pymes; y

contar con servicios profesionales, técnicos o de gestión prestados por pymes.

La contratación por lotes es un recurso práctico para lograr ganancias en eficiencia. También es una forma de evitar o resolver problemas concretos a medio plazo —como los problemas de concentración en los mercados públicos— o para conseguir otros objetivos encomiables que se plantean las autoridades públicas (como asegurar los suministros).

PUNTOS CRUCIALES

- Supone la exclusión *de facto* de las pymes como competidoras. Las pequeñas y medianas empresas no tienen la capacidad para participar en licitaciones de contratos consolidados, por lo que es fundamental que las entidades adjudicadoras se cercioren de que los beneficios previstos (por ejemplo, ahorrar en costos) son lo bastante cuantiosos como para justificar que se excluya *de facto* a las pymes.
- Pueden existir contradicciones entre considerar que la división en lotes es una prioridad y la importancia de agregar la demanda (consolidación de los contratos frente a centralización de las adquisiciones). El propósito de la división en lotes es diversificar la reserva de contratistas de los mercados públicos, mientras que la agregación de la demanda busca profesionalizar a los compradores. Así pues, no tienen por qué ser dos conceptos opuestos si se llevan a la práctica de forma equilibrada y con distinta finalidad.
- Hay que estar alerta ante la posibilidad de que aparezcan “cárteles” en el mercado; para evitarlo, como regla general, debe haber menos lotes que posibles licitantes.
- También se ha de velar por que la contratación por lotes sea coherente con la prohibición de fraccionar o descomponer los contratos cuando su única meta consista en burlar los requisitos en torno a la apertura y la competitividad de las contrataciones.



¿EN QUÉ CASOS NO SE DIVIDEN LOS CONTRATOS?

- ▶ Cuando, por motivos técnicos de satisfacción de las necesidades e intereses de una autoridad contratante particular, sea preferible que haya un único contratista, cuando sea imposible que la gestión del contrato se lleve a cabo de forma eficiente o si hay varios contratistas —por ejemplo, si se trata de una obra complicada—.
- ▶ Cuando sea necesario que el contratista haga una inversión considerable para cumplir el contrato y fuera imposible o absurdo exigir que otros operadores económicos se comprometieran también en esa inversión.

▶ Cuando hubiera una necesidad razonable de homogeneidad en el equipo que se emplea en diversas ubicaciones. No obstante, en este caso, la autoridad contratante debería tener la obligación de demostrar que dicha homogeneidad no puede obtenerse o reproducirse al añadir requisitos técnicos a los documentos de la licitación.

▶ Cuando la estructura del mercado evidencia la presencia de acuerdos contrarios a la libre competencia de empresas; por ejemplo, que la cantidad de posibles lotes sea tan reducida que no resultara de interés para los operadores económicos del mercado, lo que se traduciría en un aumento de los precios.

La comodidad no es un argumento de peso para consolidar contratos: se ha de cumplir al menos el criterio de proporcionalidad (si se trata de un contrato en la Unión Europea).
(Raimundo, M.A., 2018)

En lo que respecta a las opciones de dividir o no los contratos, es fundamental que las autoridades adjudicadoras evalúen las consecuencias positivas y negativas de la contratación por lotes (véase el Gráfico 6, que expone los efectos positivos y negativos de la contratación por lotes).

Aunque la contratación por lotes puede favorecer más la competencia —sobre todo en beneficio de los pequeños proveedores—, también puede reducirla si llega a excluir a grandes proveedores o contratistas principales para quienes la licitación no revista interés. En esas circunstancias, sería más conveniente recurrir a “contratación por lotes mediante subcontratación” que a la “contratación directa en pro de los pequeños proveedores”.

Además, es importante lograr un equilibrio entre los beneficios sociales de fomentar una mayor participación de las pymes gracias a la contratación por lotes y la posible reducción de la relación calidad-precio (si estamos ante un presupuesto para contrataciones limitado) que resulta de perder los beneficios que aportan las economías de escala si se agregan los contratos.

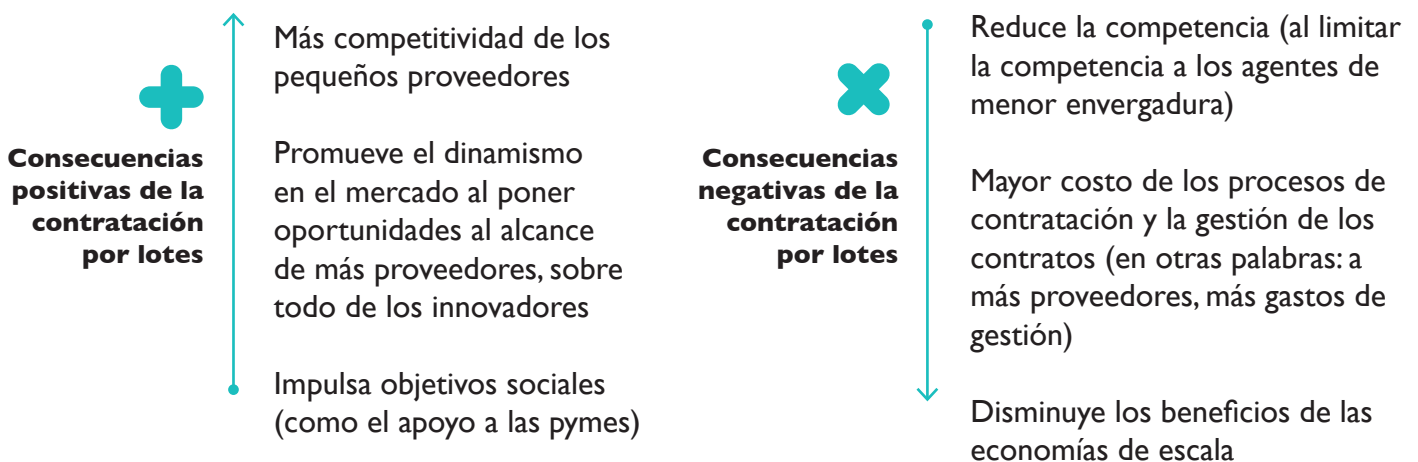


Gráfico 6. Efectos positivos y negativos de la contratación por lotes

Ejemplos nacionales de contratación por lotes

Aunque se han facilitado muy pocos ejemplos del uso de la contratación por lotes para respaldar la inclusión, sí existen evaluaciones del uso de la contratación por lotes —en países europeos, más concretamente— cuando se da a los países miembros de la UE la libertad de decidir si los contratos se dividen por lotes y cómo se articulan. El artículo 46⁶ y los considerandos 78 y 79 de la Directiva sobre contratación pública de la Unión Europea (2014) hacen referencia a la división de contratos en lotes.

- En Alemania encontramos un ejemplo de contratación por lotes en su reglamentación sobre la contratación de obras públicas, que incluye la obligación de dividir los contratos por lotes salvo excepciones de índole económica o técnica (OCDE, 2016).
- Del mismo modo, la reglamentación de 2015 sobre contratación pública de Reino Unido estipula que las autoridades contratantes deciden si adjudicar un contrato por lotes independientes y pueden establecer el tamaño y la esfera temática de dichos lotes, lo que parece exigir a tales autoridades que, si no se subdivide por lotes, indiquen cuáles son los motivos principales y los hagan constar en los documentos de la licitación (Comisión Europea, 2021).
- Suecia es otro ejemplo de esto: allí se presentó una propuesta para añadir un filtro que permitiera seleccionar los procesos con división en lotes de modo que la contratación pública resultara más accesible a las pymes (Comisión Europea, 2021).



▲ Adobestock

⁶ El artículo 46.1 establece que la división por lotes de un contrato queda a criterio de las autoridades contratantes. No obstante, si una autoridad decide no subdividir el contrato, debe argumentar su postura (“división o explicación”).



▲ Adobestock

ESTRATEGIA 4

PROGRAMAS DE
OFERTA PREFERENTE

ESTRATEGIA 4

PROGRAMAS DE OFERTA PREFERENTE

Mediante programas de oferta preferente, la contratación pública puede dar impulso a la participación de las pymes al paliar su falta de capacidad en lo que respecta a los requisitos de las licitaciones. Puede materializarse de dos modos:

programas de oferta preferente para pymes en forma de descuento en la licitación (las ofertas de las pymes que reúnen los requisitos reciben un descuento equivalente a un porcentaje determinado, como el 5%); y

margen preferencial (del 10%, por ejemplo) con respecto a la oferta más baja de otra empresa que no sea pyme, de manera que se adjudique el contrato a la pyme que haya presentado la oferta evaluada más baja una vez se hayan aplicado los programas de oferta preferente.

PUNTOS CRUCIALES

- Las ofertas procedentes de pequeñas empresas se imponen si los precios son idénticos a los de las empresas medianas y grandes.
- Las ofertas se imponen si se permite que la pequeña empresa que haya presentado la oferta de menor costo de entre todas las pequeñas empresas remita un precio más bajo para igualar la oferta de una empresa mediana o grande si la diferencia entre ambas es como mucho un 10% en las licitaciones al uso o un 5% si se trata de una subasta a la baja.
- Se brinda a las pequeñas empresas una segunda oportunidad para ganar una licitación pública y da a las autoridades la opción de suscribir un contrato para conseguir productos, servicios u obras a un precio reducido.



FACTORES CLAVE

La oferta preferente en diversos países

Francia	La cercanía geográfica y la asignación de contratos por montos determinados (por ejemplo, un tercio del mercado) son criterios que pueden examinarse para favorecer a las “pymes locales”.
Ghana	La autoridad adjudicadora puede establecer un margen preferencial que actúe a favor de las ofertas para que contratistas del país realicen obras, a favor de las ofertas de bienes fabricados en el país o a favor de prestadores nacionales de servicios.
República de Corea	La oferta preferente en favor de las pymes se sitúa entre el 6% y el 10%.
China	Las autoridades adjudicadoras permiten que las grandes empresas subcontraten a pymes o formen un consorcio con ellas. Quienes obtienen contratos de suministros para el Gobierno pueden ejecutarlos a través de un acuerdo de subcontratación siempre y cuando el comprador haya dado el visto bueno.
Estados Unidos	Los contratistas principales reciben un descuento en sus ofertas si trabajan con microempresas locales como subcontratistas.
Papua Nueva Guinea	Las ofertas preferentes van desde el 4% al 15% si son ofertas que empresas del país han presentado para obtener contratos con una cuantía de más de 8,9 millones de dólares. Si la cuantía del contrato se sitúa entre los 3 y los 8,9 millones de dólares, al menos el 50% de los productos, servicios u obras debe ser nacional.

- + Aumento de la competitividad de las empresas que no pueden acogerse a los programas de oferta preferente al poner de manifiesto que no pueden competir con el mismo precio.
- Posible confusión acerca de los objetivos de las empresas inclusivas, que normalmente tienen por objeto lograr una rentabilidad en línea con el mercado (Banco Mundial, 2016).
- = En algunos casos, la oferta preferente se aplica a contratistas principales a los que se les exige subcontratar a proveedores locales y diversos si se otorga más valor o una mayor puntuación a ese tipo de empresas o a las pymes que participan en la licitación como consorcio.



▲ PNUD India

ESTRATEGIA 5

SUBCONTRATACIÓN

ESTRATEGIA 5

SUBCONTRATACIÓN

También es posible fijar requisitos en cuanto a la subcontratación de manera que se favorezca a las pymes, a saber:

Creación de consorcios de pymes para fomentar la participación de dichas empresas incluso si la envergadura del contrato resulta impracticable para una única pyme.

Una vez adjudicado el contrato, recurrir a un acuerdo voluntario que inste a los contratistas principales a generar oportunidades de subcontratación (por ejemplo, un plan para adquirir suministros de manos de negocios propiedad de mujeres o pymes).



FACTORES CLAVE

Acuerdos nacionales de subcontratación

Brasil

Si se trata de una licitación pública adjudicada a una empresa mediana o grande, puede que se exija subcontratar a pequeñas empresas siempre y cuando los contratos que se suscriban a raíz de ello no superen el 30% del monto del contrato en su totalidad.

Estados Unidos

Los contratos de gran valor deben recoger disposiciones sobre la subcontratación a pequeñas empresas. Todas las licitaciones públicas de contratos de construcción por un valor superior al millón de dólares y todos los contratos de suministro por un valor superior a 500.000 dólares deben incluir un plan exhaustivo de subcontratación que se incorporará al contrato definitivo. En el plan han de figurar 1) objetivos relativos a la subcontratación de pequeñas empresas desfavorecidas y propiedad de mujeres, expresados en porcentaje; 2) el total en dólares que está previsto dedicar a la subcontratación de pequeñas empresas desfavorecidas y propiedad de mujeres; 3) una explicación de las gestiones del licitante encaminadas a ofrecer oportunidades de participar en el proceso de contratación a pequeñas empresas desfavorecidas y propiedad de mujeres; 4) la garantía de que la “utilización” de pequeñas empresas desfavorecidas y propiedad de mujeres se incluirá en todos los subcontratos que permitan más subcontrataciones a su vez; 5) la garantía de que, trimestralmente en caso necesario, se aportarán informes que demuestren que el plan se cumple; y 6) la definición de los registros que se guardarán para dejar constancia de las medidas y acuerdos de subcontratación que impliquen a pequeñas empresas desfavorecidas y propiedad de mujeres.

Reino Unido

Es posible que las grandes empresas del sector privado, como Hewlett Packard, tengan que publicar en el sitio web Contracts Finder las oportunidades de subcontratación que brindan en los contratos gubernamentales que han obtenido. Se contraerá la obligación de flexibilizar más los contratos gubernamentales del sector de la tecnología de la información con medidas como desglosar los contratos que se liciten en un futuro y proporcionar soluciones más rápidas y baratas.

China

Las autoridades adjudicadoras pueden dar luz verde a la subcontratación de pymes por parte de las grandes empresas que consiguen las licitaciones públicas. Quienes obtienen contratos de suministros para el Gobierno pueden ejecutarlos a través de un acuerdo de subcontratación siempre y cuando el comprador haya dado el visto bueno.

PUNTOS CRUCIALES

- Puede que los grandes contratistas estén obligados a incluir una cláusula por la que se comprometan a ofrecer el máximo número posible de oportunidades de subcontratación en favor de pequeñas empresas.
- La utilización de pequeñas empresas como subcontratistas puede contemplarse como criterio de evaluación y factor de responsabilidad a la hora de adjudicar los contratos principales.
- Se podrá autorizar a las entidades contratantes a que ofrezcan incentivos a las grandes empresas para que subcontraten a pymes.
- En el caso de los contratos negociados por sumas elevadas, tal vez se exija a los contratistas principales que preparen planes de subcontratación de pequeñas empresas. Deben fijarse objetivos no vinculantes en torno a la participación de pymes que los contratistas principales únicamente pueden cumplir desde la buena fe.
- Pueden ofrecerse incentivos a la creación de alianzas entre las grandes y las pequeñas empresas, así como a la transferencia de tecnología.
- Cuando el proveedor firme un subcontrato para cumplir con lo que en él se estipula, se permitirá establecer una condición que exija el pago al proveedor en un plazo determinado no superior a 30 días desde la recepción de una factura válida según lo que marquen los requisitos del subcontrato.
- Pueden adoptarse otras medidas, como instaurar un procedimiento que permita a los subcontratistas presentar quejas directamente ante los organismos o funcionarios adjudicadores.
- El contrato original puede incluir entre sus cláusulas disposiciones relativas al trato que se aplica a los subcontratistas y sanciones por incumplimiento de contrato.
- Otra opción podría consistir en permitir que los subcontratistas prosigan con el subcontrato con un nuevo contratista principal si el que ganó la licitación en primer lugar se ve obligado a retirarse.
- Debe alentarse a las pymes a formular estrategias empresariales en materia de subcontratación para que puedan aprovechar al máximo sus ventajas en cuanto a innovación y flexibilidad sin verse limitadas por una política económica de escasa utilidad.
- En una cadena de suministro bien gestionada, la innovación que generan las pymes debería llegar al consumidor final, y el aumento de su volumen de negocio debería tener el efecto deseado en la economía: más riqueza y creación de empleo.
- Es necesario incluir una disposición sobre la comprobación del cumplimiento de estas cláusulas mediante “verificaciones esporádicas” o auditorías.

- + Permiso para que los proveedores (por ejemplo, pymes) recurran a la experiencia y la capacidad de otras entidades —como los contratistas principales— para demostrar que cumplen los requisitos de las autoridades adjudicadoras.
- Posibles paralizaciones de los pagos a la hora de liquidar las cuentas con los subcontratistas, lo que afecta a la liquidez de estos últimos (sobre todo si se trata de pymes).
- = Obligación de que los contratistas principales demuestren haber remitido un pago anticipado a los subcontratistas, más concretamente en lo tocante a la retribución exigible por las obras terminadas.

PROHIBICIÓN DE SUBCONTRATAR E FORMA INVERSA

No se permite que una microempresa o pequeña empresa subcontrate a una empresa mediana o grande (ni una mediana a una grande) los contratos obtenidos gracias a medidas relacionadas con el trato preferente, como el programa de reservas o la deducción de precios en el momento de la evaluación.

Crecimiento por medio de las cláusulas de subcontratación en la contratación pública: historia de dos miembros del Business Call to Action⁷

Dos miembros del Business Call to Action expresaron su preferencia por la subcontratación como una estrategia de contratación con la que poder crecer y convertirse en contratistas o proveedores principales. Se trata de los siguientes:

Empresa A

La empresa A, con sede en los Estados Unidos y una filial en la India, proporciona plataformas de medicina familiar asistidas por inteligencia artificial a cierto número de organizaciones, como organismos gubernamentales locales. Se ha postulado a contratos de diversas entidades públicas y semipúblicas, y se le han adjudicado. El último contrato que obtuvo fue una adjudicación de un organismo gubernamental en la India a través de un portal de adquisiciones en línea en la semana de la entrevista (marzo de 2022), tras haber sido preseleccionada menos de un mes después de haber presentado la oferta.

Empresa B

La empresa B, fundada en 2010, es una compañía estadounidense de tecnología de programas informáticos en el sector de la salud; según su fundador y director general, ha entrado hace relativamente poco en el mercado de la contratación pública. Opera en 25 países y la contratación pública no es su principal fuente de ingresos. La última vez que participó en un proceso de contratación pública fue en enero de 2022, cuando presentó una oferta conjunta con otro contratista estadounidense (una empresa más grande) a una licitación de un organismo de ayuda de los Estados Unidos. Como colicitante, la empresa B aportará los conocimientos especializados necesarios para llenar las lagunas tecnológicas del otro colicitante, un contratista principal. A fecha de la consulta, todavía esperaban la publicación del resultado del proceso de contratación; en su experiencia, suele tardar de seis a nueve meses.



Puntos débiles y problemas fundamentales de la contratación pública

La empresa A detectó dos grandes puntos débiles en la contratación pública: un ciclo de pago muy largo (más de 30 días) y la falta de líneas de crédito sin garantías para apoyar a las pequeñas empresas que toman parte en la contratación pública a fin de paliar los efectos perjudiciales derivados de los retrasos en los pagos del Estado. La empresa B notificó la existencia de una serie de “requisitos de diligencia debida” —como ingresos o auditorías financieras de los últimos años— que son difíciles para quienes compiten en licitaciones por primera vez, como ellos. “Las empresas (sin olvidar a los compradores públicos) quieren innovación; la innovación proviene de empresas más pequeñas que no han obtenido beneficios todavía, pero se exige que hayan generado capital... Es un requisito que no favorece la innovación”.



Posibles soluciones: las cláusulas de subcontratación en la contratación pública

Ambas empresas coincidieron en que, en el campo de la contratación pública, las cláusulas de subcontratación podrían ayudar a subsanar los puntos débiles. Hay un motivo importante: los contratistas principales absorben más riesgos financieros y pueden pagar antes a los subcontratistas incluso si los organismos públicos no les han abonado aún lo estipulado.

⁷ Si bien la subcontratación apoya la estrategia que respalda la competitividad y la liquidez de las pymes (véase la estrategia 6), el presente manual hace hincapié en la subcontratación como estrategia de CPI en sí misma. Esto es, una estrategia independiente que no se limita a contribuir a la liquidez de las pymes, ya que la mayoría de las reglamentaciones en torno a la contratación pública recogen disposiciones específicas que regulan la aplicación del requisito de subcontratación; o lo que es lo mismo, la aprobación previa por parte de las autoridades adjudicadoras de todos los acuerdos de subcontratación, lo que incluye los reglamentos que obligan a los contratistas principales a presentar un resguardo que demuestre que los subcontratistas han recibido la retribución correspondiente.



▲ Adobestock

ESTRATEGIA 6

RESPALDAR LA COMPETITIVIDAD
Y LA LIQUIDEZ DE LAS PYMES

ESTRATEGIA 6

RESPALDAR LA COMPETITIVIDAD Y LA LIQUIDEZ DE LAS PYMES

Mientras que las cinco estrategias que hemos analizado hasta ahora se centran en proporcionar medidas “basadas en incentivos” para impulsar la participación de las pymes en la contratación pública, esta estrategia alienta al sector público a aprovechar su poder adquisitivo para conseguir que las pymes sean más competitivas y respaldar su liquidez no solo como proveedores estatales, sino también como un sector vital del desarrollo económico.



FACTORES CLAVE

Pueden adoptarse varias medidas para respaldar la competitividad y la liquidez de las pymes:

Mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información sobre las oportunidades para obtener contratos públicos:

— Crear un portal web estatal donde se anuncien los contratos de menor valor.

— Exigir a determinadas entidades —como los departamentos de finanzas de todas las instancias— que faciliten en la práctica el acceso de las pymes a la información sobre la contratación pública.

— Exigir a todos los departamentos que notifiquen al departamento de finanzas de su mismo nivel los resultados de los contratos otorgados a pymes, y que publiquen los resultados de las reservas y demás adjudicaciones a pymes a través de los medios designados para la difusión de contratos.

— Mejorar la información que se ofrece con, por ejemplo, la normalización de los anuncios de las licitaciones, de modo que las pymes entiendan con mayor claridad los requisitos de contratación y, por lo tanto, decidan si sería conveniente presentar una oferta para un determinado contrato.

— Facilitar el acceso a toda la información pertinente sobre las oportunidades comerciales en la contratación pública es un aspecto de importancia capital para las pymes. Puede hacerse de varios modos, como 1) con las ventajas de la contratación pública electrónica, 2) el uso de centros de información, y 3) al remitir observaciones a los licitadores.

— Favorecer que las pymes tengan acceso a apoyo mediante, por ejemplo, un punto de contacto especializado y un teléfono de asistencia.

Simplificar y agilizar los procesos de pago:



ADELANTOS O DESEMBOLSOS INMEDIATOS

República de
Corea

Anticipo del 70% y pago inicial al presentar la factura aceptada; el Servicio de Contratación Pública —el organismo primordial de compras de Corea— abona un pago inicial de hasta el 70% del valor de los contratos gubernamentales. Los proveedores tienen derecho a recibir el pago de inmediato en el caso de algunos contratos por una suma fija destinados a adquirir bienes valorados en un máximo de 423.800 USD (incluidos los pedidos en el marco de contratos de precio unitario). Las empresas también pueden tener derecho a recibir el pago de inmediato cuando se trata de contratos para otros bienes a instancias del usuario final. En estos casos, el pago se abona desde una cuenta especial del Servicio de Contratación Pública, que posteriormente reembolsa el usuario final. Aunque las instituciones del gobierno nacional pueden efectuar desembolsos en un plazo de hasta cinco días, el pago instantáneo permite a las pymes recibir el dinero en tan solo cuatro horas hábiles.

México

Se abonan anticipos de entre el 10% y el 50% cuando el proveedor es una pyme mexicana (para bienes cuyo proceso de fabricación supera los 60 días).

2 PAGO SIN DEMORA O PLAZOS DE 30 DÍAS QUE EXIGEN QUE LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES NOTIFIQUEN SU GASTO EN PYMES Y LAS INSTANCIAS MEJORAR EL DESEMPEÑO

España	Pago garantizado en un plazo de 30 días desde la emisión de una factura y pago sin demora a los contratistas principales.
Australia	Pago en un máximo de 30 días; para facturas de proveedores por un valor inferior a 10.000 dólares australianos (AUD), las tarjetas son el método de pago preferido (por ejemplo, tarjetas de crédito).
Reino Unido	En 2015, los departamentos del gobierno central del Reino Unido habían pagado el 80% de las facturas en un plazo de 5 días y la mayor parte del 20% restante en un plazo de 30 días.
Polonia	Pago directo a subcontratistas.
República de Corea	Seguimiento del pago que los contratistas principales abonan a los subcontratistas a través de un sistema de gestión de subcontrataciones (plataforma electrónica).
Escocia	Pagos más rápidos al aumentar la cifra de transacciones digitales e implantar técnicas de facturación electrónica.

Reducir los costos y la carga burocrática de la contratación pública al:

- ▶ Implantar un servicio profesional de seguridad en los contratos gubernamentales con el objetivo de prestar ayuda a las pyme en lo referente a la financiación de contratos, la garantía de licitación y las fianzas de cumplimiento.
- ▶ Introducir disposiciones para que las pequeñas empresas puedan negociar con las entidades financieras los préstamos a los que tienen derecho en lo que respecta al sector público 30 días después de la cancelación de los préstamos. De este modo, las pequeñas empresas pueden aumentar su capital de explotación —que por lo general no es suficiente—, ya que cualquier retraso en los pagos podría abocarlas a la bancarrota.

- ▶ Eximir de la obligación de presentar pruebas documentales si los candidatos ya las presentaron durante procedimiento de contratación anterior, o empleo de formularios y certificados normalizados cortos y simples en el caso de las pymes.
- ▶ En el caso de contratos grandes y complejos, otorgar tiempo suficiente para preparar ofertas de modo que las pymes puedan encontrar socios con los que participar conjuntamente en las licitaciones.
- ▶ Prestar más atención a la relación calidad-precio que al precio dando más espacio a soluciones cualitativas con la adjudicación de contratos en función de cuál sea la oferta más ventajosa desde el punto de vista económico.
- ▶ Dar un mayor margen de maniobra para idear soluciones innovadoras al definir los requisitos técnicos atendiendo al desempeño o las necesidades funcionales a la vez que se crean oportunidades para que las pymes presenten ofertas que den cuenta fiel de las soluciones técnicas que existen en el mercado. De esta forma se ayuda a las pymes innovadoras que no pudieron cumplir los requisitos técnicos a ofrecer las soluciones técnicas con las que cuentan, que cubrirán las necesidades funcionales o de desempeño de las entidades adjudicadoras.

Ampliación de los programas de capacitación en el marco de la contratación pública para incluir a posibles proveedores.

Proporcionar marcos para entablar una relación de colaboración entre empresas como punto de partida a fin de acceder a contratos transfronterizos o que sobrepasen la capacidad de una única pyme.

Facilitar a las autoridades contratantes orientaciones sobre cómo ayudar a las pymes a preparar una oferta.

! PUNTOS CRUCIALES

- Si estamos ante una subcontratación (estrategia 5), la autoridad contratante ha de incluir disposiciones sobre conducta comercial responsable (como criterio de cualificación, por ejemplo, a la hora de evaluar a los contratistas principales) en el proceso de contratación pública (véase el Gráfico 6) y animarlos a integrar “modelos inclusivos de negocio” en su catálogo de prestaciones empresariales.
- Las normas de sostenibilidad de los contratistas principales (por ejemplo, las certificaciones ISO) también deberían beneficiar a las pymes dentro de su cadena de suministro.



▲ Adobestock

RECOMENDACIONES

SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LA CPI COMO INICIATIVAS ESTRATÉGICAS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES AL RESPECTO (ESTRATEGIA 7)

RECOMENDACIONES

SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LA CPI COMO INICIATIVAS ESTRATÉGICAS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES (ESTRATEGIA 7)

Para garantizar que las medidas de apoyo a pymes mediante la contratación pública surtan efecto, es fundamental llevar a cabo un seguimiento y una evaluación periódicos de las iniciativas de ayuda que se introduzcan en el ciclo de contratación por medio de un sistema idóneo de datos de pymes. Por lo tanto, como parte de las políticas públicas generales orientadas a las pymes, los proveedores que deseen acogerse a las ventajas que se ofrecen a tales empresas deben registrarse y certificar su condición de pyme. Con esto, los compradores estatales pueden comprobar fácilmente los registros de pymes y otorgarles ciertos privilegios en los procesos de contratación. Recurrir a un sistema de certificación centralizado y aplicar reglas normalizadas de cumplimiento favorece la simplificación del proceso de contratación pública.

En algunos casos, poner en marcha una plataforma para denunciar el incumplimiento de estas iniciativas ayuda a mejorar la ejecución de las estrategias de CPI. La plataforma “Mystery Shopper” (cliente misterioso) de Reino Unido ofrece un ejemplo concreto de esto: aunque no tiene autoridad jurídica para sancionar o penalizar a las autoridades contratantes (a diferencia de un tribunal administrativo), muestra si existe la necesidad de mejorar las prácticas de contratación al hacer un seguimiento de las quejas reiteradas que acaban por minar la reputación de los proveedores.

Asimismo, una de las mejores estrategias para notificar y hacer un seguimiento de los resultados de la CPI es comprender cómo puede integrarse en todo el ciclo de contratación (véase el Gráfico 2). De hecho, se recomienda llevar a cabo una evaluación antes de iniciar un proceso de contratación (el ciclo previo a la contratación) para averiguar si las políticas a favor de la inclusión que están en vigor propician la CPI (estrategia 1 en torno a la adopción de políticas proinclusión). En caso de que no haya ninguna política vigente, las entidades adjudicadoras pueden optar por impulsar la contratación pública sostenible a través de las estrategias de CPI a su alcance (estrategias 2 a 6). Sin embargo, cabe señalar que, si no adoptan políticas proinclusión concretas, las entidades adjudicadoras corren el riesgo de sufrir las consecuencias legales que podrían derivarse de limitar la competencia (entre otros factores) en el campo de la contratación pública.

Si hay políticas de CPI vigentes, las entidades contratantes tienen la opción de dar luz verde al trato preferente o la contratación por lotes (si corresponde; para más información, véase la sección sobre las estrategias 2 y 3) o velar por que las políticas de CPI se incorporen a su plan de contratación y definir resultados específicos de la contratación pública inclusiva a efectos de seguimiento y evaluación del contrato (estrategia 7).

En los casos en que las políticas de CPI lo permitan, dichas entidades pueden adoptar también otras prácticas de contratación que sirvan de sostén a las estrategias de CPI, como las ofertas preferentes (estrategia 4) y las medidas de subcontratación (estrategia 5) en los métodos de determinación de los requisitos, licitación o abastecimiento, los criterios de evaluación y selección y la adjudicación del contrato.

Las autoridades adjudicadoras han de llevar un seguimiento de la implantación de las políticas disponibles de CPI que respaldan la competitividad y la liquidez de las pymes (estrategia 6) independientemente de la fase del ciclo de contratación.

A falta de políticas de esta clase, aun así se recomienda que las autoridades adjudicadoras hagan un seguimiento de todas las políticas que respalden la competitividad y la liquidez de las pymes, y que las apliquen (en la medida de lo posible) sin correr el riesgo de posibles litigios o —como poco— que lleven la voz cantante en las actividades de presión para que se adopten políticas de CPI en sus reglamentaciones en torno a la contratación.

Para que la contratación pública inclusiva se lleve a la práctica con éxito, resulta indispensable seguir un “enfoque integral” en el que todas las partes interesadas tengan una responsabilidad tanto en el fomento de un entorno propicio que dé lugar a que el mercado de la contratación pública se vuelva más inclusivo como en el seguimiento de todas las medidas o iniciativas en materia de CPI hasta que tales iniciativas pasen a ser normas (véase el Gráfico 7). Es necesario hacer un seguimiento incluso de las medidas graduales, como que se añadan en el anuncio de licitaciones, las ofertas o las condiciones contractuales requisitos voluntarios relativos a la CPI que promuevan prácticas comerciales inclusivas.

Si bien es importante “añadir las reglamentaciones (sobre CPI) a (nuestras) normas y reglamentos de contratación pública [...] para llegar a más personas (otros actores de la contratación pública)” (experto en contratación pública, organización internacional), quizás no sea suficiente. Por ejemplo, no basta con que las reglamentaciones recojan que los bienes, servicios u obras “se adquirirán a proveedores o pymes locales” (creando así demanda pública): también tiene que brindárseles “ayuda para que satisfagan dicha demanda (asistencia en lo que respecta a la oferta; es decir, creación de capacidades y apoyo financiero)” (fundador y director general de una pyme).

“En mi opinión, para que las cosas salgan bien, tenemos que seguir un enfoque integral que respalde la oferta —impulso a la capacidad de las pymes— para que puedan organizarse, vender o acceder más fácilmente al mercado y que respalde las prácticas de contratación de las instituciones (que engloban la creación de capacidades y la concienciación), además del marco normativo y regulador. Se ha de adoptar un enfoque integral de este tipo y darse cuenta de la necesidad de intervenir en todos estos ámbitos” (idem).

Al hacerlo, “es importante que los funcionarios entiendan que la contratación pública es algo bueno y no un mero trámite, que lo que subyace a la CPI es un imperativo social y moral” (experto en contratación pública, ONG internacional).

En circunstancias ideales, la contratación pública está pensada para “que todo el mundo tenga las mismas posibilidades de participar y que sea algo abierto a cualquiera; favorecer a determinados grupos, como la pequeñas empresas y los autónomos, parece una contradicción [...], pero no es así, porque no partimos de una situación de igualdad. Para que las reglas de juego sean equitativas, hay que apoyar activamente a los grupos infrarrepresentados con el objetivo de que tomen parte también” (experto en contratación pública y sostenibilidad, sector público).

Ese apoyo activo abarca no solo “el pago sin demora y el acceso a la financiación” (experto en contratación pública, ONG internacional), sino también “cláusulas como las de subcontratación con miras a que las pequeñas empresas participen en la contratación pública” y “conseguir que el proceso y la ejecución sean más innovadores [...], puesto que es frecuente que las empresas emergentes sienten las bases de las grandes empresas o sean quienes aportan los elementos novedosos” (fundador y director general de una pyme).

“Muchas veces, los proyectos gubernamentales (se refiere a los concursos y licitaciones) piden soluciones [...] y tienen la tendencia natural de recurrir a un contratista de gran envergadura, como IBM o Microsoft, por poner un ejemplo [...] en vez de abrir la puerta a todo un universo de soluciones que podrían resultar muy interesantes. Es la tendencia natural [...], así funciona el mundo [...]. Si tuviera una varita mágica [...], haría que aparecieran soluciones casi como si fuera un portal de comercio electrónico para las soluciones que el Estado busca [...]. Sería una maravilla [...] y se eliminarían los obstáculos a la contratación pública; eso sí que sería cosa de magia [...]” (fundador y director general de una pyme).

Para que el seguimiento de la CPI y la presentación de informes al respecto dé sus frutos, se necesitan (entre otros elementos) “unas directrices claras para que los proveedores de bienes y servicios sepan qué condiciones deben cumplir las empresas para que se las considere inclusivas, que se definan los criterios de la adquisición inclusiva y que todo ello se refuerce con normas jurídicas que respalden a los negocios inclusivos con indicadores cuantificables que evalúen (de verdad) los efectos de introducir incentivos como forma de dar impulso a las prácticas inclusivas en el campo de la contratación pública” (experto en contratación pública y sostenibilidad, sector público).

Al fin y al cabo, las estrategias de CPI (estrategias 1 a 7) tienen que adoptarse en el contexto de un marco integral de seguimiento de la CPI y presentación de informes al respecto que estimule la participación y el apoyo de múltiples interesados.



Gráfico 7. Propuesta de marco para la ejecución y el seguimiento de la CPI

LA APLICACIÓN DE LA CPI

La primera parte de este manual de CPI ilustra las seis estrategias de contratación pública inclusiva que las autoridades adjudicadoras tienen a su alcance para fomentar el principio de “empresa inclusiva” en la contratación pública, sumadas a la recomendación de contemplar el seguimiento y la evaluación de la CPI como una iniciativa estratégica (estrategia 7).

Puesto que estas estrategias no se excluyen entre sí —es decir, las autoridades adjudicadoras pueden optar por llevar a la práctica una o todas ellas en cualquier proyecto de contratación pública—, esta parte del manual de CPI ofrece un listado de las prácticas de contratación pública inclusiva que se emplean en todo el mundo. Se clasifican no solo en función de la relevancia del cometido de las pymes en el fomento de la innovación (a través de la contratación pública para la innovación), sino —y lo que es más importante— en la eliminación de los obstáculos que dificultan que estas empresas tomen parte en la contratación pública; por ejemplo, la supresión de las trabas a las que se enfrentan los pequeños agricultores que quieren acceder al mercado de la contratación pública a través, por ejemplo, de prácticas de contratación pública inclusivas a la vez que se abordan otras cuestiones sociales como la igualdad de género y la diversidad (o lo que es lo mismo, la contratación pública con perspectiva de género).

Independientemente de la categoría, cabe señalar que las autoridades contratantes han adoptado estrategias de CPI tales como la contratación por lotes (en Austria, por ejemplo), el respaldo a la competitividad y la liquidez de las pymes (en el Canadá, Alemania, Irlanda, los Estados Unidos, el Reino Unido y el Paraguay, por ejemplo), el trato preferente en el Brasil, el Uruguay, el Paraguay, Tailandia, Rwanda, etc.), la promoción de políticas proinclusión (en Suecia y Alemania, entre otros países) y el seguimiento y evaluación de la CPI (en Tailandia, por ejemplo).



CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA LA INNOVACIÓN



CONTRATACIÓN PÚBLICA INCLUSIVA DE ALIMENTOS



CONTRATACIÓN PÚBLICA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO



▲ Adobestock



CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA LA INNOVACIÓN

Las pymes son agentes impulsores de la innovación. Las entidades de compras de las administraciones públicas deben eliminar los obstáculos que dificultan la participación de las pymes y las empresas emergentes en los procesos de contratación pública (OCDE, 2018). Se han registrado varias prácticas idóneas que recalcan la importante contribución de la contratación pública al impulso a la innovación por medio de la participación de las pymes:

LOS TRES TIPOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA RELACIONADOS CON EL FOMENTO DE LA INNOVACIÓN



Contratación directa: son las compras de productos o soluciones innovadores que llevan a cabo las autoridades o los órganos representativos en beneficio del gobierno o la ciudadanía. Las entidades de defensa nacional también pueden recurrir a este tipo de contratación para, por ejemplo, adquirir vehículos militares y equipos.



Contratación en cooperación: se da cuando una entidad pública adquiere bienes novedosos que también despiertan el interés de algunos ámbitos del sector privado —como la compra de vehículos propulsados por combustibles alternativos o con otros sistemas de conducción— si se prevé que podría haber un nicho de mercado privado para ellos. Los contratos públicos para adquirir productos que son innovadores o respetuosos con el medio ambiente (o ambos) también podrían dar alas a su adopción y demanda en el mercado privado, lo que se traduciría en que esa tecnología alcanzara una mayor difusión.



Contratación catalizadora: hace referencia a las situaciones en las que los usuarios finales de la tecnología serán las empresas privadas o los consumidores, y el Estado se limita a brindar apoyo financiero para que se desarrolle la tecnología (por ejemplo, en el caso de nuevos aparatos de cocina). Puede que las autoridades hayan detectado un nicho de mercado sin explorar y traten de contribuir a la creación de tecnologías más avanzadas a fin de aplicar determinadas políticas, como la mejora de la eficiencia energética en los hogares (ONUDI, 2017).

Canadá

El programa Soluciones Innovadoras para el Canadá (Innovative Solutions Canada, que antes se denominaba Build in Canada Innovation Programme) facilita a las pymes oportunidades de participar en el proceso de contratación con productos o servicios innovadores listos para ponerse a prueba o lanzarse al mercado, de modo que el Gobierno del Canadá se convierte en el primer cliente en adquirirlos. Encontrará más información en [la página de inicio del programa \(ic.gc.ca\)](https://ic.gc.ca).

Alemania

El Programa Central de Innovación para Pymes (ZIM, Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand) es un programa de financiación de pequeñas y medianas empresas que operan en Alemania y quieren desarrollar nuevos productos, procesos o servicios técnicos, o mejorar sensiblemente los que ya existen. Encontrará más información en [ZIM \(https://www.zim.de\)](https://www.zim.de). El Centro de Competencias de Contratación para la Innovación (KOINNO) se fundó con el propósito de ayudar a las autoridades contratantes del plano federal —pero también en los planos local y regional— a llevar a ejecución el objetivo normativo de potenciar la innovación a través de la contratación pública y de respaldar los bienes y servicios de nueva aparición. KOINNO proporciona orientación de varias maneras: en su sitio web (koinno-bmwk.de/), en talleres, con ejemplos de las mejores prácticas y con consejos sobre dudas concretas que surgen en las licitaciones. Encontrará más información en [Centro de Competencias de Contratación para la Innovación: KOINNO \(koinno-bmwk.de\)](https://koinno-bmwk.de/).

Irlanda

El Programa de Investigación para la Innovación en Pymes (Small Business Innovation Research, SBIR) facilita que las entidades del sector público entren en contacto con pequeñas empresas al brindar soluciones innovadoras a los problemas de la sociedad. El SBIR se incluye en la categoría de contratación precomercial, que permite a las autoridades adquirir investigaciones orientadas a impulsar la innovación si no se dispone de determinados bienes o servicios. Encontrará más información en [Small Business Innovation Research \(SBIR\), Enterprise Ireland \(enterprise-ireland.com\)](https://enterprise-ireland.com).

Estados Unidos

El Programa de Investigación para la Innovación en Pymes (Small Business Innovation Research, SBIR) y el Programa de Transferencia de Tecnología para Pymes (Small Business Technology Transfer, STTR) son iniciativas muy competitivas que instan a las pequeñas empresas del país a tomar parte en proyectos investigación e investigación y desarrollo a nivel federal con posibilidades de comercializarse. Mediante programas competitivos basados en concesiones, el SBIR y el STTR propician que las pequeñas empresas indaguen en su potencial tecnológico y generan el incentivo para que obtengan beneficios gracias a su comercialización. Encontrará más información en [SBIR.gov](https://sbir.gov).

Reino Unido

El Programa de Investigación para la Innovación en Pymes (Small Business Innovation Research, SBIR) posibilita que la administración pública explore nuevas ideas y tecnologías y acelera su adopción al ayudar a los organismos gubernamentales a contactar con empresas innovadoras a fin de resolver las situaciones problemáticas a las que se enfrentan los sectores públicos. A través del SBIR, las pymes consiguen encargos por un valor de hasta 100.000 libras esterlinas para estudiar una idea y de hasta 1 millón de libras si se trata de preparar un prototipo. Encontrará más información en [SBIR - the Small Business Research Initiative, Departamento de Economía \(economy-ni.gov.uk\)](https://economy-ni.gov.uk).

Austria

El Plan de Acción para el Fomento de la Innovación en la Contratación Pública de Austria (Action Plan Public Procurement Promoting Innovation, PPPI) examina la cuestión de cómo respaldar a las pymes en la contratación pública; por ejemplo, que las autoridades han de preparar licitaciones por lotes y definir los criterios de cualificación y adjudicación de modo que las pymes tengan la oportunidad de competir para ganar los contratos, etc. Encontrará más información en [portal ERA de Austria, Austrian Action Plan Public Procurement Promoting Innovation](https://pppi.at).



▲ Adobestock

CONTRATACIÓN PÚBLICA INCLUSIVA DE ALIMENTOS

La contratación pública inclusiva de alimentos consiste en las iniciativas destinadas a proporcionar un canal de distribución a los pequeños agricultores mediante la eliminación de los mayores obstáculos para entrar en los mercados públicos de adquisición de alimentos (FAO, 2018). A modo de ejemplo, se consigue al crear organizaciones formales de pequeños productores que podrían generar economías de escala y dar más seguridad al suministro, o mediante la contratación directa a través de cooperativas que distribuyen los alimentos básicos de sus miembros o que actúan como intermediarios para suministrar las materias primas necesarias (por ejemplo, la compra de almuerzos en 228 escuelas pertenecientes a dos regiones de Etiopía).

“

“Para la FAO, por ejemplo, es un buen punto de partida para apoyar a los pequeños agricultores al ayudar a los países (sobre todo a aquellos en desarrollo) a seguir un enfoque integral en materia de contratación pública sostenible en el que se traten tanto las cuestiones relacionadas con los suministros (por ejemplo, la creación de capacidades entre los productores para obtener mejores alimentos y conseguir acceso al mercado) como el respaldo a los gobiernos en la formulación y armonización de las políticas públicas y los marcos reguladores del campo de la contratación pública... Se necesita un enfoque integral que sustente la oferta (es decir, el impulso a la capacidad de las pymes para que tengan acceso al mercado) y las prácticas de adquisición, la capacidad, la concienciación y el marco regulador de las instituciones... Por ejemplo, no basta con que un programa de alimentación escolar recalque la necesidad de comprar productos a los agricultores locales, porque si no se les brinda apoyo directo para responder a esta demanda, esa política puede incluso llegar a perjudicarlos...”.

Experto en contratación pública, ONG internacional

Cabe señalar que, para el fomento de la contratación pública inclusiva de alimentos, es indispensable contar con **una estrategia nacional independiente** (como la reserva nacional estratégica de cereales de Rwanda), un **programa específico** (como el programa de suministro de leche en las escuelas de Tailandia) o **medidas y decretos legislativos** (en el Brasil, el Uruguay y el Paraguay, por ejemplo).

Brasil

La iniciativa Hambre Cero (Programa de Adquisición de Alimentos, PAA), que comenzó su andadura en 2009, tiene por objeto adquirir alimentos a pequeños agricultores para destinarlos a estrategias de asistencia alimentaria a través de la Ley Nacional de Alimentación Escolar (Ley 11.947/2009). En ella se estipula que al menos un 30% del presupuesto general para comidas escolares debe gastarse en adquirir de forma directa y local alimentos cultivados por pequeños agricultores familiares a través de sus cooperativas o asociaciones sin fines de lucro pagando una retribución que se corresponda con los precios del mercado regional.

Tailandia

En 1992, Tailandia fundó el programa de suministro de leche en las escuelas como maniobra para mejorar el estado nutricional del alumnado y abrir a los ganaderos lácteos un mercado lucrativo.

Quienes procesan la leche que se suministra al programa están obligados a comprar una cantidad determinada de leche cruda a agricultores y cooperativas lecheras. La cuota se establece en memorandos de entendimiento entre cada negocio de procesado de leche y el Ministerio de Agricultura y Cooperativas. El programa de suministro de leche llega a todos los centros de preescolar y primaria del país, que suman 7 millones de estudiantes.

Uruguay

En virtud de la Ley 19.299, el Gobierno del Uruguay ha fijado una cuota del 30% y el 100% en lo que respecta a las compras centradas y descentralizadas de alimentos, respectivamente, que se dirigen específicamente a las organizaciones de pequeños productores que trabajan en la agricultura, la ganadería y la pesca, así como en la elaboración de alimentos a pequeña escala.

Rwanda

En 2011, la reserva nacional estratégica de cereales (NSGR, por sus siglas en inglés) reservó una cuota del 40% a las cooperativas de agricultores y simplificó los requisitos para las organizaciones agrícolas —por ejemplo, el registro se llevaba a cabo en las oficinas descentralizadas del Ministerio de Agricultura—.

Paraguay

El Gobierno del Paraguay ha creado una modalidad especial de contratación diseñada expresamente para la adquisición de alimentos a agricultores familiares y organizaciones agrícolas mediante la aprobación de una ley que estipula que las autoridades solo comprarán alimentos a pequeños productores (Decreto 1056/13). Además de simplificar los requisitos de la contratación pública de alimentos a fin de adaptarlos a las capacidades de los consorcios de pequeños productores, el decreto también los exime de las garantías de oferta y las fianzas de cumplimiento, el registro tributario y los requisitos de persona jurídica. Los proveedores solo tienen que cumplir los siguientes requisitos elementales: 1) formalizar su registro en el Ministerio de Agricultura y Ganadería o en el Instituto Nacional de Cooperativismo, y 2) participar en programas de asistencia técnica del Gobierno, ONG o agencias de cooperación internacional.



▲ PNUD Indonesia



CONTRATACIÓN PÚBLICA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

La contratación pública con perspectiva de género (CPPG), también conocida como contratación pública basada en el género, es un instrumento de transversalización de la perspectiva de género que fomenta la igualdad entre los géneros mediante la contratación pública (EIGE, 2021).

Al poner en práctica la CPPG, los responsables de la contratación pública aprovechan su poder adquisitivo para conseguir que se adquiera una selección sostenible de bienes, servicios u obras de modo que se tenga en cuenta sus repercusiones en lo tocante a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. En este sentido, las autoridades manifiestan su voluntad de no solo promover la igualdad de género, sino también de incluir a las empresas propiedad de mujeres en las licitaciones públicas.

Al igual que la mayor parte de los aspectos relacionados con la sostenibilidad, las consideraciones de género pueden incorporarse a los procesos de contratación pública con diversos mecanismos y recursos en las etapas del ciclo de contratación:



En la **fase de preparación**, durante la evaluación de las necesidades con un enfoque centrado en el usuario (por ejemplo, en Bélgica, una evaluación basada en el género que emplea un manual o una lista de verificación en torno a las contrataciones con perspectiva de género) y la participación en el mercado (es decir, un intercambio de ideas en el mercado sobre los objetivos de sostenibilidad o igualdad de género) en el marco de las evaluaciones del impacto (como se hace en Suecia, donde se utiliza una lista de verificación para analizar las consecuencias relativas al género de la adquisición en ciernes).



En la **fase de licitación**, cuando se presenta una oferta conforme a los requisitos del contrato; tomemos el ejemplo de Berlín, donde se incluyen exigencias técnicas como el empleo instrucciones neutras en cuanto al género en las obras. También forman parte de este aspecto los motivos para excluir o seleccionar empresas, como que se deje fuera a proveedores sin una política de igualdad de remuneración para mujeres y hombres, los criterios de adjudicación y —en algunas jurisdicciones— reservas y ofertas preferentes.



En la **fase de ejecución del contrato o fase poslicitación**, con las cláusulas contractuales relativas al desempeño y la evaluación *a posteriori* del contrato. Por ejemplo, dada la composición en materia de género del equipo de un proyecto y sus beneficiarios, se da preferencia a las mujeres cuando contratan personal en sectores predominantemente masculinos (OCDE, 2021).

EL POR QUÉ DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO



La CPPG contribuye a impulsar la competitividad a largo plazo



La CPPG supone una contratación pública equitativa y positiva



La CPPG facilita y refuerza la institucionalización de la transversalización de la perspectiva de género



La CPPG ayuda a eliminar la brecha de género y a generar empleos inclusivos



La CPPG propicia el crecimiento inclusivo y sostenible

Contratación con perspectiva de género a nivel nacional

Alemania

Puede que ya en 2009 se tuvieran en cuenta los criterios sociales y ecológicos en la contratación pública a lo largo y ancho del país. Mientras que algunos estados federales en Alemania tienen reglamentaciones que solo recogen uno o dos criterios sociales (el más frecuente es el salario mínimo y el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo [OIT]), la legislación de otros estados contempla hasta 13 criterios de esta índole que abarcan una gran variedad de temas. En general, entre los criterios sociales encontramos los que van orientados a las características económicas estructurales (por ejemplo, la participación de pymes o las pasantías), los que buscan a los grupos desfavorecidos en el mercado laboral (como la reinserción laboral de los desempleados de larga duración) y aquellos pensados para impulsar objetivos que conciernen a toda la sociedad, como la igualdad de género.

Indonesia

Indonesia puso en marcha un proyecto piloto de contratación abierta en Bandung con ayuda del Banco Mundial y el organismo nacional de contrataciones. El Open Data Lab de Yakarta de la Fundación World Wide Web se encargó de poner en ejecución la vertiente de implicación ciudadana del proyecto, cuya finalidad consiste en promover la utilización de los datos sobre contratos que publican las autoridades municipales de Bandung. Si bien el enfoque inclusivo no prestaba una atención prioritaria a las comunidades marginadas, sí dio lugar a que participaran —por ejemplo, grupos de mujeres como IWAPI Bandung, la asociación de empresarias de Indonesia—. La falta de participación puede deberse a varios factores: el sesgo histórico (por ejemplo, algunas comunidades u organizaciones no siempre ven la utilidad de colaborar con el Gobierno debido a las vivencias negativas que han tenido anteriormente), la ausencia de incentivos (por ejemplo, el contacto directo con las autoridades puede no ser la mejor opción para determinadas comunidades), y las actitudes negativas hacia el cambio (por ejemplo, mantener el *statu quo* arroja mejores resultados para ciertas comunidades y organizaciones, como las empresas que se benefician de la falta de transparencia), entre otros motivos. El proyecto piloto señaló una cuestión importante: la inclusión no es una meta final, sino un proceso reiterativo en el que se desarrolla la sostenibilidad de los intermediarios y sus iniciativas encaminadas a generar valor a partir de los datos.

Japón

Según la Ley de fomento de la participación y la progresión laboral de la población femenina, los licitadores que participen en un proceso de contratación pública y hayan obtenido determinadas certificaciones en cuestiones de género podrán recibir puntos extra durante la evaluación de las ofertas. Más concretamente, la ley se ha concebido para mejorar la conciliación de la vida laboral y personal. En las evaluaciones de las licitaciones, cuando los ministerios y organismos autónomos administrativos llevan a término contrataciones a partir de la evaluación de factores más allá del precio (el sistema de licitación con evaluación detallada y el sistema de licitación de propuestas competitivas), se otorgan puntos extra a los negocios que poseen determinadas certificaciones relacionadas con la conciliación de la vida laboral y personal. Existen certificaciones relativas al progreso de las mujeres (*eruboshi* y *eruboshi* de platino), al apoyo al cuidado infantil (*kurumin* y *kurumin* de platino) y al fomento del empleo juvenil (*youth yell*) (OCDE, 2020[8]).

Kenya

Kenya ha introducido medidas de acción afirmativa en la contratación pública a través del Acceso a la Contratación Gubernamental (Access to Government Procurement, AGPO), una iniciativa lanzada por las autoridades del país en 2013 con la intención de empoderar a las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad al brindarles oportunidades de participar en licitaciones de este tipo. El mecanismo es parecido al de Sudáfrica: adjudica a estos grupos específicos el 30% de todo el gasto en contratación pública, aunque no hay un umbral específico para la subcontratación (a diferencia de lo que ocurre en Sudáfrica). De hecho, todas las entidades gubernamentales de Kenya que abren licitaciones están obligadas a destinar al menos el 30% del presupuesto para adquirir bienes, obras y servicios a microempresas y pequeñas empresas propiedad de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad. La iniciativa AGPO se basa en varias leyes: 1) el artículo 227 de la Constitución keniana de 2010, que establece que la contratación pública de bienes y servicios ha de ser justa, equitativa, transparente y eficaz en función del costo; 2) el artículo 55 de la Constitución keniana de 2010 relativo a las medidas de acción afirmativa; y 3) la Ley de contratación pública y enajenación de activos de 2015, que es la ley específica que exige que todas las entidades gubernamentales adjudicadoras reserven el 30% de su gasto en adquisiciones para obtener bienes, obras y servicios de pymes propiedad de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad.

Nigeria

Aunque la Ley de contratación pública nigeriana de 2007 no contempla explícitamente un trato preferente para la población femenina, autoriza a las entidades adjudicadoras a conceder un margen de preferencia a los contratistas nacionales y a los proveedores de bienes fabricados en Nigeria, lo que ha permitido de forma implícita la adjudicación de contratos a empresas locales propiedad de mujeres. De hecho, las autoridades del país quieren llevar a cabo contrataciones inclusivas con perspectiva de género a través de políticas de trato preferente con el apoyo de las iniciativas SheTrade. Algunos ejemplos de ellas son la capacitación acerca de procedimientos de licitación para empresas propiedad de mujeres, y los diálogos continuos sobre políticas orientados a formalizar la obligación de que las autoridades adjudicadoras hagan encargos de manera que se favorezca a las empresas propiedad de mujeres con la promulgación de un decreto presidencial que no solo definirá “empresas propiedad de mujeres”, sino que también fijará un objetivo específico —por ejemplo, que de aquí a 2026, el 30% de todo el gasto público en contrataciones se destine a empresas o cooperativas propiedad de mujeres—.

España

España integra criterios sociales en los procedimientos de contratación pública de modo que se propicia el acceso al mercado laboral y se facilita que las empresas de la economía social entren en los procesos de licitación. A través de la cooperación con empresas privadas, dar empleo a personas en dificultades se ha convertido en una parte de las prácticas de responsabilidad social de los negocios. El programa Avilés Avanza es un ejemplo de colaboración fructuosa: trajo aparejada la implantación de 147 pliegos de condiciones para las licitaciones, como cláusulas sociales que exigen la contratación de mujeres, entre otros requisitos. Este programa ha ideado un sistema integral, flexible e innovador para añadir criterios sociales en los procedimientos de contratación pública que podría adaptarse y copiarse en otras circunstancias y niveles administrativos del país.

Suiza

La legislación sobre contratación pública exige la igualdad de remuneración para hombres y mujeres (de conformidad con la Ley de igualdad) como condición previa para tomar parte en la contratación pública. Las agencias estatales están facultadas realizar controles aleatorios con el propósito de garantizar que se cumple. Las infracciones pueden acarrear sanciones como multas o la exclusión del mercado de la contratación pública. El objetivo de tales reglamentaciones es proteger los logros sociales que garantizan la paz laboral y evitar los efectos sociopolíticos no deseados, así como el sesgo competitivo. Quienes cumplan las disposiciones legales no se verán en posición de desventaja frente a quienes no lo hagan. Se evitará el sesgo competitivo contra los empleadores que respeten la igualdad de remuneración.

Reino Unido

El Gobierno del Reino Unido introdujo un programa de transformación digital de las instituciones que impulsa un enfoque basado en Internet para la contratación pública, de modo que se aumenta al máximo la reforma económica inclusiva, equitativa, resiliente y sostenible. Una de las características clave de este programa es el fomento de la igualdad de género en la contratación pública a través de la transformación de los recursos, opciones y oportunidades que se ponen al alcance de las mujeres. Entre las buenas prácticas de contratación pública con perspectiva de género cabe mencionar el análisis de la cadena de suministro y la estructura de propiedad de los contratistas, el examen de los procesos actuales para estimular que lleguen ofertas de una amplia variedad de empresas, la recopilación y notificación de datos sobre diversidad, velar por la diversidad en los departamentos de contratación de los compradores, el empleo de cuotas para que las empresas propiedad de mujeres y minorías tengan más facilidad para obtener contratos, la exigencia de que los licitadores demuestren su adhesión a los principios de igualdad de género e inclusión social en el seno de la empresa y las cadenas de suministro que utilizan, y la reducción de las desigualdades internas a través de alianzas más sólidas con los equipos de servicios.

Estados Unidos

En los Estados Unidos, la Ley de la pequeña empresa aboga por aumentar al máximo la participación de las pequeñas empresas con la meta de otorgarles cada año al menos el 23% de los contratos federales. Además, la ley estipula que las pequeñas empresas propiedad de mujeres han de recibir como mínimo el 5% de dichos contratos.

APÉNDICES

APÉNDICE 1

Elaboración de directrices para la contratación pública inclusiva: examen documental

APÉNDICE 2

Análisis de las partes interesadas: definición de los actores cruciales de la contratación pública inclusiva

APÉNDICE 3

Encuesta en línea para partes interesadas del Business Call to Action del PNUD, 2021

APÉNDICE 4

Consultas con las partes interesadas

APÉNDICE I

Elaboración de directrices para la contratación pública inclusiva: examen documental

RESUMEN

La contratación pública no es solo un elemento básico del desarrollo sostenible, sino también un instrumento normativo importante al que los gobiernos pueden recurrir para estimular los sectores privados de manera que surjan más oportunidades para las empresas que siguen siendo la base de la pirámide económica, como las pequeñas empresas, los negocios propiedad de mujeres, etc.

No obstante, a pesar de que se presta cada vez más atención a la aplicación estratégica de la contratación pública (a la luz de los nuevos instrumentos que se han introducido en Europa, por ejemplo, gracias a la contratación con responsabilidad social) como método para promover el crecimiento inclusivo, es frecuente que las pequeñas empresas sigan “apartadas de las cadenas de suministro a las que podrían aportar valor”. A modo de ejemplo, el Reino Unido sigue ocupando una de las últimas posiciones en cuanto a participación de las pymes en los procesos de contratación pública: tan solo el 22% frente al 32% que la Unión Europea registra en promedio⁸.

El examen documental, que recurrió al modelo de oferta y demanda, descubrió que el 80% de los obstáculos que dificultaban que las pymes se postularan a concursos públicos podía achacarse a los responsables de la contratación pública; más concretamente, a problemas para conseguir que las licitaciones fueran inclusivas. Los problemas consisten en 1) diseños muy restrictivos del proceso de contratación que redundan en la exclusión de las pymes; 2) demasiadas exigencias, como requisitos técnicos muy altos o gran complejidad del proceso de contratación; 3) falta de coherencia en las políticas, como por un lado instar a las pymes a participar, pero no permitir que se presenten ofertas conjuntas a fin de subsanar las carencias técnicas; y 4) unos responsables de la contratación pública con aversión al riesgo debido al carácter de este campo, que es una de las funciones gubernamentales muy reguladas.

Si bien existían métodos para solventar dichos obstáculos, los miembros del Business Call to Action (BCtA) indicaron hace poco en una encuesta que **las oportunidades de subcontratación en el campo de la innovación y la publicidad** son los mejores planteamientos de licitación en lo que respecta a promover la participación de empresas inclusivas en las contrataciones públicas. Les seguían en importancia las **condiciones de pago en el contexto de la cadena de suministro, las consecuencias ambientales y las ventajas que la contratación brinda a las comunidades**.

Asimismo, el examen documental confirmó cuáles eran las mejores prácticas para impulsar el principio de los modelos inclusivos de negocio en todas las etapas del ciclo de contratación, desde la celebración del contrato público hasta su ejecución. Tienen que abarcar la definición del objeto del contrato, la redacción de los requisitos técnicos, las normas de selección, los procedimientos y criterios de adjudicación, las cláusulas que se aplican y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Con todo, la dificultad reside en contar con unas directrices disponibles que integren de la mejor forma posible todas estas prácticas a fin de salvar los obstáculos y al mismo tiempo desarrollar las capacidades de las partes interesadas clave en materia de contratación pública.

La idea que la población tenía de la contratación pública —“algo que corresponde ante todo al gobierno”— ya ha empezado a cambiar; ahora es consciente de la importancia de la acción colectiva “de todas las partes interesadas, sin olvidar al sector privado” (PNUD, 2021). Por lo tanto, las directrices han de procurar que se adopten enfoques innovadores junto con políticas de incorporación de la conducta comercial responsable. Además de dispensar un trato preferente a las pymes, la modernización de la contratación pública basada en los principios de transparencia y gestión fiscal eficiente facilita que las pequeñas empresas concurren más en las licitaciones públicas. Por ejemplo, publicitar las oportunidades de subcontratación puede ser un aspecto de la transparencia, mientras que los adelantos y los pagos sin demora son manifestaciones de la gestión fiscal eficiente.

⁸ “Procurement needs more competition and transparency”, *Construction Law*

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

La contratación pública no es solo un elemento básico del desarrollo sostenible, sino también un instrumento normativo importante al que los gobiernos pueden recurrir para estimular los sectores privados de manera que surjan más oportunidades para las empresas que siguen siendo la base de la pirámide económica, como las pequeñas empresas, los negocios propiedad de mujeres, etc.

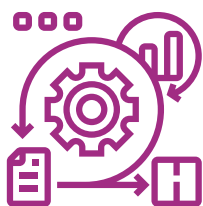
No obstante, a pesar de que se presta cada vez más atención a la aplicación estratégica de la contratación pública (a la luz de los nuevos instrumentos que se han introducido en Europa, por ejemplo, gracias a la contratación con responsabilidad social) como método para promover el crecimiento inclusivo, es frecuente que las pequeñas empresas sigan “apartadas de las cadenas de suministro a las que podrían aportar valor”⁹. A modo de ejemplo, el Reino Unido sigue ocupando una de las últimas posiciones en cuanto a participación de las pymes en los procesos de contratación pública: tan solo el 22% frente al 32% que la Unión Europea registra en promedio¹⁰.

Para subsanar este problema, los gobiernos cuentan con políticas e iniciativas —entre ellas, medidas para que estas empresas accedan a los mercados de contratación pública¹¹—, pero carecen de directrices específicas para forjar relaciones comerciales, lo que aumentaría el volumen y la estabilidad de la demanda a la que responden las pymes, algo que generaría un entorno propicio para que inviertan y crezcan.

En este informe se estudian los documentos disponibles que abordan las contrataciones públicas y las empresas inclusivas en las organizaciones intergubernamentales, sobre todo en las Naciones Unidas. Más concretamente, dicho estudio responde a estas preguntas:

- 1** ¿De qué materiales internos y externos relacionados con los procedimientos operacionales del PNUD se dispone? (aquí se incluyen las directrices de contratación y los materiales ya publicados sobre contratación sostenible del PNUD)
- 2** ¿Existe un listado de mejores prácticas en materia de contratación pública que tengan que ver con la participación de las pymes y los modelos inclusivos de negocio en las licitaciones?
- 3** ¿Qué debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) de los modelos vigentes quedan patentes en las prácticas actuales relacionadas con la contratación pública inclusiva?
- 4** ¿Qué aspectos de la misión y el alcance actual de las operaciones del BCtA y sus partes interesadas clave y socios en el marco de la metodología “Inclusive Innovation through Replication Journeys with Governments” respaldan la innovación inclusiva con la asistencia de las autoridades?

METODOLOGÍA



El contenido del examen documental se basa en la información recopilada por medio del análisis sistemático de los documentos disponibles sobre las empresas inclusivas y la contratación pública sostenible, así como en búsquedas en Internet.

⁹ Hughes, R., “SMEs struggle to gain a fair slice of public sector technology contracts”, 30 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.itproportal.com/features/smes-struggle-to-gain-a-fair-slice-of-public-sector-technology-contracts/>.

¹⁰ Comisión Europea, “2018 Small Business Act for Europe (SBA) Fact Sheet: United Kingdom”, Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32581/attachments/29/translations/en/renditions/native>.

¹¹ OCDE, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, 2018, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/9789264307476-en>.

El examen documental se apoya en la investigación cualitativa y sus técnicas:

Se realizó una **evaluación de los materiales e informes sobre contratación pública sostenible** publicados en el Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas (UNGM, por sus siglas en inglés) con la finalidad de recopilar información sobre documentos internos relacionados con los procedimientos operacionales del PNUD. En dicha evaluación se incluyeron las directrices de contratación del PNUD y materiales ya publicados sobre contratación sostenible. Se llevó a cabo un breve análisis de los materiales sobre contratación pública sostenible disponibles en la plataforma de One Planet Network¹² para así tener una panorámica de los materiales externos en torno a la contratación sostenible.

Se concluyó una **revisión bibliográfica** estratégica pensada para documentar las tendencias e intereses en el campo de investigación de las empresas inclusivas y la contratación pública inclusiva desde 2015 hasta 2021 con un análisis riguroso y crítico del corpus en expansión sobre estos temas. Del 2 al 5 de noviembre de 2021, los investigadores buscaron en Scopus —una de las bases de datos más grandes de publicaciones con revisión externa— expresiones clave como “empresa inclusiva” y “contratación inclusiva”. La investigación preliminar recabó 87 artículos de revistas, de los que 86 versaban sobre empresas inclusivas y solo 1 sobre contratación inclusiva.

Para hacer constar las mejores prácticas, también se llevó a cabo una búsqueda en Google de “contratación pública inclusiva”. Los resultados arrojaron 86 materiales publicados (entre ellos, informes, directrices, guías, manuales, instrumentos y políticas que trataban cuestiones del ámbito de la contratación inclusiva) que ponían de manifiesto la atención que se ha dedicado a la contratación con perspectiva de género, la contratación inclusiva en materia de discapacidad, la participación de las pymes en las licitaciones públicas y la diversidad de proveedores, así como otros temas. Posteriormente, se recurrió a un cribado secundario para responder a las siguientes preguntas de investigación (PI): *PI1: ¿Qué obstáculo (en caso de haberlo) se abordaba para promover la contratación pública inclusiva? PI2: ¿Se señalaron enfoques innovadores para promover la contratación pública inclusiva en aras de un planteamiento de negocios más inclusivo? PI3: ¿Se ofrecían estudios de casos o ejemplos interesantes sobre contratación pública inclusiva?*

Asimismo, entre el 26 de noviembre y el 6 de diciembre de 2021, se organizó una **encuesta en línea para recabar opiniones de las partes interesadas** a la que respondieron 19 miembros del BCtA. La encuesta iba dirigida específicamente a los miembros del BCtA con la intención de conseguir una evaluación preliminar de su experiencia (en caso de tenerla) con la contratación pública, así como para determinar qué políticas podrían hacer frente a los obstáculos existentes a fin de aumentar al máximo el poder adquisitivo público en lo relativo al fomento de los modelos inclusivos de negocio.

RESTRICCIONES

Es posible que la información que se recabe mediante estas técnicas no incluya todos los pormenores o elementos, o no refleje algunos temas concretos en toda su magnitud. Por otro lado, es fundamental tener en cuenta que el grado de exhaustividad de los datos puede variar en función de la experiencia práctica en materia de contratación que hayan tenido tanto las pymes como los compradores públicos. Por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones se someterán a otra validación en las próximas consultas con las partes interesadas.

CONCLUSIONES Y EXPOSICIÓN

Antes, lo habitual era que la contratación pública se percibiera como una función administrativa o auxiliar. Al igual que el resto de funciones auxiliares, su interés principal ha consistido en satisfacer la necesidad de optimizar las esferas funcionales del gobierno mediante la adquisición de bienes y servicios para uso público.

Con el progreso de los acuerdos comerciales internacionales, el foco de atención de la contratación pública ha abarcado la importancia de que el marco y el entorno resulten propicios para la participación del sector privado, desde la regulación de las transacciones (al proporcionar bienes y servicios públicos) hasta velar por la competencia leal (contratación pública sin discriminación y de concurso abierto).

¹² One Planet Network es una comunidad mundial de profesionales, encargados de formular políticas y expertos procedentes de organismos gubernamentales, empresas, entidades de la sociedad civil y el ámbito académico y organizaciones internacionales que lleva a la práctica el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles y tiene como objetivo la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 12, “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”. The One Planet Network | One Planet network.

Hoy en día, sin embargo, cada vez cunde más la idea de que la contratación pública puede ser un recurso estratégico para:

- ◆ **Lograr objetivos políticos tales como la protección del medio ambiente (contratación pública ecológica).**
- ◆ **Resolver problemas a escala mundial, como el cambio climático (contratación pública con bajas emisiones de carbono).**
- ◆ **Conseguir resultados sociales como oportunidades profesionales y trabajo decente (contratación pública con responsabilidad social).**
- ◆ **Dar impulso a los proveedores con responsabilidad social en la cadena mundial de valor (contratación pública inclusiva).**

Todas estas vertientes se engloban ahora en el concepto de contratación pública sostenible (CPS), que se define como el proceso por el cual las entidades cubren sus necesidades en materia de bienes, servicios, obras y suministros públicos de forma permanente y con una buena relación calidad-precio en lo que se refiere a beneficiar no solo a la organización, sino también a la sociedad y la economía mientras se reduce al mínimo el perjuicio causado al medio ambiente (DEFRA, 2006). Véase el Gráfico 1.

Contratación pública sostenible

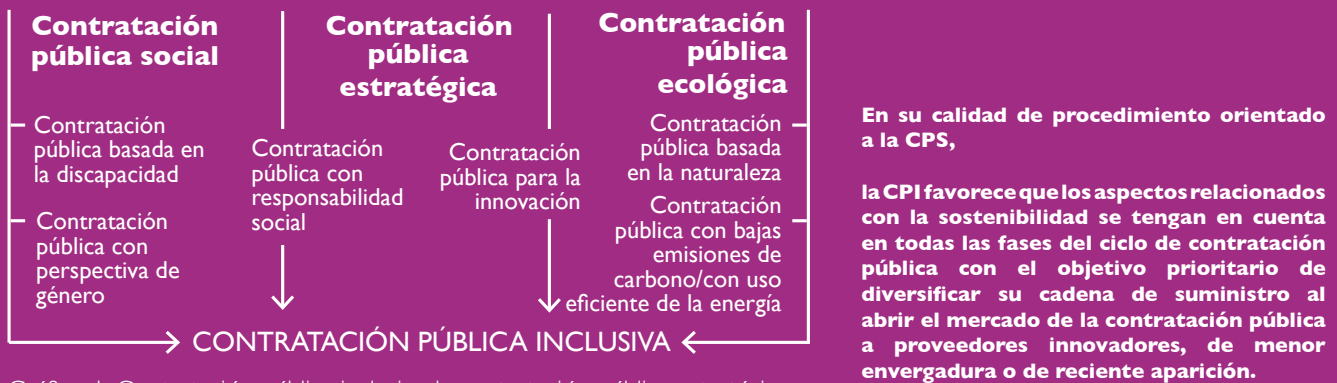


Gráfico 1. Contratación pública inclusiva: la contratación pública estratégica

La mayoría de los estudiosos prefiere catalogar la contratación pública para la innovación más bien como una licitación estratégica, principalmente debido a que se orienta a promover prácticas innovadoras que respalden el crecimiento económico circular y a transformar los modelos de negocio de la cadena de suministro de modo que respalden el papel de las entidades públicas en cuanto a la prestación de los servicios públicos que exigen más recursos¹³.

En su calidad de procedimiento orientado a la contratación pública, la contratación pública inclusiva (CPI) está pensada para aumentar al máximo los beneficios equitativos de índole económica, social y ambiental con el objetivo central de favorecer la diversidad de proveedores por medio de la inclusión económica de las pequeñas empresas en la cadena de suministro¹⁴, así como de otros grupos socialmente desfavorecidos, como los negocios propiedad de mujeres o por minorías¹⁵.

Las políticas y prácticas actuales indican que la contratación pública inclusiva aboga no solo por la eficiencia, el crecimiento y una buena relación calidad-precio, sino también por el logro de metas estratégicas vinculadas a la sostenibilidad, que abarcan tanto objetivos ambientales como sociales¹⁶. Por lo tanto, la idea subyacente a la contratación pública inclusiva es instar a los proveedores del sector privado que quieren entrar en licitaciones públicas a centrarse por igual en las cuestiones sociales y ambientales y en los beneficios económicos, lo que comúnmente se conoce como "triple balance"¹⁷.

¹³ Cravero, C. (2018). "Promoting Supplier Diversity in Public Procurement: A Further Step in Responsible Supply Chain". *European Journal of Sustainable Development Research*, vol. 2, núm. 1, art. 08. Véase también Adam, 2021.

¹⁴ JMA, impreso sobre la importancia de la contratación inclusiva, 12 de febrero de 2020. Disponible en [The Power of Inclusive Procurement – Jobs to Move America](#).

¹⁵ Lohrenz, T., "Contracting for equity: best local government practices that advance racial equity in government contracting and procurement". Disponible en: https://belonging.berkeley.edu/sites/default/files/gare-contract_for_equity_0.pdf.

¹⁶ Brooks, J. et al., "Inclusive procurement and transparency: connecting smallholder farmers to school feeding", *Procurement Governance for Home Grown School Feeding Project*, Learning Series No. 3., octubre de 2014.

¹⁷ Uehara, T., "Public Procurement for sustainable development: a framework for the public sector". *The Royal Institute of International Affairs*, 2020.

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE EN LAS NACIONES UNIDAS

El auge de la CPS en el seno de las organizaciones de las Naciones Unidas ha allanado el camino para la adopción —o los planes de adopción— de políticas de contratación sostenible, así como la formulación de estrategias de contratación entre dichas organizaciones¹⁸. De las 39 organizaciones de las Naciones Unidas, 13 ya han redactado manuales sobre licitaciones que incluyen aspectos relacionados con la sostenibilidad. Dichas publicaciones pueden consultarse en el sitio web del portal oficial de contrataciones del Sistema de las Naciones Unidas, el Mercado Global de las Naciones Unidas (UNGM)¹⁹. Véase el Gráfico 2.

En 2008, el informe estadístico anual de las contrataciones en el seno de las Naciones Unidas comenzó a publicar los logros en el ámbito de la CPS de las organizaciones que notificaron sus datos al respecto en un documento que se centró en ofrecer un resumen de las conversaciones sobre contratación sostenible y las políticas conexas que se formulaban²⁰. La evaluación comenzó a priorizar los avances de los organismos de las Naciones Unidas hacia la creación de un marco normativo y la puesta en práctica de la contratación pública sostenible en 2014. Ese mismo año, tan solo 29 organismos de las Naciones Unidas remitían su información²¹; para 2018, todos y cada uno de los 39 organismos presentaban voluntariamente los datos de transacciones contractuales acerca de prácticas sostenibles de contratación pública²². Por consiguiente, el mayor incremento registrado se debe a la incorporación de ese tipo de prácticas en el proceso de contratación (30 de 39), seguido de la utilización del costo total de propiedad en las evaluaciones financieras (33)²³.

¹⁸ Ídem.

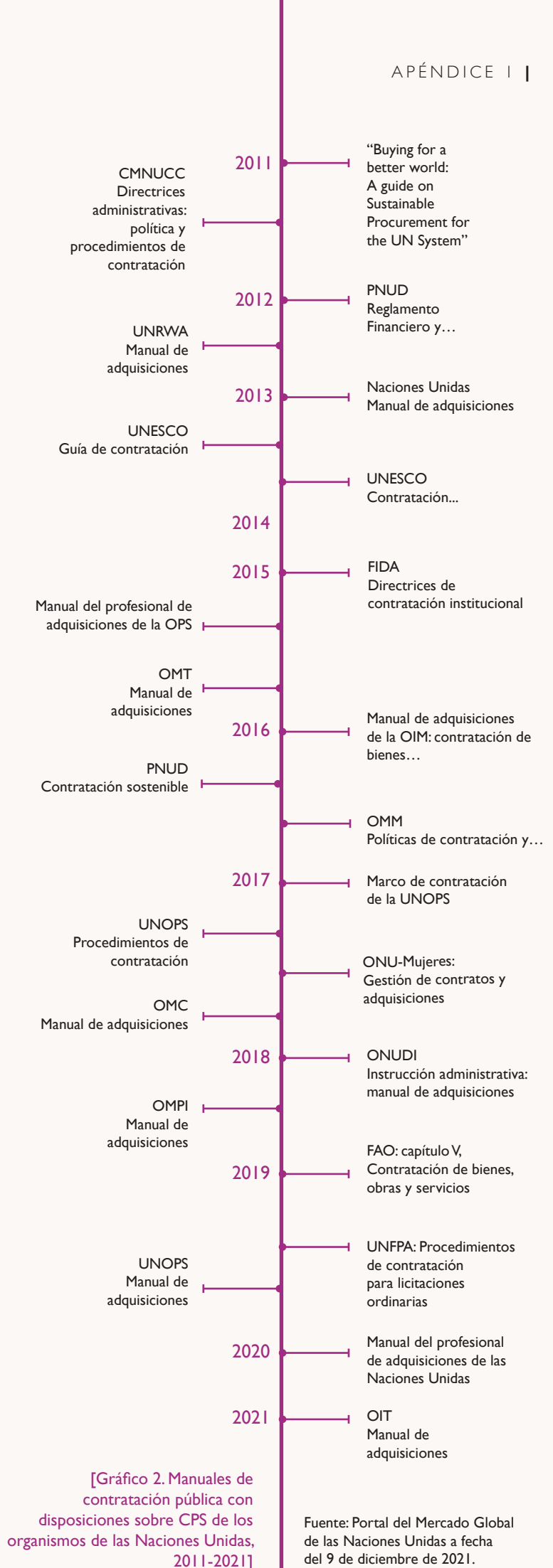
¹⁹ “Bienvenido/a al mercado global de las Naciones Unidas (UNGM)”.

²⁰ “2008 Annual Statistical Report on the United Nations Procurement. Sustainable procurement supplement”. Disponible en: http://web.undp.org/execbrd/pdf/ASR_2008_supplement.pdf.

²¹ “2014 Annual Statistical Report on the United Nations Procurement”. Disponible en: https://www.ungm.org/Areas/Public/Downloads/ASR/2014/Document/ASR_2014.pdf.

²² “2020 Annual Statistical Report of the United Nations Procurement”. Disponible en: <https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Document?widgetId=4826&documentId=1144853>.

²³ Ídem.



A fin de que el sistema de las Naciones Unidas pudiera monitorear, cuantificar y presentar informes sobre la implantación de la CPS, en marzo de 2019 se aprobó un marco para clasificar qué contrataciones eran “sostenibles”. En dicho marco se establecieron 12 indicadores de CPS que abarcan los criterios ambientales, sociales y económicos relacionados con el pliego de condiciones del proceso de contratación (véase el Gráfico 3). Se considera que la licitación es sostenible si al menos 3 criterios o indicadores están presentes en ella y los aspectos relacionados con la sostenibilidad que se han integrado en la licitación se corresponden con al menos un criterio de cada uno de los tres pilares de la sostenibilidad (ambiental, social y económico).

Indicadores ambientales	1	La licitación incluye disposiciones relativas a la prevención de emisiones contaminantes a la atmósfera, de residuos sólidos a la tierra y de vertidos al agua (por ejemplo, sistemas de gestión ambiental, desechos y gestión de residuos, etc.).	Prevención de la contaminación
	2	La oferta incluye disposiciones que fomentan el uso sostenible de los recursos (sobre reciclaje o ahorro de energía, por ejemplo).	Uso sostenible de los recursos
	3	La licitación incluye disposiciones para prevenir o reducir al mínimo los estragos del cambio climático (a través de, por ejemplo, medidas de eficiencia energética, notificación y compensación de las emisiones de gases de efecto invernadero, etc.).	Adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos
	4	La licitación incluye disposiciones relativas a la protección del medio ambiente, la biodiversidad y la restauración de hábitats naturales (como la agricultura, la pesca y la silvicultura sostenibles y orgánicas).	Protección del medio ambiente y la biodiversidad y restauración de los hábitats naturales
Indicadores sociales	5	La licitación incluye disposiciones relativas a los derechos humanos y los principios y derechos fundamentales en el trabajo (por ejemplo, la libertad de asociación y negociación colectiva, la erradicación del trabajo infantil y forzado y la discriminación en el trabajo, la salud y la seguridad ocupacional, los productos de comercio justo, etc.).	Derechos humanos y laborales
	6	La licitación incluye disposiciones que tratan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (por ejemplo, la incorporación de la perspectiva de género y las empresas propiedad de mujeres, entre otras).	Cuestiones de género
	7	La licitación incluye disposiciones que favorecen el bienestar general y la salud de los consumidores o usuarios de los bienes o servicios (por ejemplo, con medidas relacionadas con los productos químicos peligrosos y el etiquetado de las sustancias, etc.).	Salud y bienestar sociales
Indicadores económicos	8	La licitación incluye disposiciones relativas al costo de todo el ciclo vital del producto o servicio que se va a contratar o adquirir.	Costo de todo el ciclo vital
	9	La licitación incluye disposiciones relativas a las pymes y comunidades locales o a grupos desfavorecidos (por ejemplo, con la reserva de puestos de trabajo y el uso de materiales de la zona).	Comunidades y pymes locales
	10	La licitación incluye disposiciones que fomentan la sostenibilidad en toda la cadena de suministro (por ejemplo, la sostenibilidad de los proveedores de nivel 2).	Fomento de la sostenibilidad en toda la cadena de suministro
Indicadores generales	11	La licitación incluye disposiciones que fomentan la sostenibilidad en toda la cadena de suministro (por ejemplo, la sostenibilidad de los proveedores de nivel 2).	Pacto mundial
	12	La licitación incluye condiciones contractuales o indicadores clave del desempeño que especifican la necesidad de comprobar el cumplimiento de las cláusulas ambientales y sociales a través de verificaciones esporádicas y auditorías.	Seguimiento y auditoría de los proveedores

Gráfico 3. Doce indicadores de CPS para licitaciones y ofertas sostenibles, sistema de las Naciones Unidas

Fuente: Portal del Mercado Global de las Naciones Unidas a fecha del 9 de diciembre de 2021.

Para evaluar con qué frecuencia se recurría a licitaciones sostenibles, se realizó una búsqueda simple de anuncios sostenibles publicados en el motor de búsqueda de oportunidades de contratación de la plataforma de la UNGM, acotándola a un período de en torno a dos años y medio que abarcaba desde el 1 de abril de 2019 al 6 de diciembre de 2021 (un mes después de que se adoptaran los indicadores de CPS en el seno de las Naciones Unidas, lo que tuvo lugar en marzo de 2019). Se crearon 118 anuncios sostenibles, que representaban solo alrededor del 2,8% de los 4239 concursos anunciados con llamado a licitación, sin indicadores de CPS. De ellos, los 50 anuncios sostenibles más recientes databan del 4 de diciembre de 2021 y se descargaron para analizar qué tipos de indicadores de sostenibilidad solían emplear los organismos de las Naciones Unidas que llevan a cabo CPS. Véase el Gráfico 4.

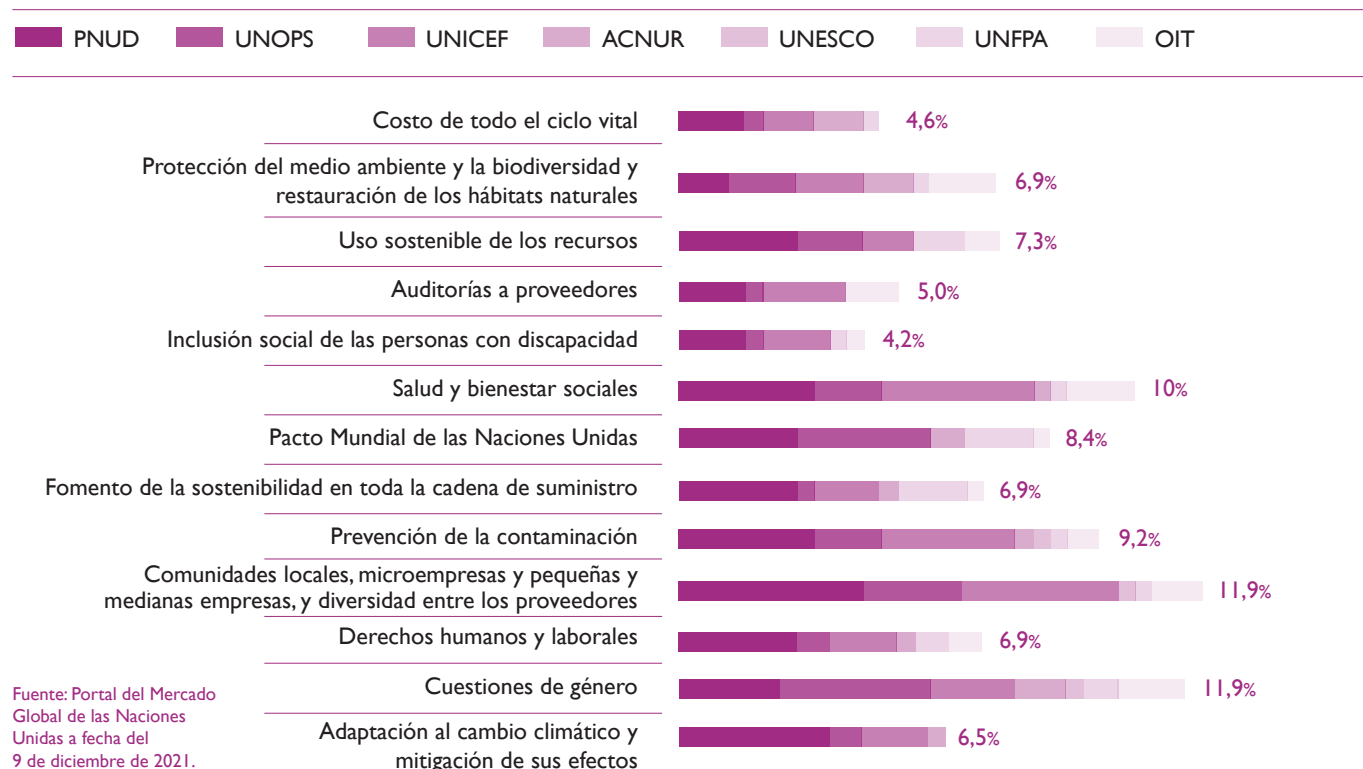


Gráfico 4. Indicadores de sostenibilidad en una selección de convocatorias sostenibles publicadas en el UNGM entre el 25 de agosto y el 4 de diciembre de 2021

Los resultados demostraron que, de los 39 organismos de las Naciones Unidas, 7 publicaban convocatorias sostenibles. Los tres indicadores que tenían más presencia en las licitaciones de dichos organismos eran los siguientes:

- 1** Comunidades locales, microempresas y pequeñas y medianas empresas, y diversidad entre los proveedores (12%).
- 2** Cuestiones de género (12%).
- 3** Salud y bienestar sociales (10%).

Sin embargo, cabe señalar que los mecanismos a través de los cuales se incluyeron estos indicadores en los anuncios de contratación analizados no se especificaron claramente en dichos anuncios, por lo que se necesitan directrices más detalladas sobre la integración de los indicadores en los proyectos de contratación.

Con esto basta para ver que dar impulso a las comunidades locales y las pymes y favorecer la diversidad de proveedores es el indicador de sostenibilidad más frecuente en los anuncios de contratación sostenible. También vale la pena recalcar que ya existen 13 indicadores de sostenibilidad introducidos por la “inclusión social de las personas con discapacidad” como indicador adicional, que no formaba parte de los 12 indicadores de de CPS que la Asamblea General de las Naciones Unidas publicó el 9 de diciembre de 2021 (véase el Gráfico 3).

CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE EN EL PNUD

El PNUD tiene la firme voluntad de respaldar las contrataciones sostenibles y, en la medida de lo posible, aumentará al máximo las disposiciones ambientales, sociales y económicas en el proceso de adquisición²⁴. En la misma línea de los principios generales de contratación que siguen las Naciones Unidas y el PNUD —la mejor relación calidad-precio; equidad, integridad y transparencia; competencia internacional eficaz; y el interés superior del PNUD—, la organización considera que la detección de los efectos sociales y ambientales perjudiciales de los productos y servicios es una tarea importante, y que incluir la contratación sostenible lo antes posible en la fase de planificación de las contrataciones vinculadas a un proyecto resulta vital para garantizar la equidad, la transparencia y la eficiencia en las etapas del ciclo de contratación. A fin de ayudar a su equipo de contrataciones a mejorar los resultados en materia de sostenibilidad, el PNUD ha publicado una guía para profesionales sobre contrataciones sostenibles que proporciona información sobre cómo incorporar elementos sostenibles al proceso de evaluación de un llamado a presentación de propuestas y ofrece incentivos para que los proveedores suministren al PNUD productos y servicios más sostenibles²⁵.

De hecho, la organización ya había publicado 55 anuncios sostenibles (el 46,6% de los 118 llamados a licitación publicados, véase el Gráfico 3 anterior) que se centraban en estos indicadores de contratación sostenible: comunidades locales, microempresas y pequeñas y medianas empresas, y diversidad entre los proveedores (13%); adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos (11%), y prevención de la contaminación y salud y bienestar sociales (ambos con un 11%). De cara a este año (2022), el PNUD ha añadido 10 anuncios de llamados a licitación sostenible para adquirir bienes (2) y contratar servicios (1) y obras (7).



▲ Adobestock

²⁴ Declaración de principios del PNUD para las adquisiciones sostenibles, véase “Policy Document on Sustainable Procurement”, que entró en vigor el 26 de julio de 2016.

²⁵ Véase https://popp.undp.org/UNDP_POPP_DOCUMENT_LIBRARY/Public/PSU_Procurement%20Overview_Practitioner%20Guide%20Sustainable%20Procurement.pdf.

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y PYMES

Las pymes son agentes cruciales del desarrollo a nivel mundial²⁶. Tienen un papel fundamental en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al fomentar que el crecimiento económico sea inclusivo y sostenible. Las pymes que generan empleo y trabajo decente para todos desempeñan un cometido importante en la promoción de la industrialización sostenible, el apoyo a la innovación y la reducción de la desigualdad en los ingresos²⁷.

Siendo conscientes de lo que pueden aportar al mercado laboral, la productividad y la innovación, muchos gobiernos procuran crear un entorno propicio para que se desarrollen y así aprovechar por completo las posibilidades que ofrecen en cuanto a impulsar la prosperidad económica y el bienestar social²⁸. No obstante, algunos estudios apuntan a que, en muchas ocasiones, su contribución da por sentada y que las grandes barreras reguladoras y burocráticas, las dificultades de acceso a la financiación y los problemas para encontrar mano de obra cualificada coartan su potencial²⁹.

Es más: incluso en países muy desarrollados como el Reino Unido, las pymes de venta al por menor tienen dificultades operativas³⁰, lo que las hace muy vulnerables a la evolución del panorama laboral (es decir, no podían adoptar las nuevas transformaciones digitales o seguir su ritmo)³¹. Los graves trastornos operativos que se derivan del uso de tecnologías como la inteligencia artificial dificultan el desarrollo estratégico de las pymes como actores de cambios sociales³². La transformación digital actual plantea enormes problemas para muchos pequeños proveedores, que se encuentran bajo más presión competitiva y necesitan idear modelos de negocio completamente nuevos si quieren tener éxito en un mercado donde las economías de escala tienen un peso considerable³³.

A fin de respaldar el desarrollo de las pymes, los gobiernos han formulado políticas e iniciativas; entre ellas, medidas para que estas empresas accedan a los mercados de contratación pública³⁴. Forjar relaciones comerciales con los gobiernos podría aumentar el volumen y la estabilidad de la demanda a la que responden las pymes y, de este modo, generar un entorno propicio para que inviertan y crezcan. Por ejemplo, el Estado puede proporcionar financiación destinada a inversiones relacionadas con la tecnología (por ejemplo, investigación en innovación por parte de pymes) o adquirir productos tecnológicos de las pymes del país a precios subvencionados (por ejemplo, a través de la contratación pública para la innovación)³⁵. En muchos países, de hecho, las pymes son actores muy importantes en la contratación pública³⁶.

El Banco Asiático de Desarrollo (2012) enumeró algunas de las ventajas que conlleva la participación de las pymes en la contratación pública: 1) más empleos, ya que las pymes requieren más mano de obra que las grandes empresas; 2) efectos multiplicadores acumulativos mediante la contratación descentralizada con una repercusión desproporcionadamente positiva en las economías locales gracias a la sucesión de ciclos de gasto localizado; 3) una competencia más variada a través de la asistencia selectiva, que engloba “reservas” o montos preferentes de ofertas; y 4) menor influencia de las redes arraigadas de empresas de mayor envergadura que podrían dejar fuera a las pymes con prácticas corruptas o manipulación de las ofertas³⁷.

²⁶ UNCTAD, “Improving the Competitiveness of SMEs through Enhancing Productivity Capacity. Proceedings of the Four Expert Meetings”, UNCTAD/ITE/TEB/2005/1. Disponible en: https://unctad.org/en/docs/itete20051_en.pdf.

²⁷ OCDE, “Enhancing the Contributions of SMEs in a Global and Digitalized Economy”, 2017. Disponible en: <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-8-EN.pdf>.

²⁸ OCDE, ver nota 3.

²⁹ EuroCommerce, “Retail and Wholesale SMEs Working for Growth”, noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.eurocommerce.eu/media/152775/EuroCommerce%20SME%20Brochure%20low.pdf>.

³⁰ Omar, O. E. y Fraser, P., “The Role of Small and Medium Enterprises in Retailing in Britain”, 2010. Disponible en: <https://uhra.herts.ac.uk/bitstream/handle/2299/4997/S120.pdf?sequence=1>. (Entre las dificultades operativas a las que se enfrentan las pymes de venta al por menor en el Reino Unido cabe mencionar el aumento de la competencia en el mercado por parte de cadenas de tiendas de mayor envergadura que tienen presencia en todo el país; la variación de los hábitos de compra de los consumidores como resultado de la transformación de la tecnología; la poca inversión financiera; la falta de aptitudes empresariales y de gestión; el desconocimiento de la legislación vigente; la falta de sistemas de apoyo sectoriales; y la mala capacitación que recibe el personal sobre venta al por menor orientada a ofrecer un mejor servicio a la clientela).

³¹ Banco Mundial, “Informe sobre el desarrollo mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo”. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/767331554985479543/pdf/Main-Report.pdf>. Según el Banco Mundial, la evolución del panorama laboral se caracteriza por el desarrollo de la economía mundial, aunque con la tasa de pobreza más baja que jamás se haya registrado, avances tecnológicos, la informalidad, etc.

³² Hughes, ver nota i. Las dificultades son, entre otras, peligros naturales, accidentes, sabotajes, fallos en los equipos, devoluciones de productos, errores de los sistemas de información y pérdida de infraestructura indispensable.

³³ EuroCommerce, ver nota 19.

³⁴ OCDE, 2018, ver nota 3.

³⁵ Ídem.

³⁶ Aguilar, S. informe final “Promoting the Participation of Small and Medium Size Enterprises (SMEs) in Green Public Procurement”, diciembre de 2016, grupo de trabajo 3C del Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles (10YPF, por sus siglas en inglés). Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/final_report_wg_3c_.pdf. Consultado el 27 de septiembre de 2019. Según este informe, el 57% de los proveedores que obtienen contratos públicos en el Brasil son pymes, una proporción que se sitúa en el 98% en el caso del Ecuador (en 2014, las pymes ganaron el 51% de las licitaciones del Ecuador; ese mismo año, el 27% de los contratos públicos del Brasil fue a parar a microempresas y pequeñas empresas) mediante políticas de reserva (OEA, 2015). En China, las pymes reciben hasta el 76,2% de los contratos públicos (Mingming, 2016).

³⁷ BAD, 2012.

OBSTÁCULOS QUE DIFICULTAN LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: LA DEMANDA FRENTE A LA OFERTA

Los documentos analizados han señalado varios obstáculos que dificultan la participación de las pymes. Se mencionaron 35 obstáculos en los 14 materiales que abordaban las trabas a las que las pequeñas empresas y las minorías tienen que hacer frente para participar en procesos de contratación pública. Partiendo del modelo de oferta y demanda, estos obstáculos se clasificaron en función de su repercusión no solo en cuanto a facilitar la accesibilidad de la contratación pública a las pymes, sino también en lo que respecta a fomentar que participen más en ella. Por lo tanto, se considera que estas categorías influyen la capacidad y la voluntad de las pymes de participar en la contratación pública. Véase el Gráfico 5.

Según el examen documental que se realizó, hay 35 obstáculos que intervienen a la hora de dar impulso al principio de las empresas inclusivas en la contratación pública. El modelo de oferta y demanda sirvió como punto de partida para catalogar dichos obstáculos en función de sus consecuencias no solo en la promoción de la accesibilidad de la contratación pública a las pequeñas empresas y los grupos desfavorecidos (lo cual refleja su capacidad de participación), sino también a la hora de instar a que participen más en la contratación pública (lo cual refleja su voluntad de participar).

Como puede verse en el gráfico, el 80% de los obstáculos puede achacarse a las dificultades a la hora de que los compradores estatales lleven a la práctica la contratación pública inclusiva. Los obstáculos corresponden a la demanda en los procesos de contratación pública, que a su vez influye en la accesibilidad a la contratación pública. Los obstáculos son los siguientes:

Diseños muy restrictivos del proceso de contratación que redundan en la exclusión de las pymes.

Demasiadas exigencias, como requisitos técnicos muy altos o gran complejidad del proceso de contratación.

Falta de coherencia en las políticas, como por un lado instar a las pymes a participar, pero no permitir que se presenten ofertas conjuntas a fin de subsanar las carencias técnicas.

Responsables de la contratación pública con aversión al riesgo debido al carácter de este campo, que es una de las funciones gubernamentales muy reguladas.

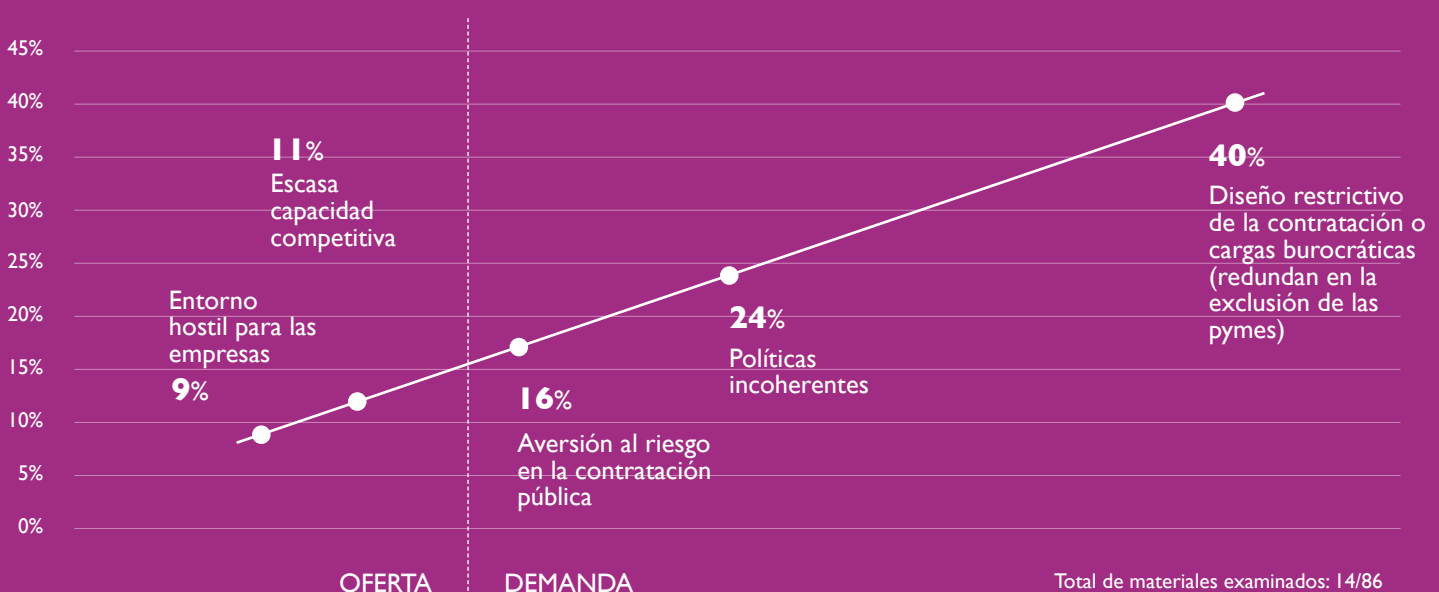


Gráfico 5. Obstáculos que dificultan la participación de las pymes en la contratación pública

ENFOQUES INNOVADORES Y MEJORES PRÁCTICAS PARA SUPERAR LOS OBSTÁCULOS

El examen documental indicó que existen siete mejores prácticas con las que pueden superarse los cuatro mayores obstáculos para que la contratación pública sea inclusiva:

-
- 1 Para cambiar un entorno hostil para los negocios derivado de la competencia feroz que perjudica a las pymes, un posible enfoque consiste en que **1** parte del valor de las ventas se encauce hacia empresas sociales. En el contexto de la contratación pública, es posible instar o exigir a los contratistas principales que, como parte de las cláusulas contractuales, asignen a pymes o grupos desfavorecidos el 25% como mínimo de todas las tareas que forman parte de la licitación (los requisitos de contratación para las obras de infraestructura de los Juegos Olímpicos de París 2024 son un ejemplo de ello).

 - 2 Otro enfoque pasa por **2** eliminar los umbrales para las empresas propiedad de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, además de reservar un porcentaje de los contratos gubernamentales a este tipo de negocios. Así se podría ayudar a solventar los obstáculos derivados de las políticas incoherentes. El resultado sería impulsar las pymes, pero al mismo tiempo aplicar prácticas de contratación restrictivas que eximan automáticamente a las pymes de cumplir determinados requisitos; por ejemplo, si se modifica la legislación en materia de contratación pública, como en el caso de Kenya.

 - 3 **3** La contratación directa a través de cooperativas en un proyecto piloto con financiación de organizaciones internacionales resolvió en parte el problema de la aversión al riesgo. En muchas ocasiones, los proyectos piloto se dejan fuera de la aplicación de los mecanismos de contratación por defecto en una jurisdicción determinada, lo que mitiga las trabas que plantearían los problemas relacionados con el uso de mecanismos de contratación flexibles, como la contratación directa (por ejemplo, proyectos inclusivos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en pro de la adquisición de alimentos en África).

 - 4 El examen documental reveló que las mejores prácticas para remediar la falta de competitividad de las pymes son **4** el trato preferente, **5** los pagos anticipados, **6** la exención de las tasas que las pymes tienen que abonar para entrar en una licitación, y **7** programas de adjudicación que ayuden a paliar estas dificultades (por ejemplo, el trato preferente de las pymes que se recoge en las políticas de contratación de la República de Corea).
-

Es importante que, al emplear cualquiera de estos enfoques, se consolide el mecanismo de contratación pública electrónica a la vez que se fomenta el registro en línea y se facilita que ciertos grupos específicos —como las empresas encabezadas por mujeres— tengan acceso a las oportunidades de tomar parte en procesos de contratación.

MODELOS VIGENTES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA INCLUSIVA

Ya se han mencionado varios enfoques para remediar los obstáculos que impiden que haya más diversidad de proveedores en el ámbito de la contratación pública y que esta resulte más accesible para las pymes. En esta parte del examen se enumeraron algunas de las políticas en materia de contratación pública inclusiva que ya están en vigor. Más concretamente, concentró la atención en cómo se podría llevar a la práctica el principio de “empresa inclusiva” en todas las etapas del ciclo de contratación. De hecho, el examen documental puso de manifiesto que dicho principio puede aplicarse a partir del momento en que se empieza a preparar de un contrato público, desde la definición del objeto del contrato y la redacción de los requisitos técnicos — incluidos los requisitos en cuanto a cualificaciones y los criterios de adjudicación— hasta su ejecución, con la incorporación de cláusulas contractuales y mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados del contrato (efecto en la diversidad e inclusión de proveedores).

► Políticas de contratación pública sostenible

Al igual que con la mayoría de los aspectos relacionados con la sostenibilidad, las cuestiones de índole social—como el apoyo a la participación de las comunidades locales y las pymes en los procesos de contratación pública— exigen una política concreta que respalde la contratación pública sostenible (CPS) en general.

El examen documental indica que la CPS puede llevarse a la práctica de tres formas como mínimo:

Con una esfera nacional global o temática sobre desarrollo sostenible; más concretamente, sobre consumo y producción sostenibles.

Con una reglamentación sobre contrataciones que incluya aspectos relacionados con la sostenibilidad³⁸.

Con un plan de trabajo concreto orientado a la CPS o un programa sectorial que la promueva³⁹.

► Política sobre diversidad de proveedores

El examen documental indicó que dispensar un trato preferente a las pymes o a las empresas socialmente desfavorecidas, como los negocios propiedad de mujeres (lo que también se conoce como “reserva para pequeñas empresas”⁴⁰) contribuye a la diversidad de proveedores en los procesos de contratación pública. Como alternativa, las entidades adjudicadoras pueden optar por diversificar su cadena de suministro al eliminar o reducir los obstáculos que las pymes afrontan para participar en licitaciones públicas (que es lo que se hace en el Canadá, por ejemplo, en lugar del trato preferente)⁴¹. Así se puede facilitar más que las empresas inclusivas entren en el proceso de contratación⁴² o incentivar a las grandes empresas (es decir, a los contratistas principales) que sigan un modelo inclusivo de negocio⁴³.

³⁸ Canares, M. y Schalkwyk, F., “Open contracting and inclusion: research report by Step-up consulting commission by Hivos’ Open up Contracting Program”, marzo de 2020.

“Cada vez es más habitual que se aprueben leyes para que la contratación pública sea más inclusiva, sobre todo en cuanto a la inclusión de grupos marginados como las mujeres, las pequeñas empresas y los jóvenes”.

³⁹ Uehara, T., “Public Procurement for sustainable development”, noviembre de 2020.

⁴⁰ La reserva para pequeñas empresas son contratos que se guardan expresamente para las pequeñas empresas; por ejemplo, el 23% de todos los gastos de las entidades federales de los Estados Unidos van a parar exclusivamente a pequeñas empresas. Véase la página “Federal Set-Aside Goals - Government Contracting Tips”.

⁴¹ Orser, B. et. al., “Gender-responsive public procurement: strategies to support women-owned enterprises”, *Journal of Public Procurement*, 2020, 1535-0118.

⁴² Banco Mundial, ver nota 28.

⁴³ ASEAN, *Guidelines for the Promotion of Inclusive Business in ASEAN*, Yakarta, Secretaría de ASEAN, septiembre de 2020.

► Ejemplos de medidas proinclusión en el contexto de la contratación pública

Independientemente de la estrategia de políticas, y tanto si se hace a través de una política de CPS o una de fomento de la diversidad de proveedores, es fundamental establecer un objetivo de contratación o una meta en cuanto a las empresas que tienen preferencia a nivel local, lo cual servirá como punto de partida para añadir criterios de inclusión en todas las etapas del ciclo de contratación. Pueden ser, entre otros:

Determinar un volumen concreto de gastos de contratación en beneficio de los grupos desfavorecidos; por ejemplo, el 30% de los contratos públicos debe destinarse a la adquisición de bienes, obras y servicios de pymes propiedad de personas de grupos desfavorecidos, como las mujeres y los jóvenes (Kenya).

Fomentar la participación de las pymes en la creación de determinadas tecnologías, ya sea con contratos públicos para la innovación que favorezcan a las incubadoras de empresas o a las empresas emergentes, como el Programa de Investigación para la Innovación en Pymes (SBIR, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos o el uso de la contratación precomercial. En tales casos, las pymes innovadoras que actúan como proveedores reciben fondos públicos para desarrollar ideas que posteriormente se ofrecerán al organismo público que ha financiado el proyecto para que sea el primero en tener la opción a compra.

► Potenciar el acceso de las pymes a las oportunidades de participar en el proceso de contratación pública

Para garantizar que se llega a los proveedores designados tanto como sea posible, es importante agotar todos los medios para repartir las oportunidades de contratación en diversos canales, como las organizaciones de apoyo a las empresas locales. Así se pueden crear más oportunidades para las pymes en el contexto de la contratación pública y para publicar anuncios en un abanico más amplio de medios de comunicación que probablemente lean las pequeñas empresas u organizaciones voluntarias del sector, como el portal de contratación electrónica del gobierno. En algunos casos, iniciativas como las de “conoce al comprador”, una plataforma donde los compradores públicos y las pymes que facilitan bienes, servicios u obras intercambian ideas sobre las oportunidades de contratación y los acontecimientos de “innovación” ayudan a atraer a más pymes que funcionan como proveedores.

► Criterios de selección

El examen documental recalcó al menos dos enfoques para fomentar que las pymes cumplan los requisitos para optar a contratos públicos: el uso de certificaciones que avalen la diversidad de los proveedores y la adopción de requisitos de preselección para la participación de las pymes.

Estimular la conducta comercial responsable ayuda a certificar la diversidad de la cadena de suministro. Más concretamente, la admisión de certificaciones de diversidad de proveedores o acreditaciones en el plano local (por ejemplo, la certificación Women’s Business Enterprise National Council de los Estados Unidos) o el fomento de la participación de los proveedores en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas son dos de las vías más comunes para fomentar la conducta comercial responsable en los procesos de contratación pública.

Preseleccionar a las empresas locales a través de la inscripción de proveedores contribuye a generar más oportunidades de contratación pública para las pymes. A veces se anima a los pequeños proveedores a unirse o formar consorcios para presentar ofertas y así ganar contratos más grandes, cumplir con el requisito de preselección y ser más competitivos.

► Programas de oferta preferente

Mediante programas de oferta preferente, la contratación pública puede dar impulso a la participación de las pymes al paliar su falta de capacidad en lo que respecta a los requisitos de las licitaciones. Se consigue a través de programas de oferta preferente para pymes en forma de descuento en la licitación o de los montos de las ofertas. A las ofertas de las pymes que reúnen los requisitos se les aplica un descuento de un porcentaje determinado (el 5%, por ejemplo) o un margen preferencial (del 10%, por ejemplo) con respecto a la oferta más baja de otra empresa que no sea pyme. El resultado es la adjudicación del contrato a la pyme que haya presentado la oferta evaluada más baja una vez se hayan activado los programas de oferta preferente⁴⁴, o la adjudicación mediante reservas para pymes, que consiste en que la contratación se restringe para que solo las pequeñas y medianas empresas puedan participar en la licitación. En algunos casos, la oferta preferente se aplica a contratistas principales a los que se les exige subcontratar a proveedores locales y diversos si se otorga más valor o una mayor puntuación a ese tipo de empresas⁴⁵.

► Cláusulas contractuales

La mayoría de las legislaciones nacionales contienen disposiciones que ya respaldan la contratación con responsabilidad social, como el cumplimiento de las leyes ambientales, sociales y laborales o la exclusión obligatoria si se infringen dichas leyes, que se consideran cláusulas contractuales “por defecto”. En los casos en los que se ha profundizado más, también se han creado algunas iniciativas complementarias para velar por que quienes ganan las licitaciones cumplan los compromisos sociales y ambientales durante la ejecución del contrato. Son, entre otras, cláusulas que establecen cuáles son los indicadores clave del desempeño durante la vigencia del contrato. Los programas de mentoría que favorecen la diversidad de los proveedores o aquellos del plano local, la contratación de desempleados de larga duración con procesos de selección específicos y cláusulas de capacitación también se conocen como cláusulas de inclusión de beneficios para la comunidad o acuerdos voluntarios de beneficio comunitario.

► Requisitos de subcontratación

Asimismo, es posible fijar requisitos en cuanto a la subcontratación de manera que se favorezca a las pymes, como la creación de consorcios de pymes para fomentar la participación de dichas empresas incluso si la envergadura del contrato resulta impracticable para una única pyme (por ejemplo, en Italia o la India). Una vez adjudicado el contrato, también recurren a un acuerdo voluntario que insta a los contratistas principales a generar oportunidades de subcontratación (por ejemplo, un plan para adquirir suministros de manos de negocios propiedad de mujeres o pymes). Por otro lado, puede que se incentive a las grandes empresas a que paguen enseguida a los proveedores —pymes en particular— al recibir los bienes y servicios para así ayudarles con el flujo de efectivo⁴⁶. Es necesario incluir una disposición sobre la comprobación del cumplimiento de estas cláusulas mediante “verificaciones esporádicas” o auditorías.

► Seguimiento y evaluación

Para garantizar que las medidas de apoyo a pymes mediante la contratación pública surtan efecto, es fundamental llevar a cabo un seguimiento y una evaluación periódicos de las iniciativas de ayuda a estas empresas que se introduzcan en el ciclo de contratación. Las mejores prácticas de las que se tiene constancia han demostrado la importancia de la transformación digital con plataformas de contratación en línea que brindan programas adaptados a pymes, como portales específicos para los grupos seleccionados (como pymes, empresas propiedad de mujeres o contratistas principales con modelos inclusivos de negocio).

⁴⁴ BAD, “SME Development: Government procurement and inclusive growth”, noviembre de 2012.

⁴⁵ WEP, “Guidance Note: Gender Responsive procurement”.

⁴⁶ WEP, “Guidance Note: Gender Responsive procurement”.

CONTRATACIÓN PÚBLICA INCLUSIVA: ANÁLISIS DAFO

El resultado del examen documental pone de relieve el potencial de la CPI como herramienta de mercado para impulsar la participación de las pymes en la contratación pública. Aunque existen obstáculos para ello, los gobiernos pueden incrementar su apoyo con miras a generar más oportunidades para que las pymes se desarrollen gracias a que se facilite su acceso a los contratos públicos y así dar más fuerza a sus contribuciones al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta parte del examen estudia las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de los modelos de contratación pública inclusiva vigentes y señala los problemas clave y las posibles estrategias que debe abordar la propuesta de manual de CPI (véase el Gráfico 8).

<p>OBJETIVO</p> <p>Redacción de un manual en el que se destacan las estrategias de las directrices sobre CPI para impulsar la participación de las pyme en la contratación pública</p>	<p>FORTALEZAS</p> <p>Manuales de contratación con disposiciones sobre CPS Puesta en práctica de iniciativas de CPI en todas las etapas del ciclo de contratación pública</p> <p>Las mejores prácticas registradas en materia de CPI (independientemente de los sistemas de contratación pública de los países; es decir, de las economías de alto ingreso a los países de bajo ingreso)</p>	<p>DEBILIDADES</p> <p>Los obstáculos que dificultan la CPI han existido desde 2006 (OCDE, 2018) Las mejores prácticas se centran más en el trato preferente a las pymes</p> <p>El enfoque para remediar estos obstáculos no es compacto</p>
<p>OPORTUNIDADES</p> <p>En todos los países y grados de desarrollo, las pymes tienen un papel fundamental en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible</p> <p>Iniciativas del Business Call to Action (BCtA) para promover la contratación pública</p> <p>Las organizaciones internacionales como el PNUD han comenzado a tener en cuenta los aspectos relacionados con la sostenibilidad en sus propios procedimientos de licitación, como las comunidades locales, las pymes y la diversidad de proveedores</p>	<p>F-O</p> <p>Las directrices de CPI propiciarán la consecución de ODS concretos (1, 8, 9 y 12)</p> <p>Si es posible, el manual tiene que adoptar y mejorar las mejores prácticas existentes en materia de contratación pública inclusiva en todas las etapas del ciclo de contratación pública en al menos tres situaciones en las que se destaca el cometido de las siguientes partes interesadas clave de la CPI: 1) responsables de la contratación pública 2) miembros del BCtA 3) organizaciones internacionales</p>	<p>O-D</p> <p>El manual debe prestar más atención a otros enfoques de la CPI, no solo al trato preferente a las pymes</p> <p>El manual ha de incitar a más organizaciones internacionales a prestar asistencia en la transversalización de la CPI con iniciativas para que las empresas “se conozcan y formen tandems” (por ejemplo, al facilitar más espacios para que los compradores públicos y los integrantes del BCtA hablen sobre la posibilidad de colaborar)</p>
<p>AMENAZAS</p> <p>En la mayor parte de los países, la CPS está en pañales y las trabas legales provocan inquietud</p> <p>Falta de capacidad para la CPI tanto por parte de las entidades adjudicadoras como de las pymes que podrían funcionar como proveedoras</p> <p>Posibles conflictos con los acuerdos comerciales internacionales</p>	<p>F-A</p> <p>Las situaciones que figuran en el manual deben ser procedentes no solo en los países donde la contratación pública sostenible está muy avanzada, sino también en aquellos países que aún no han lanzado sus primeras iniciativas de CPS, lo que puede lograrse a través de la CPI</p> <p>El manual debe idearse ante todo como un recurso para la creación de capacidades de las partes interesadas clave de la CPI</p> <p>El manual también debería abordar la aplicación de la CPI como complemento a los acuerdos comerciales vigentes con disposiciones sobre contratación pública, como la OMC-CP; es decir, con la aplicación de la sostenibilidad extraterritorial en el caso de las economías de alto ingreso o con un trato especial y diferenciado en el caso de los países en desarrollo</p>	<p>Centrarse en las mejores prácticas vigentes como método por defecto para las iniciativas de CPI (es decir, en el trato preferente de las pymes)</p>

Gráfico 8. Estrategia del manual de contratación pública inclusiva (CPI): análisis DAFO



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como enfoque de la contratación pública sostenible, la CPI promueve la inclusión de los aspectos relacionados con la sostenibilidad en todas las etapas del ciclo de contratación pública. Su objetivo principal es diversificar la cadena de suministro de la contratación pública al abrir el mercado de la contratación pública a las pymes. Para ello, es vital preparar directrices específicas que resuelvan los obstáculos que dificultan la participación de las pymes en la contratación pública a la vez que se alienta a los contratistas principales a adoptar las mejores prácticas en materia de empresas inclusivas.

En concreto, las directrices de CPI deben recoger y adoptar estos requisitos:

- ▶ Impulsar la importancia de la CPI en la consecución de determinados Objetivos de Desarrollo Sostenible, como el ODS 1, el ODS 8, el ODS 9 y el ODS 12.
- ▶ Perfeccionar las mejores prácticas de CPI en todas las etapas del ciclo de contratación pública a la vez que se hace hincapié en las funciones primordiales de las partes interesadas clave, como los compradores públicos, los miembros del BCtA, las organizaciones internacionales y demás interesados.
- ▶ Centrarse más en otros enfoques de promoción de la CPI, además del trato preferente que se suele otorgar a las pymes.
- ▶ Alentar a más organizaciones internacionales como el PNUD a que presten asistencia en la transversalización de la CPI a través de diversas plataformas, como las iniciativas para que las empresas “se conozcan y formen tandems” y así haya más oportunidades de que los compradores públicos y los integrantes del BCtA hablen sobre la posibilidad de colaborar para que la contratación pública sea más innovadora.
- ▶ Garantizar que las directrices propuestas puedan llevarse a ejecución no solo en los países donde la contratación pública sostenible está muy avanzada, sino también en aquellos países que aún no han lanzado sus primeras iniciativas de CPS. Puede conseguirse al introducir la CPI al tiempo que se remedian los conflictos que podrían surgir con respecto a otros principios de contratación, como la no discriminación y el concurso abierto.
- ▶ Preparar las directrices ante todo como un recurso para la creación de capacidades de las partes interesadas clave de la CPI

APÉNDICE 2

Análisis de las partes interesadas: definición de los actores cruciales de la contratación pública inclusiva

INTRODUCCIÓN

El Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE recomienda que “los adherentes fomenten una participación transparente y efectiva de las partes interesadas” (principio VI de la OCDE, 2015). En concreto, se trata de idear y plantear cambios en el sistema de contratación pública⁴⁷, como la formulación de directrices para la CPI. Esta síntesis procura trazar un diagrama de las partes interesadas que pueden tener una influencia directa o indirecta en la preparación de directrices para la contratación pública inclusiva y, seguidamente, analiza si pueden tener alguna función en la inclusión eficaz de los principios de las empresas inclusivas en los procedimientos de contratación pública. De esta manera se garantiza la satisfacción de las partes interesadas más importantes de los proyectos de contratación pública: la población.

Al hacerlo, este documento evalúa los materiales utilizados en el examen documental y determina quiénes son las partes interesadas de la contratación pública inclusiva. Posteriormente examina sus respectivos intereses o necesidades, sin olvidar su posible influencia o contribución, con el objetivo de acotarlas a partes interesadas concretas. La finalidad es averiguar quiénes son las partes interesadas clave que se incluirán en la próxima toma de contacto con partes interesadas, una de las metodologías estipuladas para crear el borrador de las directrices de CPI. Por último, el documento servirá para finalizar las notas de orientación de partes interesadas que se utilizarán en las consultas con ellas.

⁴⁷ OCDE, “Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública”, 2015. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.

¿QUIÉNES SON LAS PARTES INTERESADAS?

Si bien muchos estudiosos han empleado la expresión “partes interesadas” en artículos sobre diversos aspectos de la contratación pública, el análisis de las partes interesadas en la contratación pública no ha desarrollado todavía su potencial. Como concluyó Schooner (2008), todavía escasean las fuentes que señalen y definan a dichas partes interesadas y sus intereses⁴⁸. Es más: averiguar y entender los intereses y las prioridades de las partes interesadas de la contratación pública es una pieza vital —pero no lo suficientemente estudiada— del rompecabezas de las políticas de contratación pública (Yukins y Schooner, 2007).

Este manual pretende trazar un diagrama de las “muchas partes interesadas que pueden influir o se ven influidas por el logro” de los objetivos (Freeman, 1984⁴⁹) de la CPI, lo que abarca sus intereses en cuanto a resultados (Cleland, 1985⁵⁰). Por otra parte, el documento abordará las dinámicas encaminadas a la inclusión eficaz de las pymes en el mercado de la contratación pública.

La contratación pública inclusiva (CPI) es un enfoque orientado a la contratación pública sostenible que favorece que los aspectos relacionados con la sostenibilidad se tengan en cuenta en todas las fases del ciclo de contratación pública con el objetivo prioritario de diversificar su cadena de suministro al abrir el mercado de la contratación pública a proveedores innovadores, de menor envergadura o de reciente aparición (examen documental, 2021).

Tiene cuatro componentes principales, todos ellos con capacidades polifacéticas:

1 En primer lugar están las entidades públicas en calidad de operadores económicos (es decir, compradores⁵¹), que también hacen las veces de reguladores del mercado de la contratación pública y —hasta cierto punto— incluso llegan a actuar como proveedores en casos de contratación entre autoridades estatales. **2** El segundo componente es el sector privado, que funciona como proveedor del gobierno o comprador a pequeñas empresas dentro de la cadena de suministro de la contratación pública.

3 y 4 Los dos últimos componentes son las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sin fines de lucro (o lo que es lo mismo, las organizaciones internacionales y las sociedades civiles) que actúan como autores de normas (por ejemplo, reglas ambientales para grandes proyectos) al mismo tiempo que, en algunos casos, funcionan como organismos de ejecución de proyectos de contratación; si se trata de contrataciones conjuntas, actúan como las organizaciones que son y como compradores o proveedores de las transacciones cubiertas en dicha contratación conjunta.

A partir de la definición general de “partes interesadas” que hizo Freeman (1984), esta parte del documento intenta trazar un diagrama de las muchas partes interesadas que intervienen en la CPI y, simultáneamente, clasifica a las partes interesadas clave de la contratación pública (las autoridades adjudicadoras y contratantes, los usuarios finales, los contratistas principales y las pymes que suministran bienes, servicios u obras) como principales interesados. Los principales interesados son personas o grupos que tienen una influencia notable en el éxito de una actividad o que desempeñan un papel importante en él, y en quienes una actividad repercute directamente, ya sea de forma positiva o negativa⁵². Indirectamente, como partes interesadas secundarias, engloban a todas las demás personas o instituciones que participan en una actividad o que tienen interés o desempeñan un papel en ella⁵³.

Las partes interesadas pueden dividirse en cuatro grupos:

Sector privado | **Sector público** | **Sociedad civil** | **Grupos sectoriales**

Véase el Cuadro 1, que sintetiza las partes interesadas de la CPI.

⁴⁸ Schooner, Steven L., Gordon, Daniel I., y Clark, Jessica L., “Public Procurement Systems: Unpacking Stakeholder Aspirations and Expectations” (2008). *George Washington Law Faculty Publication & Other Works*, 111, https://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/111.

⁴⁹ Freeman define las partes interesadas como cualquier grupo de personas que afecta o se ve afectado por el logro de los objetivos de la organización. Citado en Amerasinghe, N., “Design, Appraisal and Management of Sustainable Development Projects”, 2015, Instituto Asiático de Gestión, pág. 112.

⁵⁰ Cleland define a las partes interesadas como aquellas que tienen un interés particular en el resultado del proyecto. Ídem.

⁵¹ OCDE, 2019. Se espera que los gobiernos den ejemplo estableciendo las mismas expectativas en las esferas donde hacen las veces de operadores económicos, como la contratación pública. En su condición de grandes compradores, los gobiernos tienen el poder adquisitivo necesario para fijar normas capaces de modificar los mercados a favor de conductas comerciales más responsables y conseguir que las reglas de juego sean equitativas para los proveedores que se esfuerzan por respetar los derechos humanos, los derechos laborales, los requisitos ambientales y demás normas comerciales responsables.

⁵² Amerasinghe, ver nota 4, pág. 112.

⁵³ Amerasinghe, Amerasinghe, ver nota 4, pág. 112.

¿CUÁLES SON SUS INTERESES CON RESPECTO A LOS BUENOS RESULTADOS DE LA CPI?

Las partes interesadas de la contratación pública tienen intereses muy amplios y participan en grados muy diversos en las transacciones contractuales. Schooner sostenía que, cuando el sistema de adquisiciones se utiliza para poner los fondos públicos en manos de pequeñas empresas y negocios propiedad de mujeres o un grupo ético particular, tal sistema favorece una meta que nada tiene que ver con los objetivos de eficiencia, mejor relación calidad-precio de lo que se adquiere o la satisfacción del destinatario⁵⁴.

Dado que la CPI se centra sobre todo en brindar más oportunidades a las pequeñas empresas para que participen en la contratación pública, resulta interesante evaluar el interés y la influencia que pueden tener las partes interesadas, al menos en lo tocante a las mejores prácticas de contratación pública inclusiva orientadas a promoverla que se definieron en el reciente examen documental. Sin embargo, la evaluación se limita al estudio del investigador a partir de los datos disponibles y se someterá a otro análisis en las consultas venideras con las partes interesadas.



Partes interesadas del sector público

En el Cuadro 2 se enumeran las partes interesadas de la contratación pública y se clasifican en función de su interés e influencia en el fomento de la CPI. De los cinco subgrupos de partes interesadas del sector público, las que se consideran **“actores cruciales”** para promover la contratación pública inclusiva son los **responsables de la formulación de políticas (sobre todo en instancias locales o estatales), las autoridades adjudicadoras o contratantes que representan a los organismos primordiales de compras, y los funcionarios que trabajan en departamentos de contratación pública.** Las mejores prácticas ya han conseguido definir qué políticas respaldan la CPI. El eslabón perdido son los departamentos de contratación pública y el personal que, por así decirlo, “defenderán” que se favorezca a las pequeñas empresas en la contratación pública.



Partes interesadas del sector privado

La contratación pública supone en torno a la quinta parte del producto interno bruto (PIB) mundial, que, según los cálculos, ascendió a 84,3 billones de dólares en 2018 (Oxford Insights, 2020). Eso la convierte en una fuente lucrativa de ingresos para multinacionales o grandes empresas nacionales, lo que en cierto modo podría beneficiar al sector público en forma de ahorro de costos debido a las economías de escala de los proveedores. No obstante, cada vez hay más partidarios del uso estratégico de la contratación pública a fin de impulsar los objetivos sociales, especialmente en lo que respecta a que las pequeñas empresas accedan al mercado de la contratación pública. El Cuadro 3 señala a los tres principales interesados del sector privado, que se consideran actores cruciales para propiciar el uso de la contratación pública en aras de estos objetivos. **Se trata de grandes proveedores (los que se han definido como contratistas principales o las empresas que obtienen contratos directos de las autoridades), proveedores de menor envergadura o posibles subcontratistas, pequeñas empresas y negocios que invierten en productos nuevos o innovadores, tales como las empresas emergentes.**

⁵⁴ Schooner, S.L. et. al., “Public Procurement Systems: Unpacking Stakeholder Aspirations and Expectations” (2008). *George Washington Law Faculty Publication & Other Works*, 111, https://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/111.



Sociedades civiles

Si bien las “partes interesadas habituales” de la contratación pública son aquellas que actúan como “supervisoras” con el propósito de hacer un seguimiento de la “integridad” en la contratación pública, como el índice de seguimiento de la corrupción en la contratación pública de Transparencia Internacional o los medios de comunicación que informan sobre los escándalos relacionados con la contratación pública, no puede decirse lo mismo del fomento de la CPI. Las organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones internacionales, desempeñan un papel importante como instituciones de financiación de proyectos piloto de contratación pública inclusiva. Algunos de ellos comprenden el fomento de la diversidad de proveedores mediante la adjudicación de proyectos, ya sea como contratación directa de pequeñas empresas o exigiendo a los proveedores principales que subcontratan una parte del proyecto a pequeñas empresas. También pueden dar impulso a la CPI cuando hagan las veces de entidades adjudicadoras de sus propios requisitos (o dicho de otro modo, como compradores). Además, es la finalidad por la que solo el caso de las partes interesadas de la CPI del ámbito de las sociedades civiles se considera que una parte interesada secundaria puede ser un actor crucial, ya se trate de una organización internacional que promueve la CPI a través de la financiación de proyectos (por ejemplo, la FAO o en su propia contratación interna) o el PNUD o una organización internacional que trabaje en acuerdos de contratación pública, como el Centro de Comercio Internacional o la OMC. Se ha descubierto que, cuando se da esto último, las trabas comerciales en cuanto a competencia son problemas fundamentales para el fomento de la CPI, por lo que es importante que estén entre las partes interesadas clave. Véase el Cuadro 4.



Grupos sectoriales

Como contribuyentes y principal fuente de fondos del Estado para las licitaciones, nadie tiene un interés mayor en todos los tipos de contratación pública que la ciudadanía. Sin embargo, para formular directrices orientadas a la CPI, se considera que los grupos sectoriales que ya trabajan en estos ámbitos (como los institutos de investigación) son los actores cruciales. El estudio se beneficiará de los resultados de las investigaciones disponibles y creará una red que ayudará a estos institutos a favorecer más oportunidades de fomento de la diversidad de los proveedores e inclusión social en la contratación gubernamental. Véase el Cuadro 5.



GUÍA SOBRE LA IMPLICACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS EN LA REDACCIÓN DE LAS DIRECTRICES (MANUAL) DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA INCLUSIVA

Esta guía tiene por objeto ayudar al equipo del BCtA del PNUD a desarrollar estrategias de implicación de las partes interesadas al plantearse la opción de optar por la CPI. Como enfoque de la contratación pública sostenible, la CPI promueve la inclusión de los aspectos relacionados con la sostenibilidad en todas las etapas del ciclo de contratación pública. Su objetivo principal es diversificar la cadena de suministro de la contratación pública al abrir el mercado de la contratación pública a proveedores innovadores, de menor envergadura o de reciente aparición. También puede ser una estrategia para impulsar modelos inclusivos de negocio. Contar con directrices en materia de CPI es un avance paulatino hacia un objetivo a largo plazo y, por lo tanto, la estrategia de participación no debe verse como un momento puntual, sino más bien como una actividad en curso.

Se ha tomado nota de muchos ejemplos de mejores prácticas de CPI; algunos pueden consultarse en el examen documental que se llevó a cabo hace poco (véase el Apéndice 1). No obstante, la guía no se centra en los aspectos técnicos del desarrollo de la contratación pública inclusiva, sino que es más bien una herramienta que ayuda a dirigir el proceso de contacto entre los actores cruciales (véase el Cuadro 6) a la hora de integrar los modelos inclusivos de negocio con el uso estratégico de la contratación pública.

Esta guía y las hojas de ejercicios se basan en principios fundamentales para la implicación de la comunidad y se han concebido como punto de partida para que el BCtA del PNUD las emplee en la formulación de las directrices de CPI en forma de manual.

OBJETIVOS GLOBALES

Para ayudar al equipo del proyecto del BCtA del PNUD a formular las directrices de CPI que se correspondan con la propuesta de valor del Business Call to Action (es decir, dar impulso a las empresas inclusiva en todo el mundo con la implicación del sector privado, los gobiernos y la comunidad del desarrollo en medidas conjuntas encaminadas al crecimiento económico inclusivo y los efectos sociales), es importante brindar una plataforma para que las partes interesadas clave pongan en común sus experiencias e intereses y expresen lo que piensan sobre los problemas fundamentales que repercuten en el fomento de las empresas inclusivas en las licitaciones públicas o los contratos de los gobiernos. Gracias a las consultas con las partes interesadas, el equipo del BCtA del PNUD espera conseguir un mayor consenso sobre la importancia de promover los modelos inclusivos de negocio como uno de los objetivos importantes de las contrataciones públicas estratégicas.

- 1 — ¿Qué pueden hacer las partes interesadas para involucrarse más con las empresas inclusivas y las pymes en la contratación pública?
- 2 — ¿Cuáles son las principales exigencias de las partes interesadas —sobre todo de gobiernos y pymes— en este contexto?
- 3 — ¿Qué puede hacer el BCtA para respaldar y defender que se fomenten las contrataciones inclusivas y qué puntos de referencia pueden considerarse en este sentido?

FORMATO Y DURACIÓN

Las consultas con las partes interesadas se llevarán a cabo en dos formatos, en orden de puesta en práctica: El primero es a través de una encuesta rápida en línea a partes interesadas con un cuestionario estructurado que se distribuirá a las partes interesadas seleccionadas. Esta encuesta evaluará con carácter preliminar su interés y compromiso, analizará sus necesidades y concretará cuáles son los posibles factores impulsores y obstáculos en lo tocante a promover las empresas inclusivas mediante la contratación pública (los resultados de la encuesta en línea a las partes interesadas pueden consultarse en el Apéndice 3).

El segundo formato consiste en entrevistas en línea sobre la implicación de las partes interesadas. Se mostrarán los resultados del examen documental y de la encuesta rápida en línea con la intención de recabar observaciones, preguntas y comentarios. Habrá un foro de discusión para cada categoría grupal y los talleres durarán 60 minutos (Los resultados de las entrevistas en línea a las partes interesadas pueden consultarse en el Apéndice 4).

GRUPO	SECTOR PRIVADO	SECTOR PÚBLICO	ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (organizaciones no gubernamentales)	GRUPOS SECTORIALES
Principales interesados	<p>Empresas</p> <p>Asociaciones comerciales</p> <p>Colegios profesionales</p> <p>Instituciones financieras</p> <p>Dirigentes empresariales</p> <p>Fundaciones corporativas</p>	<p>Gobierno (nacional, subnacional y empresas estatales)</p> <p>Autoridades estatales (ejecutivas y legislativas)</p> <p>Organismos a cargo de la formulación de criterios concretos en lo tocante a productos o servicios (puede ser una sola entidad o varias)</p> <p>Organismos estatales fundados para que aporten conocimientos especializados en ciertas esferas de la contratación estratégica</p> <p>Tareas de funcionarios públicos que trabajan en el ámbito de las adquisiciones</p> <p>Usuarios y clientes de los organismos estatales</p> <p>Entidades de control del gobierno y organismos responsables de examinar las decisiones en materia de contratación de las entidades adjudicadoras antes de las concesiones</p>	<p>Grupos de presión y control o supervisión de entidades ajenas al gobierno</p> <p>ONG y organizaciones sin fines de lucro</p> <p>Medios de comunicación (todas las fuentes y formatos)</p> <p>Socios del ámbito social</p> <p>Pequeñas organizaciones</p> <p>Grupos desfavorecidos (mujeres, jóvenes, personas migrantes, etc.)</p> <p>Personas que pertenecen a grupos indígenas y tradicionales</p> <p>Instituciones de crédito internacionales u organismos nacionales de financiación para el desarrollo</p> <p>Organizaciones internacionales</p>	<p>La ciudadanía o público en general</p> <p>Las comunidades y la sociedad en su conjunto</p> <p>Comunidad local</p> <p>Grupos bajo presión</p> <p>Grupos de presión</p> <p>Mujeres</p> <p>Agricultores</p> <p>Jóvenes</p>
Partes interesadas secundarias	<p>Accionistas</p> <p>Clientes y usuarios finales</p> <p>Intermediarios</p> <p>Instituciones financieras y de crédito</p> <p>Organizaciones del sector o industria</p> <p>Inversores o agencias de calificación crediticia</p>	<p>Centros de información sobre contratación pública o centros especializados</p> <p>Centros y organismos regionales especializados</p>	<p>Redes internacionales</p> <p>Instituciones de formación académica</p> <p>Laboratorios de ideas y organizaciones políticas y de investigación</p>	Consumidores

P. inter. públicas	Internas	Externas	Intereses y necesidades	Influencia o contribución	Efecto de la CPI en sus intereses (+/-)	Importancia de la p. inter. en el éxito de la CPI	Influencia de la parte interesada
PRINCIPALES INTERESADOS							
Autoridades estatales (ejecutivas y legislativas)	Encargados de la formulación de políticas Poder ejecutivo		Conocer cuáles son las mejores prácticas relativas a los instrumentos normativos orientados a la CPI (Banco Mundial, 2016)	Adoptar las mejores prácticas para llevar a cabo contrataciones públicas inclusivas o contribuir a las actividades de referencia para realizar un análisis comparado de dichas prácticas (Banco Mundial, 2016)	+	4	4
	Poder legislativo		Interés por conservar sus puestos en la Administración (no ser despedidos o apartados), evitar que se produzcan escándalos relacionados con los contratos públicos, leyes eficaces que respalden el sistema de contratación pública (es decir, reformas en materia de contratación) y políticas coherentes en torno a los créditos públicos y los contratos a nivel nacional (Schooner, 2008)	Formulación y seguimiento de las políticas (es decir, consignación de créditos y contrataciones); por ejemplo, el Congreso de los Estados Unidos supervisa los contratos federales por medio de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (Schooner, 2008)	+	3	3
	Encargados de la formulación de políticas estatales o locales		Ser conscientes del valor de las empresas propiedad de miembros de la comunidad local que desempeñan su actividad en ella (empresas locales)	Aprovechar las circunstancias para concebir una economía inclusiva, diversa y dinámica en la que los dueños de pequeñas empresas locales también puedan beneficiarse de las oportunidades que ofrecen los contratos públicos	+	4	5

P. inter. públicas	Internas	Externas	Intereses y necesidades	Influencia o contribución	Efecto de la CPI en sus intereses (+/-)	Importancia de la p. inter. en el éxito de la CPI	Influencia de la parte interesada
PRINCIPALES INTERESADOS							
Gobierno (nacional, subnacional y local)	Organismos reguladores (por ejemplo, autoridades públicas de adjudicación o su equivalente)		Presupuesto para licitaciones con objetivos específicos, implicaciones políticas de las decisiones en cuanto a contratación, sistema flexible de contratación (Schooner, 2008)	Generar oportunidades comerciales para las pymes, proporcionar asistencia gratuita a los grupos que se desea favorecer (en vez de incentivos fiscales), conseguir que el producto o servicio se facilite a tiempo, dar a elegir entre varios tipos de contrato (Schooner, 2008)	+	4	4
	Autoridades adjudicadoras o contratantes, organismos primordiales de compra y entidades asentadas en las comunidades locales		Cubrir las necesidades concretas de sus programas en cuanto a productos o servicios en el marco del dinero presupuestado o adecuado para ello				
Tareas de funcionarios públicos que trabajan en el ámbito de las adquisiciones	Oficiales contratantes Profesionales de la contratación pública Personal de contratación y especialistas en la materia		Eficiencia del proceso de contratación, prevención de riesgos	Proporcionar una única vía de acceso a los proveedores; garantizar que la información que se les facilita es exhaustiva y correcta; y potenciar la competencia, la transparencia y la rendición de cuentas	+	4	5
Usuarios y clientes de los organismos estatales	Personal o dependencias del gobierno solicitante	Empresas comerciales de propiedad estatal	Otorgar mucha prioridad a la eficiencia (los bienes y servicios llegan antes) Mejor relación calidad-precio (no aceptar soluciones más baratas)	Aumentar la satisfacción de los usuarios repercute en la evaluación del desempeño previo del proveedor o contratista, ya que podría incluirse como criterio obligatorio de evaluación (por ejemplo, en contratos en los Estados Unidos por un valor superior a los 100.000 USD) (Schooner, 2008)	+	4	4

P. inter. públicas	Internas	Externas	Intereses y necesidades	Influencia o contribución	Efecto de la CPI en sus intereses (+/-)	Importancia de la p. inter. en el éxito de la CPI	Influencia de la parte interesada
PRINCIPALES INTERESADOS							
	Audidores internos y funcionarios del ámbito de la rendición de cuentas	Juzgados y tribunales administrativos	Detectar los problemas que surjan en la contratación pública; investigar los posibles casos de fraude, corrupción y despilfarro; ofrecer recomendaciones y soluciones	Velar por que los trabajadores y demás funcionarios públicos respeten la ley y las restricciones normativas dentro del sistema de contratación	+	3	3
Entidades de control del gobierno	Comisión de denuncias, examen y recursos	Distritos y autoridades especiales					
PARTES INTERESADAS SECUNDARIAS							
Organismos estatales fundados para que aporten conocimientos especializados en ciertas esferas			Institutos de investigación de la contratación estratégica (por ejemplo, el Centro de Competencias para la Contratación Sostenible y el Centro de Competencias para la Innovación de Alemania)				
Centros y organismos regionales especializados			Centros de información sobre contratación pública o centros especializados (por ejemplo, el Centro de Conocimientos de Bélgica [Instituto Federal del Desarrollo Sostenible] o el Centro de Conocimientos Especializados de los Países Bajos [PIANOo]) ⁵⁵				

⁵⁵ Han creado la "guía para la contratación pública sostenible", unas orientaciones en línea que resumen los criterios de sostenibilidad técnica que han de figurar en el pliego de condiciones de la licitación. Se trata de centros que prestan asistencia a las autoridades contratantes en forma de recursos, capacitación y folletos informativos.

P. inter. privadas	Internas	Externas	Intereses y necesidades	Influencia o contribución	Efecto de la CPI en sus intereses (+/-)	Importancia de la p. inter. en el éxito de la CPI	Influencia de la parte interesada
PRINCIPALES INTERESADOS							
Empresas		Grandes proveedores (contratistas principales): multinacionales y grandes empresas nacionales	Obtener beneficios mediante la adjudicación de contratos gubernamentales o empresas de nueva aparición que intentan ganar licitaciones públicas	Economía de escala	+	5	5
		Proveedores (contratistas de menor envergadura o subcontratistas: pymes, grupos socialmente desfavorecidos, negocios pertenecientes a minorías, empresas sociales y empresas propiedad de mujeres)	Ventajas y oportunidades especiales de conseguir la adjudicación de contratos públicos, fuentes de ingresos adicionales para las empresas o ampliación para convertirse en contratistas principales, acceder a mercados internacionales de contratación pública	Respaldar objetivos sociales; es decir, la inclusión social, la reserva de contrataciones y el apoyo a contratistas principales de mayor envergadura	+	5	5
		Empresas que invierten en productos y servicios nuevos u originales, empresas emergentes y negocios y empresarios sociales e innovadores	Comercialización de productos y servicios innovadores o acceso al mercado	Disponibilidad de productos innovadores (costos más reducidos)	+	5	5
Asociaciones comerciales		Empresas que forman parte del Business Call to Action	Del BCtA: implicación voluntaria de la base de la pirámide económica, buscar la viabilidad económica, ampliar los modelos de negocio cuantificando y gestionando los efectos que generen	Promover los modelos inclusivos de negocio	+	4	4

P. inter. privadas	Internas	Externas	Intereses y necesidades	Influencia o contribución	Efecto de la CPI en sus intereses (+/-)	Importancia de la p. inter. en el éxito de la CPI	Influencia de la parte interesada
PRINCIPALES INTERESADOS							
Colegios profesionales		Organizaciones de proveedores o Institutos Colegiados de Compras y Suministros	Paridad de género, creación de capacidades en la cadena de suministro de la contratación	Fomentar la inclusión con perspectiva de género en los departamentos de contratación; por ejemplo, en los Estados Unidos y la Unión Europea (que tienen las organizaciones contratantes más desarrolladas), el 20% de las empresas más importantes ha nombrado a una mujer como jefa de contrataciones	+	4	4
Instituciones financieras		Entidades de crédito	Ampliación de las líneas de crédito para pymes	Mayor capital para pymes	+	4	4
PARTES INTERESADAS SECUNDARIAS							
Accionistas		Inversores en empresas (proveedores)	Inclusividad de la empresa como criterio de evaluación de posibles inversores	Inversiones sociales y económicas			
Agencias de calificación crediticia		Instituciones de etiquetado social					

Sociedades civiles	Internas	Externas	Intereses y necesidades	Influencia o contribución	Efecto de la CPI en sus intereses (+/-)	Importancia de la p. inter. en el éxito de la CPI	Influencia de la parte interesada
PRINCIPALES INTERESADOS							
Grupos de presión y control o supervisión de entidades ajenas al gobierno		Transparencia Internacional	Transparencia, un sistema de contratación íntegro y sin corrupción	Proporcionar información, evaluaciones y críticas en torno a la contratación pública; las críticas son mucho más habituales que las alabanzas; entidades de investigación y divulgación que hacen lo posible por poner la información a disposición de la ciudadanía para así favorecer que se introduzcan reformas en el sistema actual de contratación pública	+	4	4
Medios de comunicación (todas las fuentes y formatos)			Las noticias sobre los contratos públicos suelen hacer hincapié en los casos de corrupción y demás aspectos negativos del sistema de contratación actual	Responsabilidad por las decisiones con respecto a qué se publica y de qué forma, aspecto que incide en gran medida en la opinión pública	+	3	3
Pequeñas organizaciones (es decir, grupos desfavorecidos como las mujeres, los jóvenes, y las personas migrantes o aquellas que pertenecen a grupos indígenas y tradicionales)			Favorecer la inclusión social en los contratos públicos	Abogar por la formulación de políticas de CPI	+	4	4
Instituciones internacionales u organismos nacionales de financiación para el desarrollo		Organizaciones de las Naciones Unidas	Proyectos piloto en aras de la contratación inclusiva (por ejemplo, la contratación inclusiva de alimentos de la FAO)		+	5	5
Organizaciones internacionales		Organizaciones de las Naciones Unidas como entidades adjudicadoras de sus propias operaciones	Cumplimiento de los requisitos de las Naciones Unidas en cuanto a la contratación interna o comercial, presentación de informes sobre CPS		+	5	5

Sociedades civiles	Internas	Externas	Intereses y necesidades	Influencia o contribución	Efecto de la CPI en sus intereses (+/-)	Importancia de la p. inter. en el éxito de la CPI	Influencia de la parte interesada
PARTES INTERESADAS SECUNDARIAS							
Mundo académico		Observadores independientes	Desarrollo y reforma de la contratación pública	Proporcionar información a autoridades estatales, encargados de la formulación de políticas y la ciudadanía con objeto de fomentar que se tomen determinadas decisiones en materia de diseño, desarrollo y reforma de la contratación pública. Hacer valoraciones críticas de los sistemas de contratación pública vigentes y quizás escribir artículos o libros que influyan en los métodos para hacer negocios que emplean las autoridades o, como mínimo, destacar los posibles errores o incongruencias de los sistemas de contratación pública (Schooner, 2008)	+	3	3
Redes internacionales		Pacto Mundial de las Naciones Unidas	Una organización basada en la creación de redes (iniciativa de las Naciones Unidas) pensada para animar a las empresas a adoptar políticas sostenibles y con responsabilidad social	Fomentar los sistemas de contratación pública abiertos, transparentes y sin discriminación	+	3	3
		Plataforma Global Platform on Inclusive Business del G20	Ayuda a los países miembros que solicitan intercambiar conocimientos sobre la CPI (Banco Mundial, x)	Redactar estudios de casos de políticas sobre instrumentos normativos que abarquen los componentes de su diseño, los problemas a la hora de implantarlos y las lecciones aprendidas sobre CPI	+	3	3
		Comité de Coordinación de Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas de la ASEAN	Fundar microempresas y pequeñas y medianas empresas resilientes, innovadoras y competitivas a nivel mundial que se integren sin problemas en la Comunidad de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y en el desarrollo inclusivo de la región (ASEAN, 2020)	Fomentar la presencia de empresas inclusivas en la contratación pública con orientaciones sobre cómo hacer un seguimiento de los países miembros en lo tocante a las medidas que han emprendido con objeto de implantar normas concretas sobre empresas inclusivas o las iniciativas de empresas sociales	+	3	3
Organizaciones internacionales de comercio		Centro de Comercio Internacional	Normas y procedimientos de contratación pública que sean transparentes y uniformes como medio para ampliar el acceso y la implicación en los mercados mundiales y desarrollar una economía global en cuanto a la contratación pública	Estudios de casos pormenorizados sobre la participación de mujeres en la contratación pública (por ejemplo, en Nigeria)	+	4	4
		Organización Mundial del Comercio	Armonizar los diversos sistemas de contratación pública y ampliar el acceso y el comercio internacionales en lo tocante a la contratación pública. Armonización de los sistemas de contratación pública como forma de potenciar el comercio internacional	Propiciar la armonización con una ley modelo (por ejemplo, una sobre contratación), comprobar que los países cumplen las obligaciones internacionales que han adquirido en virtud de los tratados...	+	5	5

Grupos sectoriales	Internas	Externas	Intereses y necesidades	Influencia o contribución	Efecto de la CPI en sus intereses (+/-)	Importancia de la p. inter. en el éxito de la CPI	Influencia de la parte interesada
PRINCIPALES INTERESADOS							
La ciudadanía o público en general		La ciudadanía o público en general ⁵⁶	Destino del gasto público que hacen los gobiernos, uso juicioso de fondos públicos, un sistema de contratación basado en la justicia (no en prácticas corruptas pensadas para favorecer a algunas personas y empresas) Un sistema de contratación flexible y que reaccione ante las emergencias nacionales	Ayudar a abogar por la inclusión de las pymes en los procesos de contratación pública	+	5	5
Las comunidades y la sociedad en su conjunto o la comunidad local		La población como usuarios finales de los bienes y servicios	Hacer que las empresas rindan cuentas, velar por que los proveedores con contratos de larga duración sigan ofreciendo servicios de calidad para recibir adjudicaciones				
Grupos de presión (mujeres, agricultores, jóvenes)		Institutos de investigación que trabajan en la CPI	Recalcar las mejores prácticas, también aquellas relacionadas con los obstáculos a la CPI	Aportaciones de sus investigaciones en materia de CPI	+	5	5
PARTES INTERESADAS SECUNDARIAS							
Redes internacionales							

D = Desconocida I = Poca o ninguna 2 = Relativa 3 = Moderada 4 = Elevada 5 = Actor crucial

⁵⁶ Miembros de la sociedad que, debido a su relación con las autoridades como contribuyentes, se interesan en el uso que se da al dinero público

PARTES INTERESADAS	ACTORES CRUCIALES	PAÍSES PROPUESTOS	INSTITUCIONES PROPUESTAS	INVITADOS PROPUESTOS
SECTOR PÚBLICO	Encargados de la formulación de políticas (estatales o locales)	Colombia	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Representante de dicho ministerio
	Autoridades adjudicadoras o contratantes, organismos primordiales de compra y entidades asentadas en las comunidades locales, funcionarios de contratación, profesionales de la contratación pública y personal de contratación y especialistas en la materia	Países Bajos	Gobierno local (por ejemplo, el de las ciudades de los Países Bajos que impulsan la contratación social)	Funcionario de contrataciones de Ámsterdam (Países Bajos)
SECTOR PRIVADO	Proveedores (contratistas de menor envergadura o subcontratistas: pymes, grupos socialmente desfavorecidos, negocios pertenecientes a minorías, empresas sociales y empresas propiedad de mujeres)	Diversos países (con su sede en países de ingresos altos, como los Estados Unidos)	Pymes que colaboran de forma directa con las autoridades por medio de la contratación pública para la innovación, que trabajan con el contratista principal como subcontratistas o que hacen las veces de proveedores en pequeños proyectos	Fundador o director general de pymes de los Estados Unidos que participan activamente en procesos de contratación pública
	Empresas que invierten en productos y servicios nuevos u originales, empresas emergentes y negocios y empresarios sociales e innovadores			
SOCIEDAD CIVIL	Organizaciones de las Naciones Unidas como entidades adjudicadoras de sus propias operaciones	Varios países (lo ideal es que trabajen en países en desarrollo)	Con proyectos piloto en respaldo de la CPI, como en el caso del PNUD y la FAO	Representante del equipo de contratación del PNUD responsable de la solicitud de cotización denominada “Capacity Building for the Replication and Adaptation of Inclusive Business Models in Technology-Enabled Agriculture” Representante de la FAO involucrado en el campo de la contratación pública inclusiva de alimentos
GRUPOS SECTORIALES	Organizaciones de investigación que trabajen en el campo de la CPI	Varios países (lo ideal es que trabajen en países en desarrollo)	ONG del campo de la contratación pública social y responsable en diversos países	Representantes de organizaciones de investigación que hayan publicado artículos

APÉNDICE 3

Encuesta en línea para partes interesadas del Business Call to Action del PNUD, 2021

ANTECEDENTES

El BCtA, que comenzó su andadura en 2008, es una alianza multilateral singular que aúna a donantes públicos clave como el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, la Asdi, la COSUDE y el PNUD, que ocupa la secretaría del BCtA.

Su objetivo es acelerar los avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al incitar y ayudar a las empresas a que ideen modelos inclusivos de negocio que les permitan lograr buenos resultados comerciales y repercusión en materia de desarrollo. El BCtA hace lo posible por dar más visibilidad, credibilidad, alcance y eficacia a los modelos inclusivos como soluciones de mercado que contribuyen a lograr los ODS y que aportan ventajas a quienes están en la base de la pirámide económica.

LA ENCUESTA SE PROPONE:



Establecer un punto de referencia con respecto a las experiencias en materia de contratación pública de los miembros del BCtA

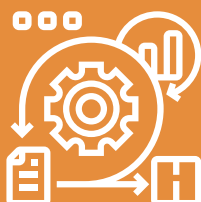


Brindar oportunidades para que los miembros del BCtA pongan en común las dificultades a las que se enfrentan a la hora de participar en procesos de contratación pública



Encontrar estrategias para fomentar la presencia de las empresas inclusivas en la contratación pública

METODOLOGÍA



Las partes interesadas que respondieron a la encuesta procedían del registro de miembros y contactos del BCtA. Se les envió un enlace oficial a la encuesta para invitarles a participar en ella y a exponer las experiencias y opiniones (por ejemplo, dificultades y oportunidades) que tengan en cuanto a la contratación pública. La encuesta se practicó en inglés y a través del servicio en línea Survey Monkey. Tuvo lugar sobre el terreno entre el 29 de noviembre y el 5 de diciembre de 2021.

La encuesta se dividió en dos partes: la primera consistía en preguntas sobre sus vivencias durante su participación en procesos de contratación pública o sus motivos para no haberlo hecho, mientras que la segunda parte indagaba en su perfil y opinión particular sobre la utilización de la contratación pública como instrumento normativo de promoción de las empresas inclusivas (lo que se denomina “contratación pública inclusiva”).

PERFIL DE LOS MIEMBROS DEL BCtA (ENCUESTADOS)

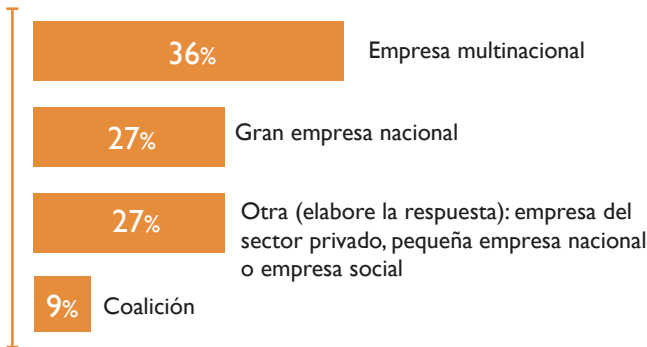
En la encuesta participaron 19 entidades.

De ellas, 12 concretaron el perfil de la empresa:

- Tipo de empresa: Multinacional (36,36%), gran empresa nacional (27,27%), otro tipo de empresa (es decir, pequeñas empresas nacionales, empresas privadas o sociales (27,27%) y coalición (9,09%).
- Sectores: Agricultura (58,33%), productos químicos, educación, salud, tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y medios de comunicación y ocio (8,33% cada uno).

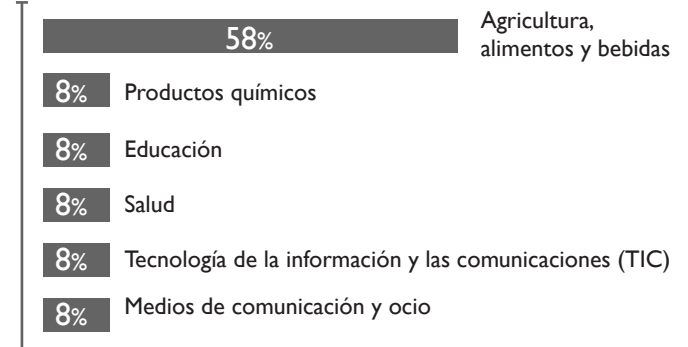
¿De qué tipo de empresa se trata?

Total de respuestas: 11 (de 19)



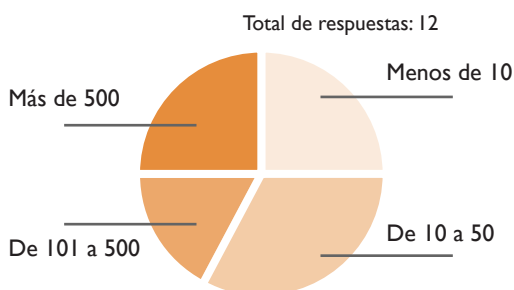
¿A qué sector se dedica principalmente?

Total de respuestas: 12

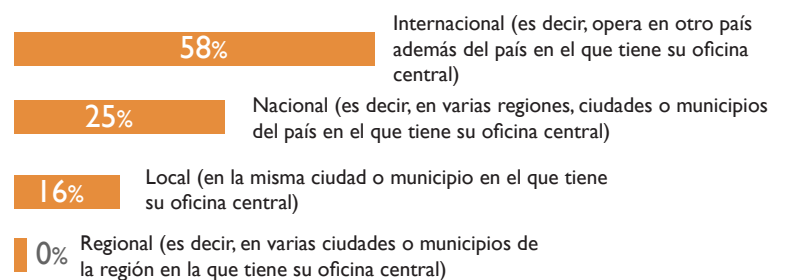


- Más de la mitad de los encuestados (el 58,33%) tiene 50 empleados o menos: el 33,33% tiene entre 10 y 50, y el 25% no llega a 10.
- Más del 80% lleva en funcionamiento entre 5 y 10 años (o más).
- Casi el 60% de los encuestados (el 58,33%) tiene proyección internacional. El resto opera en un único país (nivel nacional, 25%) o en una misma ciudad o municipio (nivel local, 16,67%), que es donde se ubica la oficina central. Aunque los encuestados tienen su oficina central en Asia y el Pacífico (el Japón y la India), América Latina (Colombia y Costa Rica), América del Norte (el Canadá y los Estados Unidos) y Asia Occidental y África (Turquía, Malawi y Uganda), ninguno de ellos tiene oficina central en un país de Europa.

¿Cuántos trabajadores tiene la empresa? Incluya a todos los que trabajan a tiempo completo y tiempo parcial y a los accionistas (no incluya a los que han sido contratados externamente)



¿Qué proyección tiene la empresa? Total de respuestas: 12

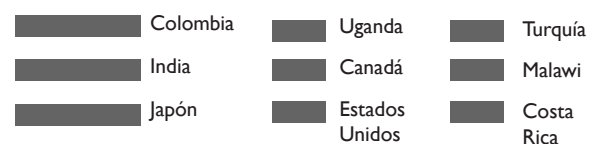


¿En qué año se fundó la empresa?

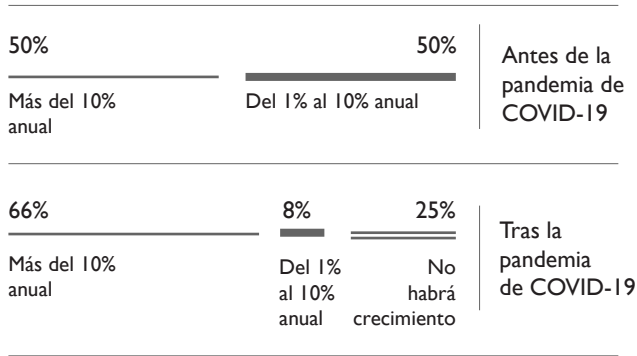
Total de respuestas: 12



¿En qué país está la oficina central de la empresa?



Perspectivas de crecimiento anual



Al igual que en la mayor parte de las empresas, la pandemia de COVID-19 ha afectado enormemente a las perspectivas de crecimiento anual de los encuestados.

Aunque hay más encuestados que esperan crecer entre un 1% y un 10% antes y después de la pandemia de COVID-19 (eran el 50% antes de la pandemia, mientras que ahora son el 66,67%), más de la cuarta parte ha respondido que no cree que vaya a crecer y solo el 8,33% prevé un crecimiento anual de más del 10%.

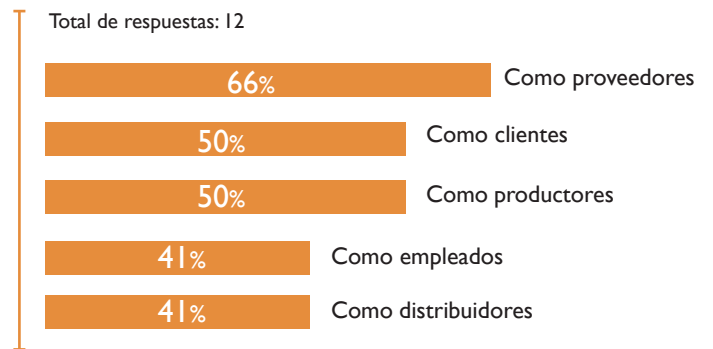
¿Por qué se sigue un modelo inclusivo de negocio en la empresa? (varias respuestas)

Total de respuestas: 12

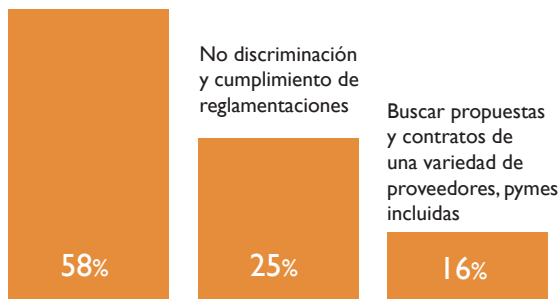


y a largo plazo / La lógica de modelo inclusivo de negocio se basa en la creación o la participación en la creación de oportunidades equitativas para los agricultores, lo que afectará al triple balance

¿Cómo integra la empresa a personas o entidades de bajos ingresos en las cadenas de suministro que utiliza como empresa inclusiva? (varias respuestas)



¿Cuál de estas estrategias es más eficaz para ayudar a integrar a personas o entidades de bajos ingresos en la cadena de suministro de las empresas inclusivas?



Brindar oportunidades específicas de desarrollo para grupos diversos (como mujeres, personas con discapacidad y personas migrantes o refugiadas)

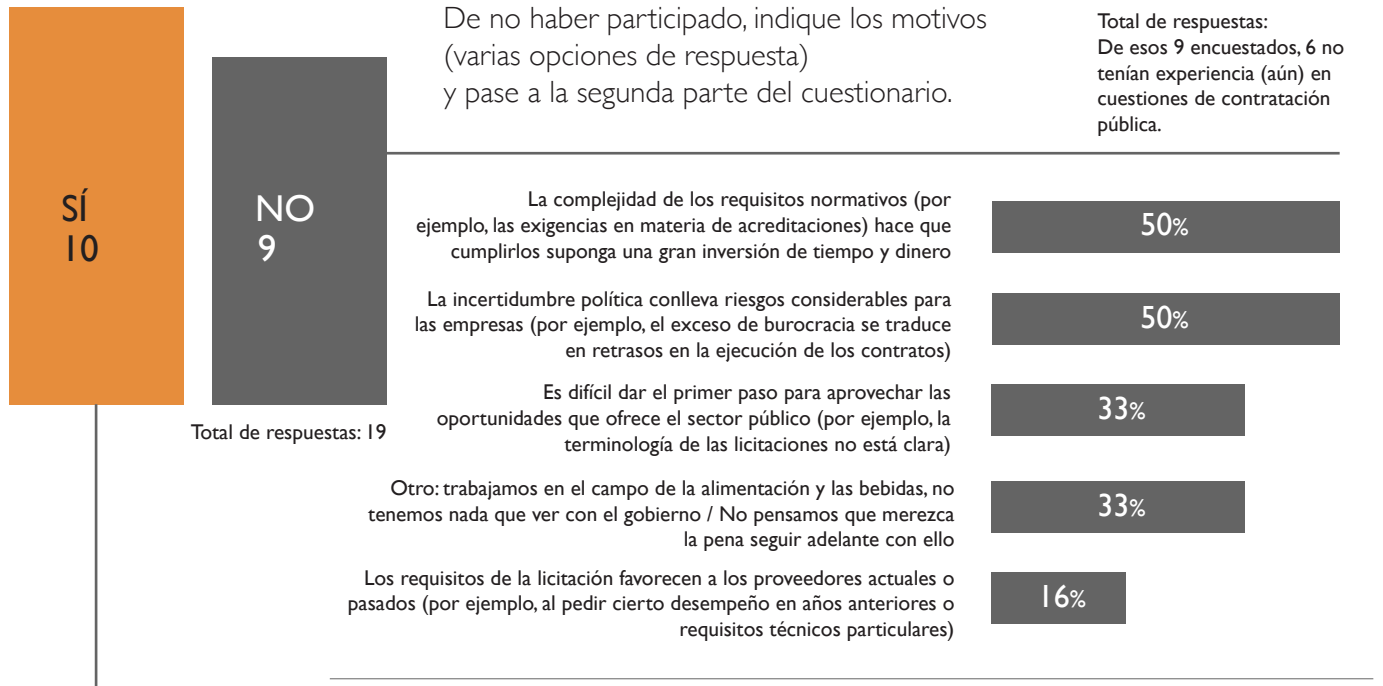
Total de respuestas: 12

Más del 80% de los encuestados afirmó que los ODS han influido en su decisión de seguir un modelo inclusivo de negocio, mientras que más del 50% se centra principalmente en asumir el modelo inclusivo de negocio para tener la posibilidad de acceder a nuevos mercados o de conseguir nuevas fuentes de ingresos. Dicho de otro modo, los encuestados para los que los ODS son un factor influyente operan con un modelo inclusivo de negocio con la finalidad de armonizar sus actividades con dichos objetivos.

En cualquier caso, la mayoría se centraba en integrar en las cadenas de suministro de su modelo inclusivo de negocio a personas o entidades de bajos ingresos en calidad de proveedores (66,67%), clientes o productores (ambos en un 50%) al ofrecer oportunidades de desarrollo a grupos diversos, como mujeres, personas migrantes, entre otros. (58,33%). Para apoyar esta integración, algunos optan por que la empresa respete las reglamentaciones antidiscriminación (25%).

OBSERVACIONES SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA |

De las 19 entidades que participaron en la encuesta, más de la mitad ya había tomado parte en contrataciones públicas (10 de 19); de ellas, el 70% proporcionó información sobre su experiencia en ellas (7 de 10). Cuatro de los encuestados llevaba participando en ellas más de cinco años y normalmente se postulaba a licitaciones por un valor de entre 10.000 y 500.000 USD.

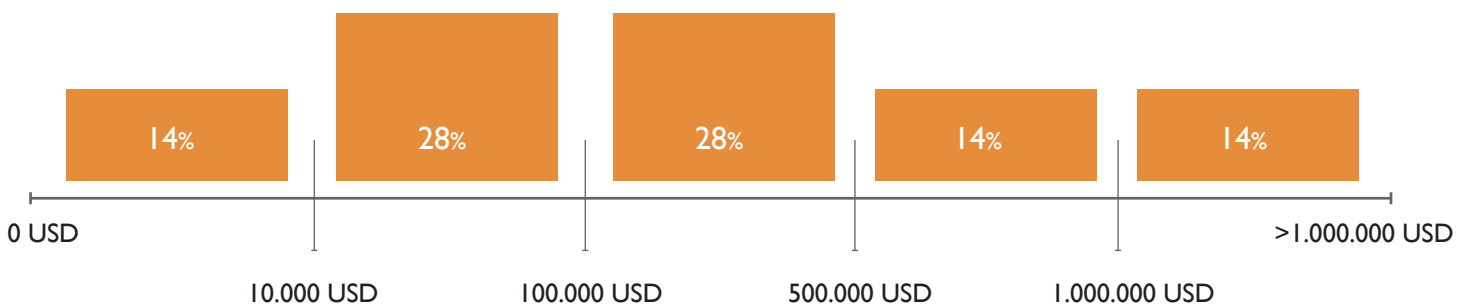


¿Cuánto tiempo hace que la empresa se presenta a licitaciones públicas?

Total de respuestas: 7 de los 10 que respondieron que sí a la pregunta 1



¿Cuál es la cuantía de los contratos públicos a los que suele postularse la empresa?

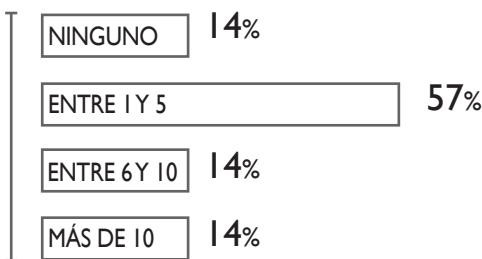




En los últimos dos años (2019 y 2020), la cifra de encuestados que habían participado en entre una y cinco convocatorias de licitación o concursos del gobierno central o nacional y los que lo habían hecho en convocatorias de licitación o concursos del gobierno local fue la misma: cuatro (el 42,86% en ambas circunstancias). Cinco afirmaron haber conseguido entre uno y cinco contratos gubernamentales en los últimos dos años. La única empresa que afirmó haberse postulado a más de diez convocatorias o concursos también dijo haber conseguido más de diez contratos en los últimos dos años.

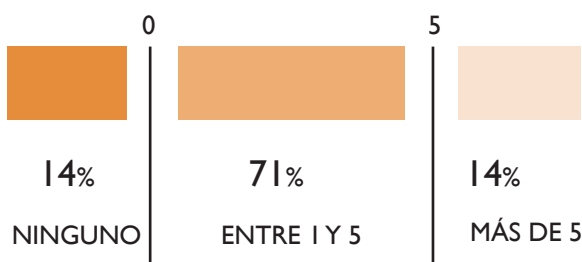
¿Para cuántos contratos públicos (convocatorias de licitación o concursos) se ha postulado su empresa en los últimos dos años?

Total de respuestas: 7



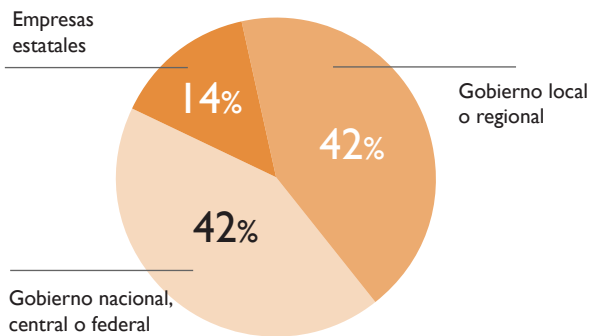
¿Cuántos contratos públicos se le han adjudicado a su empresa en los últimos dos años?

Total de respuestas: 7



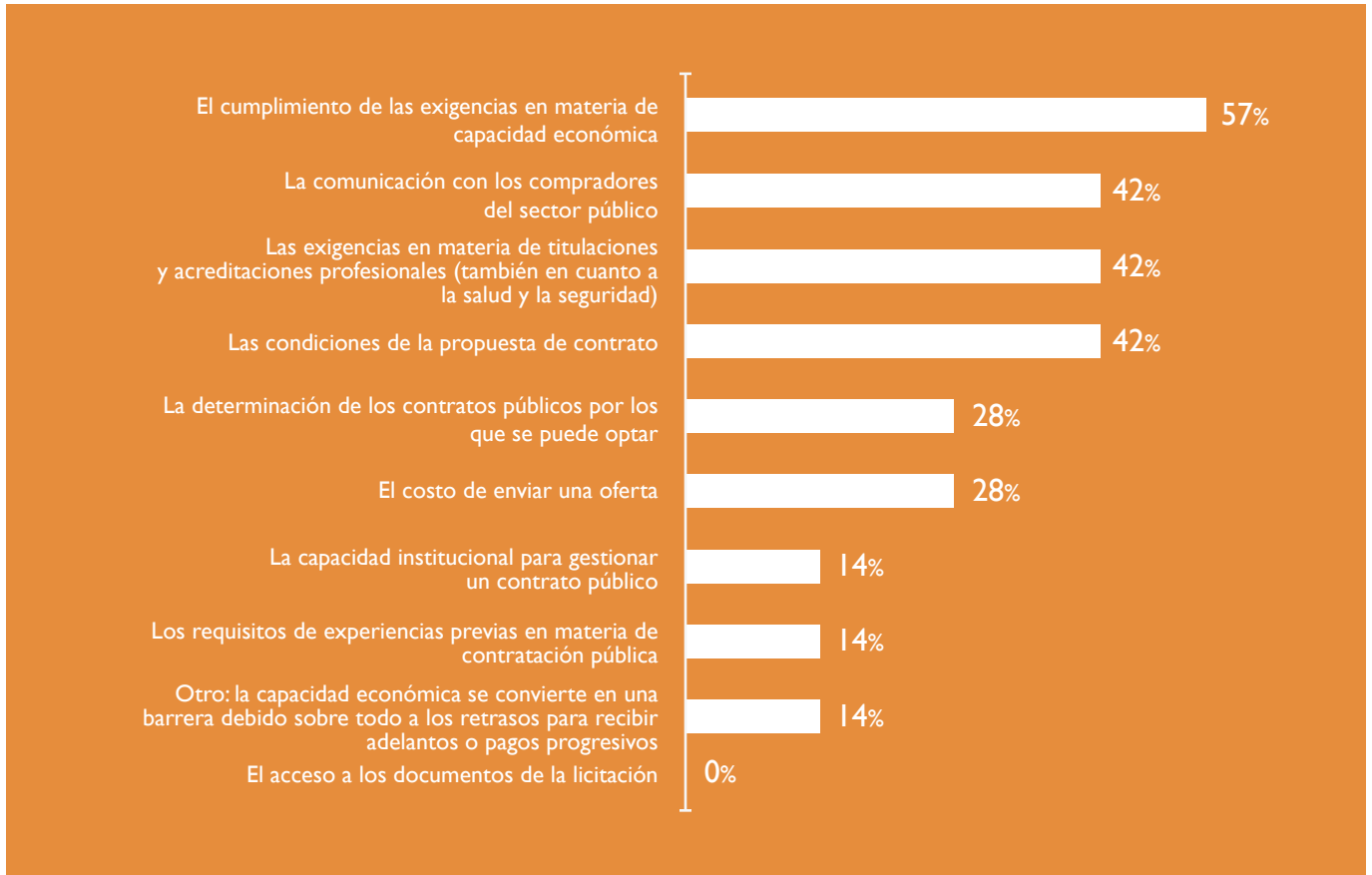
¿Qué entidad adjudicadora (es decir, del sector público) sacaba a concurso los contratos públicos para los que su empresa ha presentado una oferta en los últimos dos años?

Total de respuestas: 7



Más del 70% (el 57,14% que respondió “Cumplir las exigencias en materia de capacidad económica” y el 14,29% que marcó “Otro”) seguía pensando que los requisitos financieros eran la parte más difícil del proceso de contratación pública, a los que les siguen en importancia otras exigencias como las titulaciones y acreditaciones profesionales y las condiciones de los contratos que se proponen. Dicho de otro modo, la capacidad económica se convierte en una barrera debido a los retrasos para recibir adelantos o pagos progresivos.

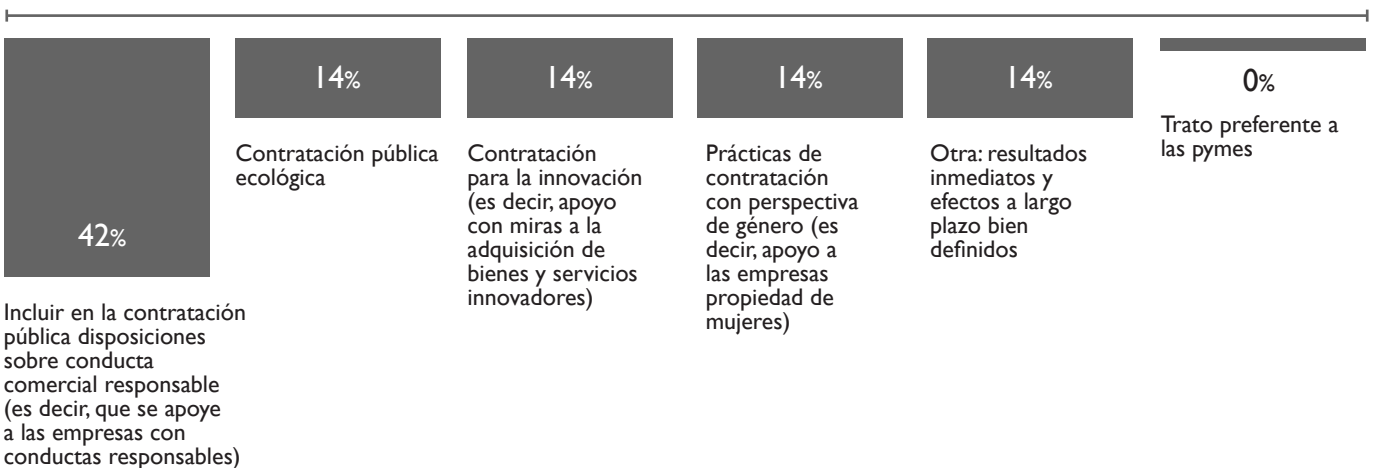
La comunicación con los compradores del sector público se consideraba también una tarea ardua, lo cual podría ser una de las razones para que algunos encuestados hayan optado por no participar en procesos de contratación pública. La complejidad de los requisitos normativos y la incertidumbre política también podrían motivar que el 50% de los encuestados nunca haya participado en una licitación.



La idea que la población tenía de la contratación pública —“algo que corresponde ante todo al gobierno”— ya ha empezado a cambiar; ahora es consciente de la importancia de la acción colectiva “de todas las partes interesadas, sin olvidar al sector privado” (PNUD, 2021). De hecho, más del 40% de los encuestados señaló la importancia de integrar las conductas comerciales responsables en la contratación pública brindando apoyo directo a las empresas que han demostrado seguir prácticas comerciales responsables.

¿Cuál de estas políticas de contratación sería más útil para facilitar la participación de empresas inclusivas en procesos de contratación pública?

Total de respuestas: 7

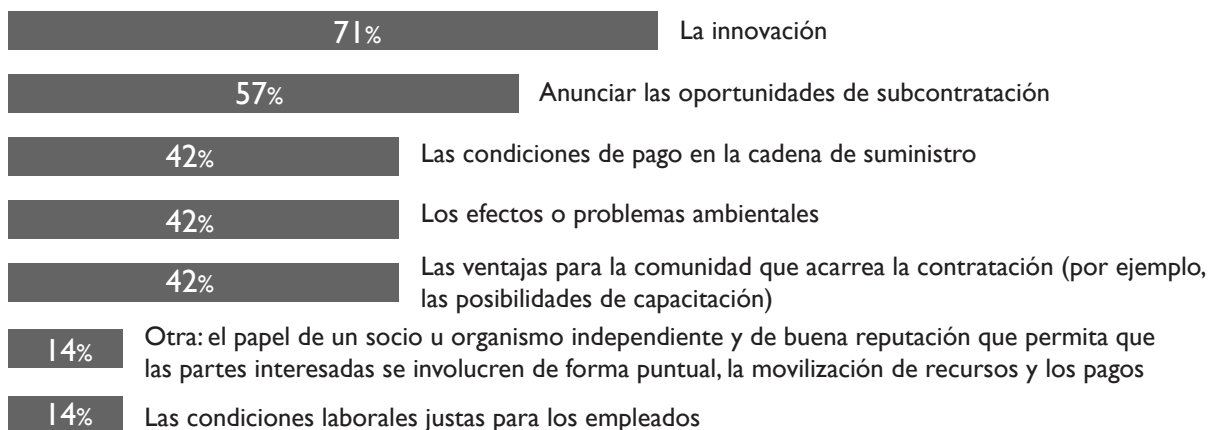


Se considera que promover la innovación como aspecto de la contratación fomenta la participación de empresas inclusivas en los procesos de contratación pública. De todas las medidas que podrían ayudar a potenciar la presencia de las empresas inclusivas, el 71,43% de los encuestados respaldaba la adquisición de productos innovadores, mientras que el 85,71% apoyaba la adopción de prácticas innovadoras tales como la contratación electrónica. Le seguían en orden de importancia las medidas que subsanan los problemas con los que se topan las pymes para conseguir contratos públicos, como que se incorporen las pymes a los procesos de contratación pública (71,43%).

La transparencia de las oportunidades de contratación pública y la mejora de la eficiencia de la ejecución de los contratos propiciaría que más pymes se involucraran en la contratación pública. De hecho, ninguno de los encuestados pensaba que otorgar tratamiento preferente a las pymes fuera la mejor política de fomento de un modelo de negocio responsable. En su lugar, veían con mejores ojos que se adoptaran prácticas comerciales proinclusión, como instar a que se formen consorcios para enviar ofertas, mejorar las licitaciones (aumentar el rendimiento de la gestión fiscal, sobre todo las condiciones de pago en las cadenas de suministro) y apoyar el aumento de la transparencia en los procesos de contratación a través de oportunidades de subcontratación.

¿Qué aspectos de la contratación pública contribuirían más a que las empresas inclusivas participaran en ella? (varias respuestas)

Total de respuestas: 7



¿Cuál de estas prácticas podría repercutir en el fomento de los modelos inclusivos de negocio a través de la contratación pública? (varias respuestas)

Total de respuestas: 7





▲ Adobestock

APÉNDICE 4

Consultas con las partes interesadas

Como parte de las consultas con las partes interesadas de la CPI, entre el 9 de marzo y el 14 de abril de 2022 se llevaron a cabo ocho entrevistas en línea dirigidas a extraer enseñanzas de las vivencias de las partes interesadas clave que han tenido experiencias pertinentes en los procesos de contratación pública sobre cómo promover aún más la participación de empresas inclusivas en estas licitaciones. Más concretamente, las entrevistas buscaban averiguar cuáles son sus puntos débiles y expectativas y a la vez detectar oportunidades para ampliar la participación de las pymes para, a la larga, cosechar más éxitos en las contrataciones públicas.

Se prepararon cuestionarios estructurados según las categorías de partes interesadas con experiencia pertinente en la CPI, a saber: compradores públicos, organizaciones internacionales que apoyan a las empresas inclusivas o la inclusión social en la contratación pública, institutos de investigación con trabajos publicados sobre temas relacionados con la CPI (como la contratación pública con perspectiva de género y la contratación pública inclusiva de alimentos) y las pequeñas empresas que han conseguido contratos públicos hace poco. Cada entrevista en línea tuvo una duración de entre 20 y 30 minutos y se dividió en tres secciones:

- 1 Presentación de la organización, con explicación del puesto que ocupa la persona entrevistada y sus responsabilidades básicas.**
- 2 Presentación de las preguntas concretas orientadas a conseguir estos objetivos:**
 - Comprender la experiencia de principio a fin que tiene el sector público en cuanto al fomento de la diversidad de proveedores (como los modelos inclusivos de negocio) en los procesos de contratación pública
 - Averiguar cuáles son las cuestiones fundamentales y los puntos débiles con los que se topa el sector público en los procesos de licitación
 - Poner de manifiesto la labor primordial del gobierno a la hora de fomentar la participación inclusiva de las empresas en procesos de contratación pública
- 3 Conclusión y próximos pasos, donde se pidió a las personas entrevistadas que dieran su opinión sobre qué cambiarían para incentivar y fomentar la participación fructífera de las empresas inclusivas en los procesos de contratación pública También se les dio la ocasión de aportar todas las ideas que no se hubieran abarcado en las partes anteriores.**

Entre los entrevistados cabe mencionar a directores generales y fundadores de pequeñas empresas o empresas inclusivas, funcionarios públicos que trabajan en el campo de la contratación pública local y nacional, un gestor de proyectos asociado a cargo de las operaciones de contratación de un equipo de proyecto en una organización internacional, un especialista en políticas y derecho que presta especial atención a la contratación pública sostenible de alimentos en una organización internacional, el director de organizaciones internacionales no gubernamentales que se esfuerza por las prácticas de contratación pública, y un consultor de institutos de investigación que se centra, entre otras cosas, en mejorar las políticas y reglamentaciones en materia de contratación pública.

RESULTADOS PREVISTOS

Explicación de principio a fin de la experiencia que tienen las empresas inclusivas que participan en los procesos de contratación pública.

Definición de los puntos débiles que surgen en las empresas inclusivas durante los procesos de contratación pública y los problemas fundamentales que los provocan.

Análisis de los motivos (o incentivos) para fomentar que más empresas inclusivas se planteen tomar parte en el proceso de contratación pública.

Evaluación de las prácticas de contratación pública capaces de promover la participación de empresas inclusivas en los procesos de contratación pública.

Medidas e iniciativas recomendadas a fin de fomentar una mayor participación de las empresas inclusivas en los procesos de contratación pública.

El informe se divide en tres secciones que se corresponden con los tres objetivos de las consultas con las partes interesadas.

SECCIÓN I: Experiencia de principio a fin de las contrataciones públicas

Si bien la experiencia que hayan tenido las partes interesadas en la contratación pública varía en función del país donde se llevara a cabo el proceso, hay al menos cinco puntos de partida que pueden resultar útiles a las empresas inclusivas — y más concretamente, las pymes— que sopesen la posibilidad de entrar en procesos de contratación pública.

- 1** Participar directamente en los procesos de licitación ordinarios de diversas entidades públicas y órganos cuasijudiciales a través los portales de contratación a disposición.
- 2** Trabajar como subcontratistas para otras organizaciones que ya han ganado contratos gubernamentales, ya sea a través de contratistas principales o de organizaciones no gubernamentales.
- 3** Crear consorcios y participar directamente en procesos ordinarios de licitación en calidad de colicitantes.
- 4** Forjar alianzas público-privadas a fin de idear soluciones innovadoras.
- 5** Presentar una solicitud a los programas gubernamentales de apoyo a las pymes, como los que ofrecen subvenciones o ayuda estatal.

Aunque los procesos no son idénticos (los dos últimos enfoques pueden no figurar en los procesos de contratación pública de algunos países), todos estos métodos redundarían en empresas inclusivas, como que las pymes obtuvieran contratos públicos.

SECCIÓN 2: Puntos débiles y problemas fundamentales

A pesar de su experiencia en la contratación pública, las partes interesadas coincidieron en algunos puntos débiles que redundan en que menos pymes entren en licitaciones públicas. Entre ellos cabe destacar:

- 1** Ciclo de pago más largo (es decir, de más de 30 días, algo que no se corresponde con los ciclos de pago de 30 días que son habituales en el sector privado).
- 2** Falta de acceso a financiación, que limita las oportunidades de hacerse cargo de grandes contratos públicos.
- 3** Disposiciones legales complejas que afectan a la contratación pública y falta de recursos que ayuden a hacer frente a dichos requisitos.
- 4** Prejuicios que los responsables de la toma de decisiones tienen contra las pequeñas empresas y los grupos infrarrepresentados, y que vienen de largo. Por ejemplo, puede que se piense que las empresas propiedad de mujeres no son capaces de llevar a cabo las tareas o que se crea que las pequeñas empresas generan una carga de trabajo mayor al gestor de proyectos o al oficial de adquisiciones. Si el proceso de contratación se restringe a un “grupo selecto” concreto que suele tener “buenas conexiones políticas”, quizás haya también sesgos estructurales debido a la falta de transparencia de las oportunidades de participar en el proceso de contratación.

Los problemas fundamentales que dan lugar a estos puntos débiles son:

Falta de concienciación por parte de los gestores locales con respecto a los ciclos de pago o a los procesos internos que exigen demasiada burocracia y ocasionan retrasos en los pagos.

Las políticas inclusivas —como las que añaden la obligatoriedad de comprar bienes, servicios u obras a pequeñas empresas— no vienen respaldadas por marcos normativos o jurídicos. Por ejemplo, si se obliga a las empresas locales y a los pequeños negocios a cumplir unos requisitos que no son adecuados para pequeñas empresas, como las certificaciones ordinarias de los gobiernos nacionales.

Falta de “paladines” gubernamentales que contribuyan a fomentar las empresas inclusivas en la contratación pública.

SECCIÓN 3: Incentivos para potenciar la participación de empresas inclusivas en la contratación pública

Los compradores públicos suelen tener una mayor cuota del mercado en lo relativo a sectores concretos, como el sanitario, y tenerla ya es un incentivo para las pymes que trabajan en ese sector. Para las pymes y las empresas emergentes del sector, es vital no participar en la contratación pública como forma primordial de hacer realidad la visión de promover una atención sanitaria de calidad para todos.

Las partes interesadas también acordaron que la contratación pública es un instrumento normativo importante para promover la innovación y el desarrollo con, entre otros métodos, objetivos sociales, económicos y ambientales que aportan beneficios a varios beneficiarios. Por lo tanto, la participación en la contratación pública puede ser un recurso importante para conseguir que haya igualdad de oportunidades al ofrecérselas a grupos que tradicionalmente se han visto desfavorecidos, como las empresas propiedad de mujeres.

El trato preferente a través de la contratación directa puede incentivar a las pymes a participar en la contratación pública más allá de sus estrategias predilectas de licitación. Sin embargo, las pymes y los representantes de las sociedades civiles están de acuerdo en que, más que un trato preferente, las pymes prefieren tener ocasiones para ampliar el negocio con la eliminación de los obstáculos que dificultan que participen en las licitaciones; por ejemplo, unas exigencias considerables en cuanto a papeleo que no se corresponden con su actividad habitual y el desarrollo de capacidades a través de asistencia financiera en forma de pagos sin demora y créditos sin garantías.



Si tuviera una varita mágica, ¿qué cambiaría para incentivar y promover la participación fructífera de las empresas inclusivas en los procesos de contratación pública?

“Pago sin demora y acceso a fondos”.
Experto en contratación pública, ONG internacional

“Acortar el ciclo de pago, sobre todo para hacer que dure menos de 30 días y, en segundo lugar, proporcionar una línea de créditos sin garantías a las pequeñas empresas. Luego resulta que las empresas sin garantías son realmente importantes porque si todo está basado en garantías, entonces es una opción viable y ampliable [...], por lo que tiene que ser una línea de créditos sin garantías [...]. También al tener cláusulas de subcontratación, de consorcio —todas ellas potencian la participación de las pequeñas empresas...— y también introducen más innovación en el proceso y en la ejecución, porque a menudo las empresas emergentes son constructoras innovadoras para empresas de mayor envergadura y tienen más incentivos para inventar nuevos productos, servicios y bienes, por lo que al tener estas cláusulas allí, el gobierno puede dar un empujón a la innovación en sus cadenas de suministro globales” (fundador y director general de una pyme).

“Muchas veces, los proyectos gubernamentales (en referencia a los concursos y licitaciones) piden soluciones, y ya hay un producto o servicio novedoso que resuelve el problema, y lo que más me sorprende [...] es que tienen la tendencia natural de recurrir a un contratista de gran envergadura, como IBM o Microsoft, por poner un ejemplo. Como si Microsoft fuera a resolver todos los problemas, en vez de abrir la puerta a todo un universo de soluciones que podrían resultar muy interesantes. Es la tendencia natural [...], así funciona el mundo [...]. Pero creo que si tuviera una varita mágica [...], la gente diría que quiere una solución a un problema muy concreto [...] y ¡bam!, las soluciones aparecerían

y podrías ir a buscarlas [...] casi como si fuera un portal de comercio electrónico para las soluciones que el Estado busca [...]. Sería una maravilla [...] y se eliminarían los obstáculos a la contratación pública; eso sí que sería cosa de magia [...]” (fundador y director general de una pyme).

“En mi opinión, para que las cosas salgan bien, tenemos que seguir un enfoque integral que respalde la oferta —impulso a la capacidad de las pymes— para que puedan organizarse, vender o acceder más fácilmente al mercado y que respalde las prácticas de contratación de las instituciones (que engloban la creación de capacidades y la concienciación), además del marco normativo y regulador. Hay que adoptar ese enfoque integral y ver si es necesario intervenir en todos estos niveles [...], porque si te enfocas solo en redactar una ley que imponga las contrataciones inclusivas, pero no colaboras con la institución o también con los proveedores... Vemos muchos casos en los que la ejecución no ocurre; también vemos que no basta con crear la demanda [...] Por ejemplo, en el programa de alimentación escolar, no basta con recalcar la necesidad de comprar productos a los agricultores locales, hay que brindarles apoyo para responder a esta demanda (es decir, en lo que respecta a la producción). Si no, puede llegar hasta a ser perjudicial para ellos. Por eso creo que me gustaría hacer hincapié en esto: lo importante que es tener este enfoque integral”. (experto en contratación pública, organización internacional).

“Añadiría directivas a nuestras reglas y normativas de contratación, porque así conseguiríamos llegar a más gente. Todo el mundo utiliza un sistema denominado “procedimientos de contratación por constancia de rendimiento (POP, por sus siglas en inglés)” [...] Si pudiéramos añadir esa modalidad de CPI a nuestra contratación (debería ser voluntaria o tal vez al principio no pueda ser obligatoria [...]), podríamos empezar por ahí porque llegaría a muchas personas [...] Si lo hacemos por nuestra cuenta, solo en nuestro equipo, no sería tan eficaz para quienes trabajan en departamentos de contratación. Me parece que debería ser una norma; entonces podríamos aplicarla en muchos procesos de contratación. Si no, nadie se acordará de ello y puede que hasta yo lo olvide un día mientras creo un caso de contratación. Si pudiera hacerlo, lo añadiría ahí mismo”. (experto en contratación pública, organización internacional).

“Para que todos los funcionarios entiendan esto, es importante (en referencia al uso de la contratación pública para impulsar los objetivos sociales; es decir, la igualdad de género y la inclusión social en la contratación pública) [...] ayudar a la gente a que entiendan por qué es algo bueno [...], que no es un mero trámite... Si se sigue el enfoque del PIB, esto (la CPI) servirá de ayuda desde el punto de vista económico [...] Preferiría de verdad que la gente entendiera el imperativo moral y social que subyace a la CPI [...] La razón por la que es tan importante”. (experto en contratación pública, ONG internacional).

“Es muy difícil, porque por un lado está la idea de que la contratación pública va de que todo el mundo tenga las mismas posibilidades de participar y que sea algo abierto a cualquiera y todos tengamos las mismas oportunidades, pero creo que lo que se nos ha olvidado en el proceso es que abrirlo a todo el mundo y conseguir que sea transparente no es lo mismo que dar la misma oportunidad a todos. Parece una contradicción muy grande, porque creemos que al dar preferencia a algunos grupos y prestarles asistencia estamos haciendo en realidad que las reglas del juego sean desiguales, pero creo que no es el caso. Considero que ya estamos en una situación desigual y depende de nosotros determinar dónde podemos apoyar a las pequeñas empresas o a los empresarios sociales para participar en el proceso de contratación, pero no es más que mi visión como sociólogo. No se puede decir que haya igualdad de condiciones si no está apoyando activamente a determinados grupos que están infrarrepresentados con idea de que participen. Lo que yo cambiaría es un aspecto ideológico... Creo que está ahí incluso en los métodos que usamos para crear procesos de contratación y las ideas que los sustentan, de manera que haya competencia justa para todos, porque no es así y darse cuenta de eso, tener conciencia de eso... Estaría muy bien”. (experto en contratación pública y sostenibilidad, sector público).

“En primer lugar, se considera necesario la generación de directrices claras para las empresas proveedoras de bienes y servicios, sobre los requisitos que deben cumplir para que su negocio se reconozca como inclusivo. En segundo lugar, deben estar claramente definidos los criterios de compra inclusiva que se evaluarán en los procesos de contratación. Adicionalmente, sería conveniente contar con normas legales que reglamenten claramente las ventajas que tienen empresas consideradas negocios inclusivos sobre las empresas que ofrecen los mismos bienes y servicios, pero no son inclusivas. Finalmente, es importante tener indicadores que permitan medir de manera real el impacto que tiene la inclusión de incentivos en la contratación para la promover prácticas inclusivas.”

Aparte de lo que hemos comentado aquí, ¿le gustaría añadir algo más que no hayamos mencionado?

En resumidas cuentas, las partes interesadas expresaron su interés por aprender más sobre la contratación pública inclusiva sin limitarse a los empresarios sociales o a las empresas pequeñas y locales. También manifestaron su interés por saber cómo ayudar a las entidades o cooperativas que no son empresas para que compitan por contratos de mayor cuantía del mismo modo que lo hacen los empresarios. Comentaron la importancia de los datos cualitativos a la hora de conocer la experiencia de las pequeñas empresas sobre el terreno en lugar de centrarse solo en los datos cuantitativos para hacer la clasificación. Las partes interesadas también afirmaron que era imprescindible hablar sobre la corrupción en lo que atañe a las licitaciones y la necesidad de conseguir que la contratación pública sea lo más transparente posible.

Referencias

Aguilar, S., (2016). Informe final “Promoting the Participation of Small and Medium Size Enterprises (SMEs) in Green Public Procurement”, diciembre de 2016, Grupo de Trabajo 3C del Programa de Contratación Pública Sostenible del Marco Decenal de Programas (10YFP, por sus siglas en inglés). Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/final_report_wg_3c_.pdf.

Banco Asiático de Desarrollo (BAD) (2012). “SME Development: Government procurement and inclusive growth”. Disponible en: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30070/sme-development.pdf>.

Banco Mundial. (2016). “Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies”, Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32500>. Licencia CC BY 3.0 IGO.

Banco Mundial (2016). “Preferential Public Procurement: Policy Case Studies on Inclusive Business”, publicación para la plataforma Global Platform on Inclusive Business del G20. Disponible en: https://www.inclusivebusiness.net/sites/default/files/inline-files/Preferential%20public%20procurement_for%20web_final_0.pdf#:~:text=This%20policy%20note%20describes%20options%20for%20public%20procurement,to%20include%20the%20BoP%20in%20their%20value%20chains.

Brooks, J. et. al. (2014). “Inclusive procurement and transparency: connecting smallholder farmers to school feeding”, Proyecto Procurement Governance for Home Grown School Feeding, Learning Series No. 3. Disponible en PDF en: https://www.academia.edu/11327072/Inclusive_Procurement_and_Transparency_connecting_Smallholder_Farmers_to_School_Feeding.

Canares, M. y Schalkwyk, F. (2020). “Open contracting and inclusion: research report by Step-up consulting commission by Hivos’ Open up Contracting Program”. Disponible en: <https://steupconsultants.com/2020/05/20/hivos-publishes-step-ups-paper-on-open-contracting-and-inclusion/>.

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (2011). Ley Modelo sobre la Contratación Pública. Disponible en: https://uncitral.un.org/es/texts/procurement/modellaw/public_procurement.

Comisión Europea (2021). “SME needs analysis in public procurement, final report”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46111>.

Departamento de Asuntos Ambientales, Alimentarios y Rurales del Reino Unido (DEFRA). (2006). “Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force (DEFRA)”. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69417/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf.

Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) (2021). *Gender-responsive public procurement*. Disponible en: <https://eige.europa.eu/publications/gender-responsive-public-procurement?lang=es&msckid=02b7f382c16311ec83190746ae5d87c8>.

Jobs to Move America (JMA) (2020). Impreso sobre la importancia de la contratación inclusiva, 12 de febrero de 2020. Disponible en *The Power of Inclusive Procurement – Jobs to Move America*.

Lohrentz, T., “Contracting for equity: best local government practices that advance racial equity in government contracting and procurement”. Disponible en: https://belonging.berkeley.edu/sites/default/files/gare-contract_for_equity_0.pdf.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2005). “SME and Entrepreneurship Outlook”. Definición de pyme disponible en: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3123&msckid=c9d02874c16711ec91d3cf5cd0e00695>.

OCDE (2016). “Division of Contracts into Lots”, Public Procurement Policy Brief 36. Disponible en: <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-36-200117.pdf>.

OCDE (2018). *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, 2018, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/9789264307476-en>.

OCDE (2021). “Promoting gender equality through public procurement: Challenges and good practices”, OECD Public Governance Policy Papers, núm. 9, OECD Publishing, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/5d8f6f76-en>.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2018). “Fortalecer las políticas sectoriales para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición: compras públicas de alimentos” (2018). Disponible en: <https://www.fao.org/3/ca2281es/ca2281es.pdf>.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) (2017). “The role of public procurement policy in driving industrial development”, Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper Series WP 8. Disponible en: https://www.unido.org/sites/default/files/2017-07/WP_8_FINAL_0.pdf.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). “Practitioner’s Guide Sustainable Procurement”. Disponible en: <https://www.oneplanetnetwork.org/knowledge-centre/resources/undp-practitioners-guide-sustainable-procurement>.

PNUD (2016), documento normativo sobre contratación pública sostenible. Disponible en: https://popp.undp.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/UNDP_POPP_DOCUMENT_LIBRARY/Public/PSU_Procurement%20Overview_Sustainable%20Procurement.docx.

Raimundo, M.A. (2018). “Aiming at the market you want: a critical analysis of the duties on division of lots under Directive 2014/24/EU”. PPLR, núm. 4, págs. 167 a 187.

Snider, K. et. al. (2013). “Corporate social responsibility and public procurement: How supplying government affects managerial orientations”. *Journal of Purchasing and Supply Management*, núm. 19, págs. 63 a 72. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2013.01.001> (2013). “Corporate social responsibility and public procurement: How supplying government affects managerial orientations”. *Journal of Purchasing and Supply Management*, núm. 19, págs. 63 a 72. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2013.01.001>.

Uehara, T. (2020). “Public Procurement for sustainable development: a framework for the public sector”. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-03/2020-11-19-public-procurement-for-sustainable-development-uehara.pdf>.

Yukins, C. y Shooner, S. “Incrementalism: eroding the impediments to a global public procurement market”, *Georgetown Journal of International Law*, núm. 38, págs. 529 a 565 (2007).



Contacto:

Business Call to Action

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

www.businesscalltoaction.org | www.undp.org

Correo electrónico: bcta@undp.org

Twitter: [@BCtAInitiative](https://twitter.com/BCtAInitiative)

LinkedIn: [BusinessCalltoAction](https://www.linkedin.com/company/BusinessCalltoAction)

Facebook: [BusinessCalltoAction](https://www.facebook.com/BusinessCalltoAction)

Instagram: [bctainitiative](https://www.instagram.com/bctainitiative)