

INNOVACIONES EN COMPRAS PUBLICAS SUSTENTABLES

Inclusión de criterio de empleabilidad en las compras publicas¹

El presente resumen de investigación analiza las innovaciones que se vienen dando a nivel de políticas de generación de empleo en compras públicas, tomando como referencia el estudio sobre el *Marco Jurídico-Institucional, estrategias y herramientas para promover compras estatales con Micro y Pequeñas empresas (MYPE)*, Documento de Trabajo Núm.215.

INTRODUCCION

Actualmente, las compras públicas constituyen un mercado muy importante en las economías mundiales, con una participación en el Producto Bruto Interno (PBI) entre el 10% y el 15%, según la Organización Mundial del Comercio (OMC). Tomando en cuenta que el sector público es el mayor “consumidor estructurado” de bienes, servicios y dotación de infraestructura, el “Poder de Compra” de los Estados, ya no es utilizado como un simple “*instrumento de ejecución del gasto público*”, sino que es, en sí mismo un objeto de las “políticas públicas” en el ámbito económico y social.

Si bien OIT ha elaborado metodologías de evaluación de impacto en empleo en las inversiones públicas, no se cuenta todavía con una metodología comprobada para medir el impacto en empleo a través de los mecanismos de compras públicas, en especial desde la perspectiva de las compras con “sostenibilidad social”, lo cual limita su valoración como

instrumento de política pública, y no permite visibilizar sus beneficios.

ASPECTOS CONCEPTUALES

Nuevo enfoque: las Compras Públicas Sustentables (CPS)²

Las Compras Públicas Sustentables (CPS) son un compromiso asumido por la mayoría de los países del mundo que participaron en la “Cumbre de Río” de 1992 y constituyen una herramienta de política orientada a inducir cambios en los patrones de consumo del Estado y sus diversas agencias administradoras.

Posteriormente, en el marco del plan de Implementación de Johannesburgo (2002) se desarrolló el denominado proceso de Marrakech para convocar y apoyar las iniciativas regionales y nacionales en la implementación de proyectos y planes en CPS.

La definición de “Compra Sustentable”, según el Grupo de Trabajo de Marrakech es la siguiente:

Los objetivos del proceso son los siguientes:

- a) Promover un liderazgo político de alto nivel que impulse las compras públicas sostenibles y que involucre e integre el organismo rector de las compras públicas nacionales.
- b) Adoptar una estrategia de aplicación gradual para la incorporación de criterios ambientales y sociales en los procesos de contratación de bienes y servicios prioritarios.

- c) Asegurar la inclusión y la sostenibilidad de las PYMES en los programas de sociedades público- privadas (SPP) mediante la implantación de medidas de política e instrumentos específicos.
- d) Establecer un mecanismo multisectorial (que integre los ministerios de economía y finanzas), a fin de facilitar la participación en la evaluación y seguimiento de las compras públicas sostenibles.

La definición de “Compra Sustentable”, según el Grupo de Trabajo de Marrakech es la siguiente:

Las compras sustentables son el proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos obteniendo una buena relación calidad – precio a lo largo de todo el ciclo vital, con la finalidad de generar beneficios para la institución, la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el medio ambiente.

Aplicaciones de CPS en América Latina

Actualmente, diversos países vienen avanzando en la mejora del marco normativo y en la implementación de diversos planes y proyectos, incluyendo la aplicación progresiva (Brasil y Costa Rica) de diversos criterios ambientales y sociales.

Políticas y Programas Nacional en CPS³

- 14 países tienen en marcha políticas, programas o proyectos nacionales para promover el CPS: Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay.
- El 40% de estas iniciativas está incluido en los Planes Nacionales de Desarrollo.
- Casi el 50% de las iniciativas son desarrolladas a nivel multisectorial, mientras que sólo el 14% se mantiene. Sólo en el ámbito del organismo ambiental.
- La mitad de las iniciativas se han formalizado a través de leyes, decretos o resoluciones.
- La gran mayoría de las iniciativas no cuenta con resultados

En el caso de los criterios ambientales ya se vienen incorporando en los mecanismos de evaluación en las compras públicas, especialmente en las adquisiciones de suministros,

condiciones y manejo de residuos, uso de materiales sustentables para la industria de la construcción, incentivos al reciclaje y re uso, priorización de productos con menor demanda energética, etc. se trataría de desarrollar una metodología de “compras verdes” para incluir mediante una normativa especial.

En el segundo caso, se pretende incluir criterios sociales en las adquisiciones del Estado, lo cual podría incluir diversos objetivos sociales, tales como:

- a) Preferencias por grupos sectoriales de menor desarrollo (por ejemplo: compras preferentes con el sector de la MYPE),
- b) Dinamizar la inversión pública para mejorar las condiciones de un territorio y población determinada (por ejemplo: planes de compras a nivel municipal, micro-regional o regional),
- c) Tratamiento especial orientado a contratar a grupos de interés social vulnerables o bajo condiciones de protección social, mediante programa de “proveedores sociales” o planes de compras inclusivas, como nuevos instrumentos, complementarios a las políticas de protección social y generación de empleo temporal.

Respecto a los criterios sociales, salvo el desarrollo de políticas y mecanismos de acceso para los pequeños proveedores,⁴ todavía falta mucho por hacer, apenas algunos países cuentan con alguna normativa, parcial, y planes piloto. Entre los países analizados Brasil⁵ es el país que tiene un mayor avance en las compras públicas con criterios ambientales, en tanto Ecuador (Ferias Inclusivas y Derecho de Preferencia) es el país con mayor apertura y decisión en las compras sociales, de manera institucionalizada.

El análisis observa que todavía no se cuenta con metodologías validadas, instrumentos y propuestas específicas para implementar el enfoque de las compras públicas sustentables desde la dimensión social, salvo el caso de las compras con las MYPE. En el caso de los objetivos de empleo, no hay un abordaje específico que nos ayude en dicha dirección.

Las compras estatales como una nueva estrategia de inclusión social

Durante los últimos años los países vienen haciendo diversos e importantes esfuerzos por implementar políticas de inversión social y productiva dirigidas a atender a los grupos de pobreza extrema y otros grupos vulnerables. Por otra parte, desde la perspectiva de las estrategias de fortalecer la generación de

empleo y el permanente reto de atender el déficit dinámico y estructural de los mercados de trabajo y romper los ciclos de pobreza, se han implementado múltiples programas públicos de promoción de empleo, con resultados e impactos muy variados que no es el caso evaluar en éste documento.

- **Programas Tradicionales:** Aquellos orientados a generar empleo “rápido” o de “emergencia mediante obras públicas de inversión social (acceso y dotación de infraestructura y servicios públicos), capacitación para los jóvenes e inserción en el mercado laboral (Mi Primer Empleo) y las Bolsas de Empleo para articular la oferta y las demandas del mercado laboral, programas de emprendedores (individual y asociado) para fortalecer las estrategias de inserción productiva y “autoempleo” entre otras experiencias.
- **Programas No Tradicionales:** Aquellos orientados a “asegurar” cuotas sociales de empleabilidad mediante mecanismos de “empleo pre-asignados” (por ejemplo: Fondo de Garantía de Empleo dirigido a dinamizar el empleo familiar que implementa la India), o empleo dirigido a sectores de desarrollo específicos (por ejemplo: el programa de empleo verde de OIT en Brasil), generación de empleo mediante sistemas de “colaboración” con las empresas privadas (en el concepto de desarrollo de proveedores y cadena de valor) bolsas de sub-contratación de servicios (por ejemplo: los programas de sub-contrata en Colombia), programas de reconversión y reinserción laboral y los modelos de impulso de microempresas de servicios públicos y conservación de infraestructura (diversas experiencias fueron promovidas en la región con el apoyo y metodologías del PIIE-OIT). Más recientemente, el enfoque de empleo como derecho social y humano “al trabajo” y el derecho de participar en la “economía pública y privada” y acceder a oportunidades de desarrollo, son la base conceptual para las nuevas tendencias de innovación en empleo.

El desafío central de los programas de empleo, es sin duda, cómo hacer para lograr articular el empleo temporal o de corto plazo, con un empleo de mayor alcance o sostenibilidad, problema serio en la agenda actual.

En buena cuenta, se tiene la pista de que la manera de hacerlo es optimizando las oportunidades actuales, en cuyo marco todavía se “pierde” mucho empleo por la falta de un planeamiento y ejecución de las inversiones públicas y la desarticulación con las inversiones privadas y la necesidad de “invertir” y “trabajar” mucho más en las estrategias de

“desarrollo de capacidades” avanzando hacia nuevos conceptos y aplicaciones prácticas de competencia y certificación laboral, capacitación técnica y laboral ad-hoc por tipos temáticos y sectoriales (por ejemplo por tipo de mercados laborales).

INNOVACIONES EN COMPRAS ESTATALES: VENTANAS INDUCTORAS DE EMPLEO

A continuación se presentan algunas propuestas innovadoras para aprovechar los diversos instrumentos de compras estatales y promover un menú de estrategias orientadas a generar y mantener el empleo en la región, articulando los objetivos de inclusión productiva e inclusión social.

Los diferentes mecanismos (ventanas) forman parte de un menú, que pueden ser utilizadas en forma dinámica y complementaria, y que se presentan a continuación.

Ventanas Inductoras de Empleo	Tipo de inducción de Empleo
Ventana 1: Compras inclusivas	Empleo asociado a grupos vulnerables (Pobres/Marginados) Empleo asociado a grupos económicos y productivos (MYPE)
Ventana 2: Compras verdes	Empleo asociado al cambio climático y al medio ambiente.
Ventana 3: Compras PLUS Empleo	Empleo asociado a tecnologías intensivas en recursos humanos.
Ventana 4: Compras comunitarias	Empleo asociado a la organización social
Ventana 5: Compras localizadas	Empleo asociado al territorio
Ventana 6: Compras Responsables APP	Empleo asociado a proyectos en inversiones Públicas — Privadas

Ventana 1: Compras inclusivas

A. Concepto estratégico

Las compras inclusivas tienen como objetivo principal incorporar como proveedores del Estado, a distintos grupos de interés, todos ellos vulnerables y de especial importancia para los objetivos de las políticas de protección social e inserción en el mercado laboral y en el sistema productivo. Se ha considerado dos grupos de interés:

El primero conformado por personas afectadas por la pobreza, la exclusión o marginalidad que los deja fuera de las oportunidades de la economía pública y privada, hay aquí una lista bastante amplia y variada de casos, cuya prioridad y diseño social debe ser analizado en forma particular, en cada país y en cada estrategia de política pública.

El segundo grupo, está orientado a promover nuevas oportunidades para los jóvenes⁵ y las mujeres, dos categorías sociales y laborales muy potentes en el desarrollo de capacidades de empleo y generación de emprendimientos y que tienen un importante impacto en la PEA y en las “estadísticas de empleo. Por ejemplo, una propuesta innovadora sería diseñar programas: COMPRA-JÓVEN o COMPRA-MUJER asignando un presupuesto anual en el marco de inclusión social y productiva que ejecutan los distintos países.

EL SALVADOR

Ejecuta desde el año 2009 un programa de proveedores sociales con emprendedores, los cuales inicialmente fueron capacitados para producir calzado y uniformes escolares. Hasta la fecha fueron contratados alrededor de 4,000 proveedores individuales para producir los paquetes escolares. El Ministerio de Educación (MINED) ha invertido cerca de 1 millón de dólares en éste programa que permitió que al menos un 25% de dichos grupos participantes (70% mujeres) lograran insertarse en el mercado de proveedores, luego de ser capacitados y formar parte de los programas de empleo e ingresos temporales

Las compras inclusivas pueden servir como un instrumento de política social para complementar y apoyar las estrategias de inversión social “anti-pobreza”, de manera que luego de la atención de las acciones de primer piso como “protección social” (por ejemplo: el mecanismo de transferencias monetarias) sea posible implementar otras estrategias destinadas a generar empleo, temporal y sostenible, y desarrollar capacidades en las poblaciones vulnerables que

permitan superar y salir del estado de pobreza actual de manera definitiva

ECUADOR

LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (2008)

Artículo 6. - Definiciones

Compra de Inclusión: Estudio realizado por la Entidad Contratante en la fase pre contractual que tiene por finalidad propiciar la participación local de artesanos, de la micro y pequeñas empresas en los procedimientos regidos por esta Ley, acorde con la normativa y metodología definida por el Instituto Nacional de Contratación Pública en coordinación con los ministerios que ejerzan competencia en el área social. Las conclusiones de la Compra de Inclusión se deberán reflejar en los Pliegos.

COLOMBIA

Modificación de Ley 1150/2007 y Ley 1450/2011

Artículo 12. Promoción del desarrollo en la Contratación Pública. (...)

De igual forma, en los pliegos de condiciones las entidades estatales, dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.

Ventana 2: Compras Verdes

A. Concepto de la estrategia

Se trata de generar adquisiciones que contribuyan positivamente con las mejoras del medio ambiente, reduciendo los impactos negativos del cambio climático y en general implementando un consumo de bienes, servicios e infraestructura amigables con el medio ambiente y creando empleo orientado a dichos objetivos.

Para efectos de la estrategia de empleo, las compras verdes son una ventana de oportunidades para la promoción del denominado “empleo verde”⁷, es decir identificar la generación de empleo sostenible con base de actividades de producción de bienes, obras y servicios enfocados en su mitigación y/o contribución al medio ambiente

Rol de las PYME en el desarrollo de las economías verdes⁸

El papel de las PYME en la transformación hacia una economía verde será decisivo para alcanzar una ecologización exitosa de la economía, en especial en términos de mejores resultados sociales y del empleo. De hecho, las PYME suministran dos tercios o más del total del empleo y son, además, la fuente principal de creación de nuevos empleos y de innovación.

La tendencia actual en un buen número de países es implementar metodologías de compras públicas para establecer especificaciones técnicas, sistemas de etiquetado y procesos de desarrollo de proveedores que puedan acreditar en forma competitiva la demanda de productos (bienes y materiales de construcción por ejemplo) de mejor impacto al medio ambiente.

En nuestra visión, el desafío en éste tema será convertir esas “acciones o prácticas” en “servicios ambientales” que eventualmente pueden convertirse en una actividad generadora de empleo sostenible (Microempresas Verdes) y que luego puedan participar en la provisión de servicios ambientales para el sector público y para el sector privado. Sin embargo, este proceso todavía tendrá un tiempo mayor para ser implementado en los países de la Región, debido a que se requiere cambios en el patrón de la demanda y la oferta de las compras públicas.

Por su parte la OIT a través del Programa Empleo Verde⁹ viene implementando una estrategia muy importante para identificar la demanda y la oferta para la creación de empleo con impactos directos en el medio ambiente, a la vez que se promueven “nuevos tipos de ocupaciones” y nuevas demandas de empleo.

BRASIL

El Gobierno Federal viene tomando acciones decididas desde el año 2010 para implementar efectivamente políticas de compras sustentables orientadas a generar impactos favorables al cambio climático y medio ambiente. La reciente normativa sobre compras verdes establece un nuevo estándar para las contrataciones públicas, que aplicarán en forma progresiva a nivel Federal Estadual.

Otro programa desarrollado en el marco del Plan Brasil sin Miseria, es la denominada “Bolsa Verde” que aplica un conjunto de “bonos económicos” a las familias pobres por el cumplimiento de actividades y servicios, domésticos y sociales, con impacto ambiental.

PERU

Reglamento de Ley de Contratación Pública: Decreto Supremo (184-2008-EF):

Art. 4. Principios que rigen las contrataciones: Principio de Sostenibilidad Ambiental:

En toda contratación se aplicarán criterios para garantizar la sostenibilidad ambiental, procurando evitar impactos ambientales negativos en concordancia con las normas de la materia.

PARAGUAY

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay aprobó en 2011 la Política de Compras Públicas Sustentables. Señalando dos objetivos de responsabilidad pública:

- Reducir al máximo los impactos ambientales y sociales de la administración pública
- Asegurar una demanda pública de bienes y servicios eficientes para dar impulso a un mercado local sustentable.

Ventana 3: Compras PLUS empleo

A. Concepto de la estrategia

El propósito de esta ventana es diseñar programas de compras estatales basadas en tecnologías intensivas de recursos humanos que permitan un “alto impacto” en la generación de empleo.

Se trata de identificar productos que puedan ser desarrollados con “más empleo” de lo que convencionalmente se podría requerir mediante el uso de tecnologías convencionales.

La implementación de éste tipo de programas debe representar un PLUS o valor agregado en empleo, como criterio distintivo de otras ventanas de compras públicas.

El propósito principal en éste tipo de mecanismo de compras estatales es la “mayor creación” de empleo posible, y ésta se encuentra definida por tres factores principales:

(i) por el tipo de actividad económica y sector productivo en el cual se quiere aplicar la estrategia (el sector terciario es actualmente el de mayor tamaño en las economías regionales, sin embargo, en el sector construcción él cuenta con el mayor impacto en la creación de puestos de trabajo, aun cuando por sus naturaleza el tipo de empleo está orientado a plazos temporales);

(ii) la definición de los procesos y organización del trabajo y el tipo de tecnología seleccionada (uso de maquinarias, equipo ligero, o equipos tecnologías de punta) y,

(iii) el tipo de factor determinante; intensivo en empleo, intensivo en tecnología o intensivo en capital.

El asunto clave en el diseño de las ventanas de compras PLUS empleo será entonces identificar adecuadamente los “productos” que puedan ser “estandarizados” con tecnologías de mayor empleo (en algunos casos serán necesarias tecnologías intermedias).

Ventana 4: Compras Comunitarias

A. Concepto de la estrategia

Esta modalidad de compra consiste en un esquema mediante el cual una o varias organizaciones locales, con objetivos económicos o sociales y que funcionan bajo distintas modalidades legales pueden ser calificadas como proveedores de compras públicas.

El caso de la construcción de caminos

Un caso ilustrativo pueden servir como referencia para entender mejor esta estrategia de compras sociales con alto empleo.

- Las opciones de construcción de caminos pueden ser variadas, en cuanto a la decisión tecnológica por el tipo de pavimento elegido: (i) pavimento asfáltico, (ii) adoquinado o (iii) empedrado. La primera opción podría generar hasta un 20% de empleo por kilómetro, la segunda podría incrementar hasta un 40% de empleo por kilómetro y la tercera podría alcanzar hasta un 50%.
- Por otra parte, no siempre puede ser aplicable el método de “costo-beneficio”, también es posible utilizar otros criterios de análisis como el “costo-eficiente”, de esta manera se puede justificar mejor alguna diferencia marginal en el costo mayor de las opciones 2 o 3 por los beneficios económicos y sociales, así como los impactos en la generación de empleo, desarrollo económico local y en el empoderamiento de la comunidad por la conservación de sus vías (más aún si participan en los trabajos y si se establece un mecanismo posterior de mantenimiento con microempresas locales).
- Otro factor importante, es la calidad de las obras la cual está definida en las especificaciones técnicas y el expediente correspondiente, pero también en su impacto ambiental.
- Muchas experiencias internacionales demuestran que las opciones 2 y 3 pueden resultar mucho más beneficiosas y favorables, incluso con precios más bajos y mejor calidad técnica y ambiental.

Se trata de organizaciones sociales y/o económicas que cumplen diversos requisitos: (i) personería y capacidad legal para contratar con el Estado, (ii) capacidad organizacional y (iii) que su participación sea relevante para los objetivos de la compra.

Los tipos de organizaciones que pueden asumir el rol de proveedores comunitarios son los siguientes:

- Productoras agropecuarias que puedan abastecer la compra de insumos para programas de alimentación escolar-
- Comunidades indígenas que tengan capacidad de producción y venta y que no cuenten con mercados para colocar sus productos.
- Organizaciones representativas de una población o grupo beneficiario de los proyectos de compras públicas (vecinos residentes en los barrios objeto de mejora).
- Organizaciones de usuarios de los proyectos de infraestructura (canalización de agua de riego, saneamiento rural, mejoramiento de caminos rurales o senderos de a pie).

Actualmente, muy pocas legislaciones facilitan o promueven la contratación pública de organizaciones comunitarias o sociales como proveedoras del Estado.

Bolivia

Las Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS) pueden participar en los procesos de compras estatales en calidad de proveedores y gozan de los mismos beneficios de márgenes de preferencia que las MYPE. No tienen ninguna restricción respecto a la modalidad de organización legal para participar en los procesos de obras públicas como proveedores de pequeñas obras productivas y sociales.

Para el caso de obras públicas, la mayor parte de países establece restricciones para proveedores que no se encuentren organizados bajo modelos empresariales (cooperativas y sociedades mercantiles principalmente).

En el caso de bienes y productos, varios países han establecido programas especiales de compras de alimentos e insumos agropecuarios a las organizaciones productoras locales, en algunos casos mediante compras municipales, en otros con la participación de alguna agencia o programa público sectorial, o eventualmente mediante compras directas de las escuelas.

Los programas públicos de alimentos son una oportunidad sostenible para ampliar y fortalecer la participación de las organizaciones productoras locales, denominadas en forma amplia como “comunitarias”.

Brazil

El 35% de las compras de insumos y productos para la preparación del “programa de merienda escolar” se ejecuta a través de las organizaciones de productores locales (Agricultura Familiar) en convenios con los Municipios y el Comité de Compras de los Colegios

Peru

Los proyectos de inversión social y productiva realizados mediante la normativa del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) se ejecutan mediante el modelo de “núcleos ejecutores” en el cual participan principalmente alguna o varias organizaciones locales representativas de los intereses o usuarios de las obras que se quieren ejecutar.

Este núcleo ejecutor es un esquema de contratación pública indirecta o delegada, en la medida que cada núcleo es responsable de “administrar” los recursos y gestionar la ejecución, incluyendo la contratación de los bienes, servicios y obras (es decir actúa como contratante). En este esquema, usualmente, las pequeñas obras son también ejecutadas por la propia “comunidad” o mediante comités específicos. El resultado final es que estas organizaciones generan empleo local y asumen el rol de “pequeños contratistas” del Estado.

Ventana 5: Compras Descentralizadas

A. Concepto de la estrategia

Este mecanismo tiene como propósito promover la descentralización de las compras estatales fortaleciendo la participación de los pequeños proveedores, que en su mayoría operan en las pequeñas y medianas ciudades. Aun cuando se reconoce que no siempre resulta posible promover compras locales, es importante facilitar mecanismos que incentiven cambios en la distribución del mercado y de los recursos públicos destinados a la dotación de bienes, obras y servicios públicos.

La tradición: compras centralizadas

En principio la tradición y los sistemas de compras públicas están diseñados para ser ejecutados a nivel de todo el país, sin establecer diferencias territoriales para su aplicación. No obstante, en la realidad la mayor parte de las compras públicas se encuentran muy concentradas en la ciudad capital y en las ciudades de mayor desarrollo económico. Asimismo, la mayor parte de los proveedores operan en las principales ciudades, en especial las medianas y grandes empresas que cuentan con la mayor participación en el mercado de compras públicas.

La aplicación del mecanismo de “localización territorial” de las compras estatales tiene los siguientes propósitos:

- (a) asociados a diferentes tipos de población meta: pequeños productores u organizaciones económicas que operan en los territorios, grupos sociales vulnerables: pobres, desplazados, marginales, etc.
- (b) asociados a diferentes territorios: municipales, departamentales, regionales, con base a las condiciones de desarrollo o debilidades de dichas zonas, y,
- (c) asociados a objetivos temáticos clave: medio ambiente en territorios o zonas vulnerables, pobreza en zonas de baja inversión pública o déficit de servicios e infraestructura social y/o productiva.

Finalmente, las compras localizadas, con criterios municipales, regionales u otros criterios territoriales contribuyen a mejorar las condiciones de desarrollo económico local de un territorio y una población en particular, y es un criterio aceptado bajo el enfoque de compras públicas sociales en el marco de las CPS.

Aplicaciones en la legislación actual

Actualmente, buena parte de las legislaciones de compras públicas han incorporado varios criterios de “localización territorial” mediante varios tipos de criterios o mecanismos:

- Márgenes de preferencia para compra con proveedores localizados territorialmente (Colombia, El Salvador y Brasil).
- Aplicación de modalidades de selección desconcentradas: como es el caso del proceso de selección denominado “subasta a la inversa” (Brasil, Bolivia y Ecuador), “Ferias Inclusivas” (Ecuador) y

“Apoyo Producción Nacional y al Empleo” –ANPE– (Bolivia).

Compras con ejecutores descentralizados: compras con núcleos ejecutores (Perú) o convenios de ejecución directa con comunidades beneficiarias (Perú y Paraguay).

Ventana 6: Compras Descentralizadas

A. Concepto de la estrategia

Las compras responsables tienen como propósito asegurar que en la ejecución de las inversiones con participación pública-privada (tales como: Iniciativas Privadas, Concesiones, Licitaciones Públicas, Alianzas o Asociaciones Públicas Privadas) se incluyan mecanismos legales orientados a favorecer un impacto directo en el empleo local, en los territorios de influencia de los proyectos.

Usualmente, las grandes inversiones en obras públicas tales como: Programas de Viviendas Populares, Centrales Hidroeléctricas, Infraestructura de Transporte Terrestre Nacional e Internacional, Proyectos de Obras Viales y Transporte Urbano y logística, Puertos y Aeropuertos, Proyectos de Minería y Petróleo, Proyectos de Saneamiento, Proyectos Energéticos y Proyectos de Riego Mayor, Infraestructura de complejos turísticos, etc. son diseñadas y ejecutadas sin tener en cuenta, la contratación de las pequeñas y medianas empresas locales, e incluso buena parte de los empleos requeridos son ocupados por personal foráneo (no local) casi siempre por razones de limitación en la calificación técnica y laboral requerida. Debe mencionarse, que la existencia de una oferta competitiva de pequeños proveedores locales representa un beneficio importante en la cadena de suministro y logística de las grandes inversiones, de manera que pueden generarse también ahorros importantes en el costo de “transporte” y en el tiempo de “ejecución” oportuna, por tanto, también forma parte de una estrategia de optimización del modelo de negocio. Mecanismos como la “bolsa de proveedores”, subcontratación, contratos de consorcio o colaboración de pequeños proveedores, e incluso la creación de MYPE con el propósito de brindar suministros específicos (outsourcing, tercerización, etc) son experiencias ya aplicadas y muy dinámicas en el mercado de compras privadas, el valor agregado de la propuesta es su adaptación en las compras estatales en inversiones públicas- privadas.

Entre los mecanismos que se pueden diseñar y promover y que seguramente deberán ser objeto de un análisis de la normativa

especializada en inversiones públicas – privadas¹⁰ se pueden mencionar indicativamente las siguientes:

6.1 Compras locales obligatorias (cuotas de compra local)

Bajo este esquema se recomienda establecer en las bases de licitación o procesos de selección, la obligación para las empresas proponentes, para cumplir con una cuota mínima de compras locales, incluyendo las adquisiciones de bienes, obras o servicios. El estudio de la demanda y la oferta para las compras locales, sería elaborado durante la fase de pre-inversión del proyecto y servirá como base técnica para analizar las alternativas para determinar la cuota mínima.

Se proponen los siguientes lineamientos generales:

- a) **Estudio de la Demanda del Proyecto y la Oferta de Proveedores Locales.** El estudio estimará las principales compras en bienes, obras y servicios requeridas en la ejecución del proyecto y será elaborado luego de culminado los estudios de inversión definitivos. Este estudio es el principal insumo que sustenta técnicamente la cuota de compras obligatorias.
- b) **Protocolo Especial.** Deberá incluirse en las bases y establecer las reglas y especificaciones técnicas aplicables en la ejecución de las cuotas de compras obligatorias.
- c) **Criterios de aplicación de las compras obligatorias.** Se proponen los siguientes métodos indicativos:
 - **Criterio de presupuesto.** Porcentaje mínimo de compras locales con base en el presupuesto estimado para la inversión del proyecto. Esta cuota mínima formaría parte de las obligaciones contractuales del contrato de inversión.
 - **Criterio de demanda y oferta.** Establecer un plan mínimo o básico de compras en rubros o partidas específicas con mejores condiciones de ser ejecutados a nivel local, con base en el estudio de la demanda de compras y oferta local.
 - **Método mixto.** La posibilidad de establecer una cuota obligatoria basado en un porcentaje de presupuesto para aquellas compras variables o no definidas, y otra

parte, según las demandas pre-definidas y las condiciones de la oferta local con pequeños proveedores (mapeos de compras).

d) Plan de Promoción con Proveedores Locales. De acuerdo al estudio de la demanda de compras locales, y siendo un sistema de compras obligatorias parece razonable que los costos asociados a facilitar la oferta de pequeños proveedores alguna entidad pública o delegada deberá asumir el rol de gestión y proceso de trabajo con los proveedores locales. Este servicio puede ser tercerizado con entidades privadas especializadas o centros de servicios empresariales con experiencia en pequeños proveedores. Se deberá tomar en cuenta las capacidades de la oferta local y las condiciones de la participación de pequeños proveedores: MYPE, Organizaciones Comunitarias y Grupos de Emprendedores Locales.

e) Cláusulas de Salvaguarda. Las empresas podrían aplicar algunas reservas de cumplimiento de las cuotas obligatorias, cuando no existan condiciones para el desarrollo de proveedores locales, o las condiciones no sean competitivas o excesivamente onerosas, y cuando los plazos para disponer de ofertas locales no puedan cumplirse oportunamente.

6.2 Compras locales (compras con Responsabilidad Social Empresarial)

El concepto de éste mecanismo es similar al anterior, con la diferencia de que no se establece una cuota obligatoria, sino un incentivo o bonificación en el puntaje de evaluación de la propuesta técnica para que las empresas postoras diseñen propuestas de “planes de compra local” y lograr mejor impacto social económico, especialmente en materia de empleo, al mismo tiempo que logran cumplir con sus objetivos de responsabilidad social empresarial.

En este caso, es la propia empresa la que de manera autónoma desarrolla el diseño, la gestión y organización con los proveedores locales. Al igual que en el otro caso se le facilitaría los estudios de demanda y oferta local para orientar mejor su intervención.

Algunos lineamientos específicos pueden ser los siguientes:

- **Cláusulas de Responsabilidad Social.** Estas condiciones se convierten en compromisos contractuales obligatorios y la empresa inversionista deberá planificar su

cumplimiento o proponer otras alternativas similares viables. En este caso el diseño del programa de compras locales y el plan de desarrollo de pequeños proveedores son de responsabilidad total de las empresas inversionistas, como compromisos de responsabilidad social.

- **Cláusulas de Resultados.** Al igual que en el esquema de cuota obligatoria la empresa proponente deberán aplicar el mejor método y más eficiente para cumplir con los resultados comprometidos en el contrato. En este sentido, la cláusula de responsabilidad debe ser analizada como meta de “resultados”.
- **Cláusulas de Riesgos.** Los riesgos de cumplimiento de la cuota voluntaria corresponden a la empresa ejecutora de la inversión. En ese sentido, deberá preparar uno o más planes alternativos los cuales pueden tener un tratamiento flexible para obtener resultados favorables para el desarrollo económico y local. Por ejemplo, la propia contratación temporal de personal (por ejemplo: grupos vulnerables, jóvenes o mujeres) incluyendo procesos de capacitación previa, o la creación de fondos para promover empleo local.

De no ser posible la contratación y/o subcontratación de pequeños proveedores locales, deberá asegurarse el establecer incentivos en las bases de licitación para la contratación de personal local durante la ejecución de las obras o servicios, así como durante su operación.

ANEXO 1

Cuotas de empleo local en los procesos de inversión vía alianzas públicas – privadas (APP)

1.1 Propósito. Proponer incentivos en las compras públicas para generar empleo local mediante cuotas mínimas de contratación de personal residente en las zonas de ejecución de los proyectos de inversión pública – privada de cumplimiento obligatorio para las empresas contratistas.

1.2 Lineamientos. A continuación se presentan los siguientes lineamientos para el diseño de una metodología de contratación laboral en el marco de los procesos de ejecución de proyectos (principalmente de infraestructura) para promover la “absorción” de empleo local.

a) Condiciones de las Bases. Las bases deben establecer con claridad los criterios para proponer el plan de cuotas de empleo local, el diseño será distinto de tratarse de cuotas obligatorias o cuotas voluntarias (incentivos y bonificaciones), así como el tratamiento de los “costos asociados” al fortalecimiento, asistencia, capacitación y soporte de los pequeños proveedores.

b) Criterios o métodos para determinar las cuotas de empleo local.

- i) Cuota Mínima de Empleo** (número de puestos de trabajo)
 - Inclusión de categorías laborales (por ejemplo: mano de obra no calificada o con calificación básica).
 - Inclusión de un porcentaje mínimo de empleo local.
 - Focalización del empleo en determinadas fases de la ejecución del proyecto de inversión que cuenten con mayor dinamismo, oportunidad o demanda de empleo, según el diseño constructivo de las obras o cadena de servicios. Por ejemplo: se puede proponer porcentajes diferenciados según las fases de pre-construcción, construcción y post-construcción (operación y conservación).
 - Aplicación de coeficientes de empleabilidad para bonificar la inclusión de actividades con tecnologías intensivas en empleo, siempre que

sean viables, eficientes y se encuentren en los parámetros aceptables de los costos de la inversión.

ii) Meta mínima de inversión (Presupuesto para contratación de personal local)

c) Modelo de Protocolo de Promoción de Empleo Local (PPEL). Se recomienda, luego de la selección de la mejor propuesta y definición del ejecutor privado, suscribir un “Protocolo de Promoción de Empleo Local” que incluye las metas, reglas y procedimientos para la implementación de estos mecanismos, este documento formara parte del contrato de inversión en calidad de anexo.

d) Estudio de Impacto en Empleo Local. Se requiere identificar en la etapa de los estudios definitivos de pre-inversión, un primer estudio de “impacto en empleo”. Dicho análisis deberá incluir la identificación o mapeo del número y tipo de empleos requeridos en la ejecución del proyecto, durante y después de su ejecución física de las obras. Asimismo, se podrá estimar los grupos laborales con mayor potencialidad o mejores condiciones que podrían ser contratados localmente, de manera de orientar a las empresas para realizar sus propuestas de “absorción laboral local”.

e) Metodología OIT. De forma similar a los estudios de impacto ambiental, se podrá incluir un análisis prospectivo de los efectos en empleo de los proyectos de inversión. Una metodología específica podría ser diseñado para éste efecto, se considera que la OIT es la entidad calificada para elaborar dicha propuesta.

f) Mecanismos de la oferta. Los mecanismos de la oferta pueden incluir: bolsas de trabajo especializadas y no especializadas, programas de capacitación técnica y laboral ad-hoc previos a la ejecución de los proyectos, acuerdos con la población –meta para establecer criterios, reglas y mecanismos de distribución de las cuotas laborales (por ejemplo: un puesto laboral por familia, para beneficiar al mayor número de familias establecidas en los territorios priorizados, o la priorización de mujeres cabeza de familia o jóvenes en estado vulnerable, etc).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AROZAMENA LEANDRO Y WEINSCHELBAUM FEDERICO. Compras públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas. Documento de Trabajo N°1. Programa ICT4GP. Universidad Nacional de San Martín-IDRC. Buenos Aires, Mayo de 2010.

RICG. Los obstáculos financieros para la participación de las pymes en las compras públicas. Las soluciones ensayadas en la región y en el mundo. Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). Programa ICT4GP. N° 2. Serie Pólizas Briefs. <http://www.ricg.org/>

ROZENWURCEL GUILLERMO Y L BEZCHINSK. GABRIEL. Compiladores. Compras públicas: costos y beneficios de los procesos de integración regional en el marco de los tratados de libre comercio. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá. UNSM. Buenos Aires. 201.

SAAVEDRA JOSÉ. Reformas en los mecanismos de compras públicas y las MIPYMES. RICG. Documento de Trabajo N°1. Programa ICT4GP. Universidad Nacional de San Martín- IDRC. Noviembre. 2010.

YENG JOSÉ Y CARTIER SERGE. Improving access of small local contractors to public procurement – The experience of Andean Countries. ILO. Rev. ASIST. Bulletin N° 18. Geneve. September 2004.

YENG JOSE Y CARTIER SERGE. Políticas de Contratación Pública y Modalidades de Organización Legal en Perú, Bolivia y Ecuador: Acceso de las Micro y Pequeñas empresas a los contratos públicos para obras y servicios. OIT-Oficina subregional para los países andinos. Lima. Agosto de 2003.

YENG JOSÉ. Participación de Pequeños Contratistas en las Compras Públicas. Seminario: Enfoque y Metodologías de la OIT para promover inversiones públicas con alto impacto en empleo. Brasilia. Setiembre. 2012.

YENG JOSÉ. Marco jurídico – institucional, estrategias y herramientas para promover compras estatales con micro y pequeñas empresas. Aportes de las experiencias de siete países en América Latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y El Salvador). OIT-PIIE. Ginebra. Mayo 2017.

Endnotes:

¹ Este Resumen de Investigación fue preparado por José Yeng Choy Sánchez, consultor del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo para América Latina.

² Beláustegui Victoria. Las Compras Públicas Sustentables en América Latina. 2011. Red Interamericana de Compras Gubernamentales

³ Beláustegui Victoria. Obra citada.

⁴ Los siete países analizados en el Estudio: Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú cuentan con políticas, un marco normativo e instrumentos orientados a promover condiciones favorables para los pequeños proveedores de compras estatales. En la Región casi todos los países han optado por incluir diversos mecanismos de promoción especial en favor de la microempresa, pequeña y mediana empresa. Salvo Perú y Brasil que limitan los beneficios para las dos primeras categorías.

⁵ En Junio del 2012 se aprobó el Decreto 7.746 normativa federal para aplicar de manera permanente y progresiva una estrategia de compras sustentables y se crea una Comisión Interministerial para su implementación.

⁶ La mayor parte de países cuentan actualmente con distintos programas de capacitación "PRO-JOVEN" y "Mi Primer Empleo". La creación de microempresas de jóvenes o mujeres para atender planes de compras públicas podría ser una ruta innovadora, que actualmente no se encuentra desarrollada.

⁷ Puede consultarse: Organización Internacional del Trabajo. 2012. Hacia el desarrollo sostenible. Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde. Ginebra. Página 10.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_181392.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2008. Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono Mensajes normativos y principales conclusiones para los responsables de la toma de decisiones.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_098489.pdf.

⁸ Organización Internacional del Trabajo. 2012. Hacia el desarrollo sostenible. Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde. Ginebra. Página 10.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_181392.pdf

⁹ Muçouçah, Paulo Sérgio. 2009. Empregos Verdes no Brasil: Quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos. Organização Internacional do Trabalho. Brasília.

http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/green_job/pub/empregos_verdes_brasil_256.pdf

¹⁰ El análisis mencionado requiere una revisión de la legislación especial sobre inversión pública-privada existente en cada país para explorar en detalle su viabilidad actual, asimismo, una revisión de las experiencias exitosas de responsabilidad social implementadas en procesos de mega-inversiones (en Ciudades-Puertos y en Inversiones Mineras y de Energía, por ejemplo).

Tres fuentes normativas son aplicables: (a) la normativa de inversiones públicas-privadas, (b) la normativa de la Banca Multilateral como el BID, BM o el BCE respecto a la inclusión de planes de "salvaguardas sociales y ambientales" y (c) las reglas y compromisos propuestos por las propias empresas, en forma voluntaria, que incluyen planes de intervención social con las poblaciones de las zonas de influencia del proyecto, no sólo de mitigación, sino también de generación de empleo, proyectos de desarrollo productivo y promoción de proveedores locales. Existen muchas experiencias en procesos de inversiones de privatización (por ejemplo: Ciudades-Puertos y Centrales Hidroeléctricas) e inversiones privadas en Minería, Petróleo, Energía e infraestructura de Transporte, entre otros impactos en empleo y el rol de las pequeñas empresas locales.

Contactar:

Departamento de Política de Empleo
Servicio de Desarrollo e Inversión
Organización Internacional del Trabajo
4, route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22, Suiza

<http://www.ilo.org/employment/units/emp-invest/lang-en/index.htm>

El Departamento de Política de Empleo (EMPLEO) está comprometido en la promoción global y en el apoyo a los Estados miembros en la colocación de más y mejores puestos de trabajo en el centro de las políticas económicas y sociales y estrategias de crecimiento y desarrollo. La investigación sobre políticas y la generación y difusión de conocimiento son componentes esenciales de las actividades del Departamento de Política de Empleo. Como consecuencia, las publicaciones incluyen libros, informes sobre políticas de empleo de país, resúmenes de política y de investigación y documentos de trabajo.