

El futuro del gasto público

Por qué nuestros gastos
son decisivos para lograr
los Objetivos de Desarrollo
Sostenible

Con el apoyo de

Índice

- 2 Acerca de este ensayo
- 3 Introducción
- 6 **Capítulo 1** Comprar de forma eficiente: aprovechar las oportunidades
- 9 Gasto público en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)
- 11 Cadenas de suministro sostenibles: lecciones aprendidas del sector empresarial
- 13 **Capítulo 2** Los obstáculos para lograr unas adquisiciones públicas eficaces
- 19 **Capítulo 3** Cómo gestionar el gasto público: políticas, herramientas y prácticas
- 22 Las ciudades allanan el camino
- 26 Herramientas tecnológicas
- 30 Conclusiones

Acerca de este ensayo

El futuro del gasto público: por qué nuestros gastos son decisivos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible es un ensayo elaborado por The Economist Intelligence Unit (EIU) y respaldado por la UNOPS, el organismo de las Naciones Unidas con un mandato básico en materia de infraestructuras y adquisiciones. El ensayo explora las posibles prácticas en materia de gasto público que podrían reducir gastos innecesarios y aumentar su eficacia para ayudar a subsanar el importante déficit en materia de gasto público al que se enfrentan los países para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y cómo alcanzar los objetivos de sostenibilidad social, medioambiental y económica a través de las adquisiciones.

The Economist Intelligence Unit desea expresar su agradecimiento a los siguientes expertos que aceptaron participar en el programa de entrevistas para la preparación de este ensayo:

- **Gian Luigi Albano**, responsable de división, Consip
- **Claudia Baez Camargo**, responsable de investigación sobre gobernanza del Instituto de Gobernanza de Basilea
- **Erika Bozzay**, asesora superior sobre adquisiciones públicas, OCDE
- **Matthieu Cahen**, analista superior de políticas, OCDE
- **Ana Cristina Calderón**, especialista en compras públicas en la División de Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- **Liesbeth Casier**, asesora sobre políticas en materia de adquisiciones públicas y financiación de infraestructuras, Programa de derecho y políticas económicas, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible
- **Connie Hedegaard**, antigua comisaria europea de Acción por el clima y presidenta, Mesa Redonda de la OCDE sobre Desarrollo Sostenible
- **Raymond Johansen**, alcalde actual del municipio de Oslo
- **Irina Lonean**, gestora de proyectos y coordinadora de Pactos de Integridad para Rumania, Transparency International
- **Tara Norton**, responsable de la cadena de suministro, Business for Social Responsibility (BSR)
- **Carola Pessino**, economista principal de la División de Gestión Fiscal, BID
- **Sarah Adwoa Safo**, ministra de estado encargada de adquisiciones públicas, República de Ghana
- **Vinay Sharma**, director de soluciones e innovación en adquisiciones, Departamento de Prácticas Mundiales de Buen Gobierno, Banco Mundial
- **Katie Walsh**, responsable de ciudades, estados y regiones en América del Norte, Carbon Disclosure Project (CDP)

Este informe fue redactado por Sarah Murray y editado por Jeremy Kingsley.

Introducción

La implementación de mejores prácticas en materia de gasto público puede desempeñar un papel decisivo para ayudar a los países a avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Tal y como los gobiernos de todo el mundo están empezando a reconocer, las adquisiciones del sector público son mucho más que una mera función operativa y pueden ser una fuerza poderosa para impulsar el cambio.

El gasto público tiene un enorme impacto y suele representar entre el 15 % y el 30 % del PIB. Por lo tanto, los proyectos en los que los gobiernos deciden gastar el dinero y con quienes lo invierten pueden marcar importantes diferencias. En lugar de ser «neutro», el impacto de dicho gasto podrá ser positivo o negativo en todos los ámbitos, desde el empleo local hasta los niveles de las emisiones de carbono, lo que hace del gasto público una parte esencial de muchos ODS.

Adoptados por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015, los ODS establecen 17 objetivos claros para

reducir la pobreza, el hambre y las enfermedades, crear sociedades pacíficas, inclusivas e igualitarias, proteger el planeta y apoyar el crecimiento económico sostenible. Se trata de objetivos ambiciosos. No obstante, dichos objetivos, a través de sus numerosas metas e indicadores, también proporcionan una guía esencial sobre cómo los países deberían orientar el dinero y las políticas gubernamentales hacia los ámbitos en los que puedan ser más beneficiosos. En este sentido, la manera en la que las economías locales y nacionales gasten el dinero será tan importante como aquello en lo que lo gasten.

Las graves insuficiencias de financiación sitúan el gasto público en el centro de la cuestión. Se calcula que harán falta entre 3 y 5 billones de USD, cada año, para lograr los ODS de aquí a 2030. Las estimaciones varían mucho, pero la mayoría sitúa el déficit anual de financiación de los países en desarrollo entre 1 y 2,5 billones de USD (véase el gráfico 1)¹. Un gasto público eficaz puede ayudar a aliviar esta situación a través de prácticas en materia de gasto público que minimicen los gastos innecesarios y sean más



La utilización de las adquisiciones públicas de una forma mucho más específica y estratégica presenta un enorme potencial. Es una solución fácilmente alcanzable.

— Connie Hedegaard, antigua comisaria europea de Acción por el clima y presidenta, Mesa Redonda de la OCDE sobre Desarrollo Sostenible

¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2014, <https://unctad.org/es/paginas/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=194> y Brookings, “Building the SDG economy”, octubre de 2019, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/10/Building-the-SDG-economy.pdf>



Las adquisiciones son una herramienta del gobierno para llevar a cabo su programa de desarrollo.

—Sarah Adwoa Safo, ministra de estado encargada de adquisiciones públicas de Ghana

eficientes, lo cual libera recursos, y la adquisición de bienes y servicios de tal manera que se fomente la sostenibilidad social y medioambiental.

El modo en que se llevan a cabo las adquisiciones puede tener efectos positivos o negativos en la economía, la sociedad y el medio ambiente. «Las adquisiciones son una herramienta del gobierno para llevar a cabo su programa de desarrollo», afirma Sarah Adwoa Safo, ministra de estado encargada de adquisiciones públicas de Ghana, el único gobierno africano con un ministerio dedicado a las adquisiciones públicas. Como se analizó en nuestra anterior investigación respaldada por la UNOPS, los gobiernos pueden obtener mayores beneficios cuando miran más allá del mero valor financiero, con un enfoque en el «coste a lo largo del ciclo de vida» que tenga en cuenta el valor social y medioambiental de los bienes y servicios a lo largo del tiempo.

De hecho, Connie Hedegaard, antigua comisaria europea de Acción por el clima, sostiene que los gobiernos que pretendan impulsar la sostenibilidad a través de sus economías, deberían dar prioridad a las adquisiciones públicas. «La utilización de las adquisiciones públicas de una forma mucho más específica y estratégica presenta un enorme potencial—afirma—. Se trata de un esfuerzo que pueden realizar los encargados de la formulación de políticas y que resulta relativamente más fácil que otras acciones que deben llevar a cabo para promover

el desarrollo sostenible. Es una solución fácilmente alcanzable».

Sin embargo, la mejora de las prácticas de gasto público no será una tarea fácil y requerirá algunos cambios de mentalidad. Los gobiernos pueden verse obstaculizados por sistemas anticuados o ineficientes. Distintas barreras operativas, organizativas y normativas, así como unas culturas organizativas reacias al riesgo y, en muchos casos, la corrupción, impiden al sector público implementar prácticas de gasto eficientes, transparentes y eficaces en función de los costes, así como sostenibles, éticas e igualitarias. No obstante, los gobiernos capaces de superar dichos obstáculos podrán comenzar a ejercer una influencia en todos los sectores de la economía. La utilización de su poder adquisitivo para generar una demanda de productos y servicios sostenibles allanará el camino para que las empresas y otros organismos puedan seguir su ejemplo.

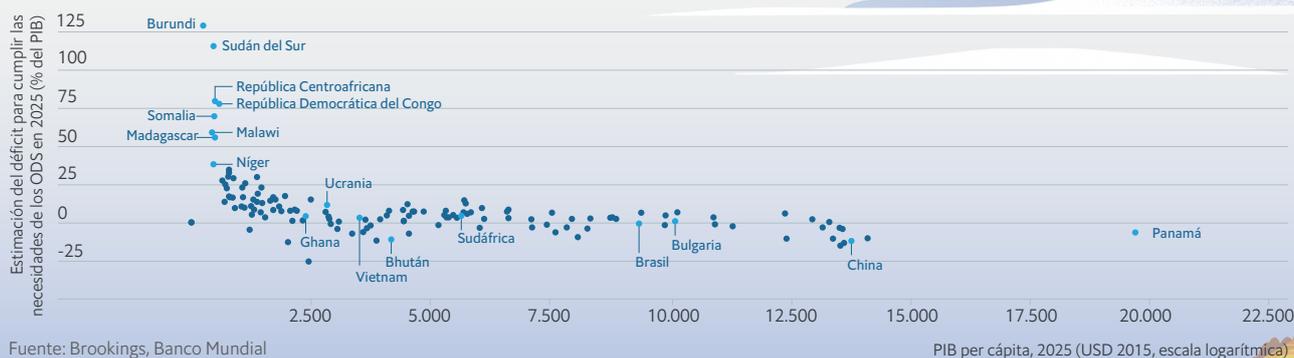
Este ensayo de investigación se basa en entrevistas con varios expertos, estudiando en primer lugar las oportunidades que ofrece la mejora de las prácticas de gasto público (Capítulo 1), para después tratar los principales desafíos a los que se enfrentan los gobiernos al realizar dichos cambios (Capítulo 2). El Capítulo 3 presenta las políticas, herramientas y mejores prácticas, a partir de casos prácticos de diversas partes del mundo.

Algunas conclusiones fundamentales son:

- A nivel nacional, los gobiernos empiezan a reconocer que las adquisiciones pueden ser una poderosa herramienta política.
- Una mayor eficiencia en las adquisiciones públicas puede liberar fondos para el desarrollo sostenible.
- Desde la percepción de que supone demasiados gastos hasta la fragmentación de la toma de decisiones, los aspectos prácticos de la implementación de programas de adquisiciones sostenibles pueden plantear grandes desafíos.
- Las mentalidades reacias al riesgo y la carencia de las capacidades y aptitudes necesarias pueden crear barreras contra la incorporación de criterios éticos, igualitarios y de desarrollo sostenible en las decisiones en materia de adquisiciones.
- El pensamiento a corto plazo, es decir, obtener los precios más bajos ahora, en lugar de analizar el coste financiero, social y medioambiental de un producto durante su ciclo de vida, han dominado las adquisiciones públicas en su propio detrimento. El hecho de incluir consideraciones en cuanto a la evaluación del ciclo de vida en las adquisiciones podría ayudar a disipar la creencia errónea de que los productos y servicios sostenibles a menudo son más costosos.
- Las tecnologías digitales pueden ayudar a promover las adquisiciones sostenibles, ya sea a través de la mediación de las relaciones entre los gobiernos y los proveedores, el análisis de contratos o la supervisión de las cadenas de suministro y la identificación de casos de corrupción.
- Los dividendos de las prácticas en materia de adquisiciones sostenibles se aplican a las economías en cualquier fase de desarrollo. El hecho de comenzar a pequeña escala con programas piloto puede aportar importantes beneficios.

GRÁFICO 1

Estimación del déficit para cumplir las necesidades de los ODS y PIB per cápita, países de ingreso bajo y mediano, 2025



Investigadores de Brookings estiman que el gasto público que requieren los países de forma individual para construir una nueva economía mundial de conformidad con los ODS para el año 2025 presenta un déficit de casi un billón de dólares. Los autores de un documento de trabajo en 2019 identificaban una discrepancia de 150.000 millones de USD en países de ingresos bajos, de 549.000 millones de USD en países de ingresos medios bajos y de 223.000 millones de USD en países de ingresos medios altos. Para la mayoría de los países de ingresos bajos, la diferencia es grande en relación con los niveles de ingresos.

Capítulo 1

Comprar de forma eficiente: aprovechar las oportunidades

El gasto público es una importante fuerza impulsora mediante la cual los gobiernos pueden hacer avanzar sus agendas políticas, ya sea en el ámbito de la salud, de la educación o del medio ambiente. Puede permitir a los gobiernos fomentar la eficiencia, la igualdad, la transparencia y la sostenibilidad en sus actividades. Mientras tanto, debido a su amplia huella en materia de adquisiciones y su influencia, los gobiernos pueden utilizar las adquisiciones para impulsar todos los sectores de la economía hacia la innovación, la sostenibilidad y la resiliencia.

«Las adquisiciones se han considerado tradicionalmente como una función administrativa—afirma Liesbeth Casier, asesora sobre políticas en materia de adquisiciones públicas y financiación de infraestructuras en el Programa de derecho y políticas económicas del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IIDS)—. Pero hay un cambio continuo y necesario hacia la utilización de las adquisiciones públicas como una herramienta mucho más estratégica para apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y otros objetivos de desarrollo nacional que los gobiernos están estableciendo».

Sin embargo, el primer paso consiste en dominar los aspectos básicos: la eficiencia en función de los costes y la prestación de servicios eficaces y de calidad. En efecto, incluso la eficacia en sí puede contribuir al desarrollo sostenible, especialmente en los mercados emergentes. «Para alcanzar los ODS más importantes, los países necesitan más recursos—afirma Carola Pessino, economista principal de la División de Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—. Se estima que en los mercados emergentes esto puede conllevar cuatro puntos porcentuales suplementarios del PIB. En ese sentido, en las adquisiciones públicas, la mejora y el refuerzo de la eficiencia puede liberar recursos para ello».

El doble triunfo de la sostenibilidad

A su vez, las inversiones en materia de sostenibilidad pueden permitir ahorrar dinero. Esto es especialmente cierto cuando se trata de inversiones relacionadas con la energía que a menudo equivalen a un ahorro de recursos financieros y a mejoras en la sostenibilidad medioambiental a largo plazo. Por ejemplo, las carreteras o los edificios que se



Hay un cambio continuo y necesario hacia la utilización de las adquisiciones públicas como una herramienta mucho más estratégica.

—Liesbeth Casier, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

construyen para cumplir las normas de Liderazgo en Energía y Diseño Medioambiental (LEED), un popular programa de certificación para construcciones ecológicas desarrollado por el Consejo de Construcción Ecológica de Estados Unidos, un organismo sin ánimo de lucro, podrían requerir una mayor financiación inicial, pero pueden ser más baratos y más fáciles de gestionar y mantener, suponiendo un ahorro de dinero para los gobiernos a largo plazo².

Por otra parte, en lugar de ser percibidos como un coste, los ODS podrían considerarse como una inversión que puede aportar un mayor y mejor crecimiento económico³. Para los países en desarrollo, que necesitan ampliar los servicios públicos urgentemente, también existe la oportunidad de dejar atrás las prácticas anteriores. En determinados casos, los planteamientos sostenibles, como la eficiencia energética y las oportunidades de empleo inclusivo, se pueden adoptar sin recurrir a tecnologías y fases de desarrollo que requieran una gran cantidad de recursos.

Pero el hecho de limitar las consideraciones en cuanto a gasto público y adquisiciones a aspectos puramente financieros es demasiado restrictivo. Los gobiernos pueden abordar directamente los objetivos de sostenibilidad a través del gasto público mediante prácticas de adquisiciones sostenibles. Por ejemplo, los gobiernos pueden exigir que las empresas que participen en licitaciones públicas cumplan los objetivos de reducción de las emisiones de carbono o la legislación sobre la ausencia de discriminación por motivos de género, raza o discapacidad. Los gobiernos tienen capacidad para garantizar que sus bienes y servicios los suministren equipos diversos e inclusivos.

Además, las adquisiciones son esenciales para el desarrollo de las infraestructuras públicas que aumenten el acceso equitativo a servicios esenciales como la energía, el transporte, la conectividad, la salud y la educación. La prestación de dichos servicios públicos es fundamental para el logro de varios de los ODS.

¿En qué consisten las adquisiciones públicas sostenibles?

«Cuando hablamos de adquisiciones sostenibles, nos referimos a tres áreas: adquisiciones responsables desde el punto de vista de la sociedad, el medio ambiente y la economía—afirma Vinay Sharma, director de Soluciones e Innovación en Adquisiciones en el Departamento de Prácticas Mundiales de Buen Gobierno del Banco Mundial—. Se tiende a pensar que se trata de adquisiciones medioambientales. Pero debemos tener en cuenta los tres aspectos».

En efecto, aunque las «adquisiciones ecológicas» y las adquisiciones sostenibles se utilizan a menudo indistintamente, las adquisiciones ecológicas se

refieren únicamente a los objetivos medioambientales y las adquisiciones sostenibles abarcan objetivos sociales como la creación empleo, adquisiciones éticas, promoción de la igualdad de oportunidades y el desarrollo económico local⁴.

Este ensayo incorpora la definición de adquisiciones públicas sostenibles de la Comisión Europea: «un proceso mediante el cual las autoridades públicas tratan de lograr el equilibrio adecuado entre los tres pilares del desarrollo sostenible (económico, social y medioambiental) al adquirir bienes, servicios u obras en todas las fases del proyecto»⁵.

² Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, "The Role of Public Procurement in Deploying Sustainable Infrastructure", noviembre de 2016, <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/role-public-procurement-deploying-sustainable-Infrastructure.pdf>

³ Principios para la Inversión Responsable, "Macro opportunities: Driving growth", octubre de 2017, <https://www.unpri.org/sdgs/the-sdgs-will-drive-global-economic-growth/307.article>

⁴ International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, "Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions", julio de 2016, <https://www.hrprocurementlab.org/wp-content/uploads/2016/06/Public-Procurement-and-Human-Rights-A-Survey-of-Twenty-Jurisdictions-Final.pdf>

⁵ Comisión Europea, "Green and Sustainable Procurement", 2019, https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm

Gasto público: magnitud y alcance

Desde los equipos informáticos en edificios públicos, hasta las medicinas y el material médico y flotas de autobuses o puentes, los gobiernos deben adquirir una gran variedad de bienes, servicios y obras civiles del sector privado para poder seguir siendo operativos. Y como están invirtiendo el dinero de los contribuyentes, se espera que las autoridades locales y nacionales realicen adquisiciones de alta calidad, libres de corrupción y que representen una buena relación calidad-coste.

adquisiciones y el gasto para prestar servicios públicos básicos, pero se calcula que los gastos en materia de adquisiciones representan una quinta parte del PIB mundial, una media de aproximadamente el 12 % del PIB en los países de la OCDE y hasta el 30 % en muchos países en desarrollo^{7,8}.

Los gobiernos quieren cada vez más que las adquisiciones públicas reflejen agendas políticas más amplias, lo que significa que el gasto público debe

GRÁFICO 2

Las adquisiciones como porcentaje del PIB según el nivel de ingresos de los países



Fuentes: OCDE, Banco Mundial, Peterson Institute for International Economics



Los gobiernos de todo el mundo invierten 9,5 billones de USD cada año en la adquisición de bienes y servicios. Los países en desarrollo invierten 820.000 millones de USD cada año. La mayoría de estimaciones indican que dichos gastos representan aproximadamente entre el 12 y el 15 % del PIB, pero pueden alcanzar hasta el 30 %.

La mayoría del gasto público está orientado a la prestación de servicios sociales esenciales. Por otra parte, la contratación de infraestructuras emplea una porción significativa de las finanzas públicas. Por ejemplo, la OCDE prevé que las necesidades de gasto en materia de infraestructuras públicas por parte de los gobiernos miembros alcancen 71 billones de USD para el año 2030⁶.

Entre todos los bienes y servicios, las adquisiciones públicas representan un porcentaje considerable del PIB. Puede resultar difícil trazar la línea entre las

analizarse desde el punto de vista de objetivos como la sostenibilidad medioambiental, la igualdad de género o el acceso inclusivo a servicios y oportunidades económicas para todos los géneros, edades, etnias y capacidades. Dada la magnitud y el alcance económico del gasto público, los nuevos planteamientos para el gasto público presentan un potencial significativo para acelerar el progreso hacia el logro de los ODS. Las adquisiciones públicas están formadas por normas, estándares y principios que pueden impulsar o dificultar dicho progreso.

⁶ OCDE, «Infrastructure & Energy in Public Procurement», <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/infrastructure-energy/>

⁷ Banco Mundial, «Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies», noviembre de 2015, <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-0726-8>

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, «Sustainable Public Procurement», <https://www.unenvironment.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/sustainable-public-procurement>

Influencia sobre el mercado

Aquellos que realizan adquisiciones públicas también pueden ejercer su influencia. Al estar entre los primeros en adoptar nuevas tecnologías y productos y servicios sostenibles, las instituciones públicas pueden actuar como modelos a seguir en el ámbito de la producción y el consumo sostenible. Pueden emplear su poder adquisitivo para orientar a los innovadores del sector privado hacia el diseño y el desarrollo de servicios y productos que luchen contra el cambio climático, conserven recursos y aborden cuestiones sociales, desde la igualdad de género hasta los derechos humanos y condiciones laborales decentes. Dicha influencia abarca no solo aquello que produce y proporciona el sector privado sino también su manera de actuar.

«Los proveedores tienen otros clientes aparte del gobierno—explica el Sr. Sharma—. Así que las exigencias

del gobierno también repercuten en los servicios que prestan al sector privado y eso ayuda a mejorar las prácticas comerciales».

La Sra. Hedegaard cita el caso de Noruega, donde la demanda de transbordadores eléctricos, que no existían con anterioridad, llevó a la aparición de una nueva industria que ahora genera ingresos de exportación. «Si se emplean las adquisiciones públicas de manera mucho más estratégica se pueden cambiar las cosas y se pueden crear auténticas innovaciones», afirma.

Mediante actividades en materia de adquisiciones públicas inteligentes, los gobiernos ambiciosos pueden configurar los mercados a través de la financiación de programas a largo plazo y de innovaciones en su fase inicial, antes de que hayan alcanzado el nivel de viabilidad comercial necesario para la inversión del sector privado.

Gasto público en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)

Tan solo uno de los 17 ODS se refiere de forma explícita a las adquisiciones públicas: la meta 12.7 del ODS 12 destaca la necesidad de «promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales»⁹. No obstante, el gasto público es esencial para lograr la mayoría de los objetivos. Algunos ejemplos son:

ODS 5 - Igualdad de género: lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Las empresarias tan solo prestan sus servicios al 1 % del mercado mundial de las adquisiciones públicas, según algunas estimaciones¹⁰. Los gobiernos tienen una buena oportunidad para promover una mayor igualdad de género a través de sus gastos, por ejemplo, con programas para la participación de la comunidad,

políticas que permitan a empresas dirigidas por mujeres suministrar sus bienes y servicios con mayor facilidad y la introducción de objetivos en materia de adquisiciones que se centren en la paridad de género.

ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico: promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Como compradores a gran escala en una variedad de industrias, los gobiernos generan importantes oportunidades de empleo. Los gobiernos pueden trabajar para garantizar que existan oportunidades de empleo en diversos ámbitos del mercado laboral y exigir que sus proveedores proporcionen condiciones de trabajo decentes a sus empleados.

⁹ ODS 12.7, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg12>

¹⁰ Chatham House, "Gender-smart Procurement: Policies for Driving Change", diciembre de 2017, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/Gender-smart%20Procurement%20-%202020.12.2017.pdf>

ODS 9 - Industria, innovación, infraestructura: construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Más allá de su papel central en el desarrollo y el mantenimiento de infraestructuras sostenibles y de calidad, los gobiernos desempeñan un papel esencial en la promoción de la industrialización sostenible y el apoyo de la economía doméstica y la innovación. Los planteamientos específicos en materia de gasto público pueden ayudar a las pequeñas empresas a acceder al mercado, especialmente en los países en desarrollo, mientras que las inversiones en nuevos productos de alta tecnología pueden contribuir a la adhesión a la economía digital.

ODS 13 - Acción climática: adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Desde su capacidad para mejorar la eficiencia energética de los edificios públicos hasta el encargo de infraestructuras eficientes desde el punto de vista energético, los gobiernos ejercen una importante influencia sobre la transición hacia una economía de energías limpias. También son importantes consumidores de energía. Las adquisiciones locales y la evaluación de la huella de carbono de sus adquisiciones pueden permitir a los gobiernos reducir sus emisiones de carbono.

ODS 16 - Paz, justicia e instituciones fuertes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

Aunque este objetivo se centra en poner fin a la violencia y los abusos y promover el acceso a la justicia para todos, también incluye indicadores relacionados con la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones a todos los niveles. Dichos indicadores incluyen metas para reducir sustancialmente la corrupción y minimizar gastos innecesarios en el gasto público.

ODS 17 - Alianzas para los objetivos: fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Las alianzas y la colaboración serán fundamentales para lograr los ODS. Para fomentar las adquisiciones sostenibles, los gobiernos deberán trabajar con diversas partes interesadas. Dichas partes interesadas abarcan desde el sector privado, del que adquieren bienes y servicios, hasta la comunidad académica, que puede proporcionar las investigaciones y los datos que fundamentan las decisiones en materia de gastos, e incluso las organizaciones no gubernamentales, que pueden colaborar con los gobiernos para promover sus agendas políticas en materia de derechos humanos, igualdad y sostenibilidad medioambiental.

Cadenas de suministro sostenibles: lecciones aprendidas del sector empresarial

Además de orientar sus adquisiciones hacia bienes respetuosos con el medio ambiente y servicios inclusivos, los gobiernos que trabajan para cumplir los ODS a través de sus prácticas en materia de adquisiciones también tendrán que asegurarse de que sus cadenas de suministro no tengan impactos negativos. Las multinacionales, que obtienen bienes y servicios de todo el mundo, llevan mucho tiempo afrontando esta cuestión.

«Ha habido una auténtica evolución en la manera en la que se ha abordado la sostenibilidad a través de las adquisiciones en las cadenas de suministro— afirma Tara Norton, responsable de la cadena de suministro de BSR, un grupo de asesoría centrado en la sostenibilidad empresarial—. Y existe una amplia gama de herramientas específicas para las industrias o las mercancías, así que nadie tiene que inventar nada, tanto si se trata de una empresa o de un gobierno».

Dichas herramientas abarcan desde tecnologías como la cadena de bloques, que puede capturar datos sobre el origen y la cadena de custodia de materias primas y productos, hasta sistemas que permiten a los trabajadores denunciar abusos en su lugar de trabajo de manera anónima mediante un mensaje de texto. Dichos métodos pueden aportar la transparencia y rendición de cuentas que tanto necesitamos. Las cadenas de

suministro modernas pueden ser complejas, implicando muchos niveles de subcontratación ad hoc, y resulta imposible que alguna de las entidades de la cadena tenga pleno conocimiento de ellos y aún menos que pueda rendir cuentas.

Las empresas son cada vez más conscientes del impacto generado por sus gastos. En 2019, Procter & Gamble y ExxonMobil anunciaron importantes compromisos para fomentar la igualdad de género, en parte con la inversión de cientos de millones de dólares en empresas propiedad de mujeres en sus cadenas de suministro.

Mientras tanto, coaliciones empresariales como la Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible y la Responsible Business Alliance, una coalición industrial global dedicada a la responsabilidad social corporativa en cadenas mundiales de suministro, pueden ayudar a comprobar que las entidades afiliadas estén minimizando los efectos nocivos de sus actividades sobre el medio ambiente y las comunidades locales.

Los gobiernos pueden ser miembros de dichas coaliciones, ayudando a promover el desarrollo sostenible de acuerdo con el ODS 17 (Desarrollo sostenible mediante alianzas mundiales). Por ejemplo, en el año 2000, el Departamento de Estado de los Estados Unidos y el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido presentaron los Principios Voluntarios

de Seguridad y Derechos Humanos, reuniendo a grupos defensores de los derechos humanos, gobiernos y a las principales empresas petroleras y mineras para evitar abusos por parte de las fuerzas de seguridad públicas o privadas que protegen las operaciones de las empresas.

El reto al que se enfrenta cualquier comprador, especialmente en sectores como el informático y el textil, es que a menudo no poseen ni controlan la empresa proveedora que produce los ordenadores o las prendas. El proveedor puede tener muchos clientes con diferentes estándares. La ventaja de las coaliciones es que ofrecen una voz colectiva y poderosa para promover prácticas sostenibles por parte de sus proveedores. «Las empresas han aprendido a lo largo

de los años que no pueden hacerlo por sí sola—afirma la Sra. Norton—. Se necesitan varios actores para poder ejercer la influencia necesaria. Y como ya existen tantas iniciativas sectoriales, no tienen que empezar desde cero».

Esta voz colaborativa es especialmente poderosa en ámbitos en los que existen problemas sistémicos como abusos laborales, no solo en determinadas empresas sino en regiones o países enteros. «El hecho de reconocer esos desafíos y utilizar nuestra fuerza colectiva para tratar de promover un ambiente favorable es otra manera de actuar—afirma la Sra. Norton—. Y puede ser un ámbito en el que los gobiernos podrían llegar más lejos que las empresas».



Capítulo 2

Los obstáculos para lograr unas adquisiciones públicas eficaces

A la hora de aprovechar el potencial de las adquisiciones para alcanzar los objetivos de sostenibilidad y eficiencia, los gobiernos se enfrentan a muchos obstáculos, que van desde la corrupción hasta maneras obstructivas de trabajar e incentivos desalineados.

Las dificultades varían según el nivel de madurez económica de cada país. En los países en desarrollo, problemas urgentes como la lucha contra la extrema pobreza y las enfermedades pueden obstaculizar la aplicación de mejores estrategias en materia de adquisiciones, aunque dichas estrategias podrían ofrecer soluciones a dichos problemas. Las barreras externas y de mercado, como la inmadurez de los mercados, la falta de opciones de adquisiciones y las limitaciones de la oferta, también existen en muchos países, por lo que las iniciativas de sostenibilidad no siempre se pueden aplicar de manera inmediata.

Sin embargo, muchos de los obstáculos son organizativos. Las adquisiciones a menudo se consideran como funciones burocráticas financieras o administrativas, a diferencia de las operaciones en materia de políticas estratégicas. La cultura y la mentalidad de los profesionales de las adquisiciones pueden impedir la introducción de estrategias de desarrollo sostenible en el gasto público, mientras que la brecha de comunicación entre los responsables de las políticas y los encargados de las adquisiciones a menudo conlleva que los proyectos no consigan los resultados deseados por la organización.

Establecer objetivos coherentes

Tradicionalmente, las adquisiciones públicas se han dividido desde el punto de vista conceptual entre objetivos primarios, como la eficacia en función de los costes, la calidad, la relación calidad-coste y la integridad, y objetivos

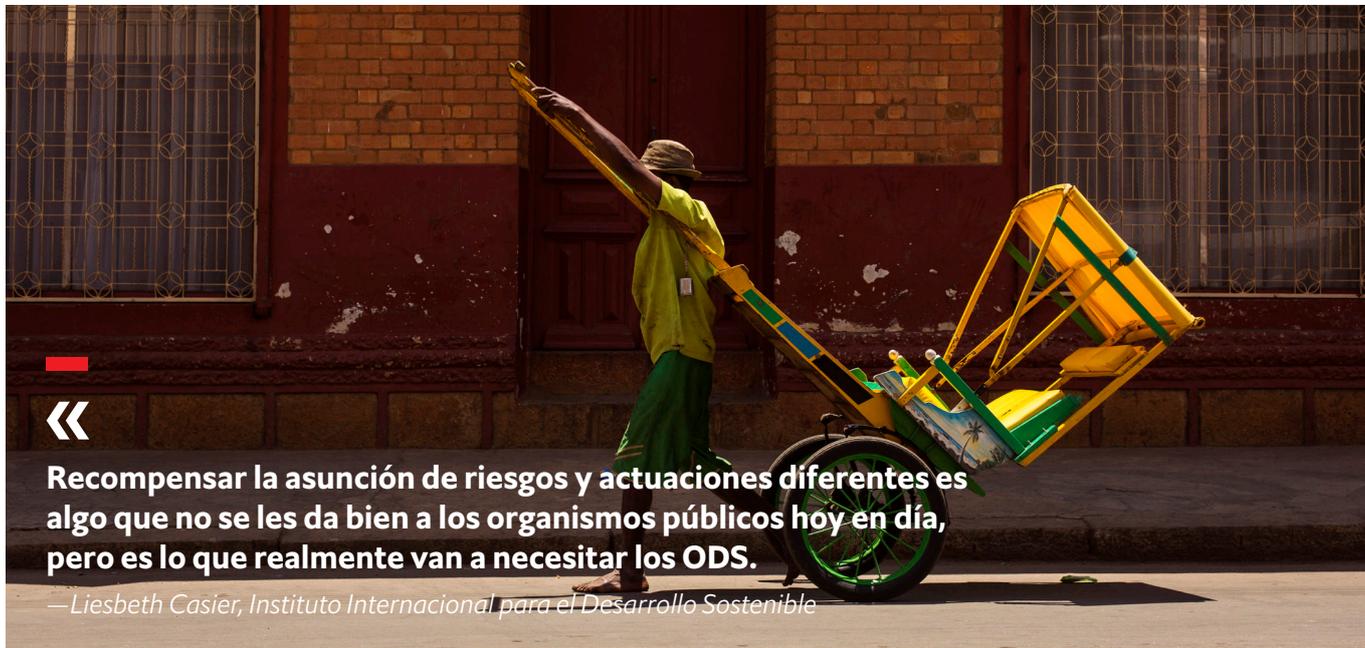
secundarios, como la promoción de pequeñas y medianas empresas (pymes), de negocios que son propiedad de mujeres y de adquisiciones ecológicas¹¹.

Para tratar de lograr el equilibrio, los gobiernos a menudo dan menos prioridad a los objetivos de sostenibilidad para abordar primero las cuestiones básicas. «Somos muy ineficaces con los objetivos primarios, así que pasar a los objetivos secundarios [como la sostenibilidad] resulta más complicado para los mercados emergentes», afirma la Sra. Pessino. Cita el ejemplo de gobiernos que ayudan a pymes a acceder al mercado de las adquisiciones públicas, con lo que podrían acabar pagando precios más altos. En otros casos, librar a los procesos de licitación de la corrupción puede ser un problema más urgente. «Si los países no prestan atención a los objetivos primarios, pueden tener dificultades para lograr los objetivos secundarios».

Al mismo tiempo, fijar una serie de exigencias relativas a la sostenibilidad para las licitaciones, además de medidas para asegurar la relación calidad-coste, puede ser contraproducente. Más reglas y más medidas de cumplimiento pueden dificultar la evaluación y desalentar a los proveedores, haciendo que el mercado sea más pequeño y menos competitivo y, por consiguiente, que las soluciones sean potencialmente mucho más caras y de menor calidad.

Sin embargo, los gobiernos comprenden cada vez mejor que dichos objetivos no son mutuamente excluyentes. Los resultados sostenibles y la relación calidad-coste no solo van de la mano, sobre todo a la hora de realizar una evaluación a largo plazo, pero una gestión deficiente de la eficacia en función de los costes, la calidad y la puntualidad puede ser el primer obstáculo para alcanzar algunos de los objetivos de los ODS, especialmente en economías menos desarrolladas.

¹¹ OCDE, “Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública”, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>



Recompensar la asunción de riesgos y actuaciones diferentes es algo que no se les da bien a los organismos públicos hoy en día, pero es lo que realmente van a necesitar los ODS.

—Liesbeth Casier, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

Parte del problema es que las consideraciones a corto plazo (obtener el precio más barato ahora, en lugar de analizar el coste de un producto a lo largo de su ciclo de vida) han dominado el sector de las adquisiciones públicas. «Hay un criterio que se impone frente al resto: obtener el precio más barato posible aquí y ahora—afirma la Sra. Hedegaard—. Uno de los mayores obstáculos es que no estamos incorporando la evaluación del ciclo de vida y el coste total de propiedad de forma suficientemente sistemática. Si se incluyera en todas las adquisiciones públicas, se podrían cambiar muchos hábitos de compra».

Es importante ser claros en cuanto a los objetivos y prestar mayor atención al desempeño y a los resultados en lugar de centrarse en productos específicos. Pero pronto surge un nuevo obstáculo: los países a menudo carecen de los datos y sistemas de evaluación que podrían demostrar el impacto social o medioambiental de las decisiones en materia de adquisiciones. Es necesario desarrollar marcos de medición que vayan más allá de la mera evaluación del ahorro de recursos financieros para medir la repercusión de las estrategias de adquisiciones en otras dimensiones que podrían demostrar un impacto social o medioambiental, según la OCDE.

Procesos lineales, normas complejas

Cuando se conciben de manera convencional, las adquisiciones son inflexibles y lineales por naturaleza: mediante este proceso la entidad contratante trata de articular claramente, para una especificación exacta, aquello que se requiere para resolver un problema o responder a una necesidad, y posteriormente se le entrega. Esto puede dificultar la incorporación en la toma de decisiones de criterios medioambientales o sociales, que tienden a ser más complejos y van más allá de los límites de los departamentos.

«Tradicionalmente, las adquisiciones públicas han sido un ejercicio un tanto mecánico en el que las reglas del juego estaban muy claras—afirma el Sr. Sharma—. Se ha querido que los documentos licitatorios sean tan detallados que no exista ninguna posibilidad de poder discrecional en la toma de decisiones».

Esto deja poco margen para la adaptación, la reiteración y el pensamiento estratégico más amplio necesarios para proporcionar las mejores soluciones y permitir las prioridades sociales y medioambientales para contribuir al desarrollo de mejores bienes, productos y servicios públicos.

En la práctica, esto podría impedir, por ejemplo, la introducción de normas más estrictas relativas al aislamiento en contratos de construcción de obras por temor a que esto retrase la fecha de conclusión, aunque un mejor aislamiento permite ahorrar energía y costes operativos a largo plazo. Y las especificaciones inflexibles, como para vehículos que utilicen gasolina o diésel, pueden excluir a empresas capaces de ofrecer alternativas más ecológicas, como vehículos eléctricos o híbridos. De manera más abstracta, un gobierno puede encargarse de construir un puente cuando en realidad un transbordador sería una mejor solución.

Las adquisiciones públicas permiten cierta innovación, especialmente cuando se diseñan nuevas licitaciones y se pueden incorporar las lecciones aprendidas de las licitaciones previas. Sin embargo, el proceso de cambio ha sido generalmente lento en el sector público.

Competencias, incentivos y mentalidades en la función de adquisiciones

En los gobiernos, los bajos niveles de profesionalización debido a la falta de competencias y habilidades necesarias implican que los departamentos de adquisiciones no siempre están equipados para tomar decisiones complejas sobre cuestiones de ética, igualdad y desarrollo sostenible.

Aunque los encargados de la formulación de políticas son generalmente conscientes del potencial de las adquisiciones públicas para propiciar los avances hacia el logro de los ODS, dicha concienciación es menos evidente en las categorías inferiores de la jerarquía en la función de adquisiciones. Según la OCDE, queda mucho por hacer para aumentar la concienciación, sobre todo a nivel regional, provincial y municipal, donde se realizan la mayor parte de los gastos.

GRÁFICO 3
La consecución de objetivos secundarios en las adquisiciones públicas



El gráfico anterior muestra el porcentaje de países desarrollados, de 28 países de la OCDE y Costa Rica, que han adoptado estrategias o políticas para alcanzar objetivos adicionales a través de las adquisiciones públicas, según encuestas recientes.

La Sra. Safo también ve la necesidad de educar a los encargados de las adquisiciones a todos los niveles del gobierno sobre la relación entre el gasto público y los ODS. «Si se crea una política y las personas no entienden en qué consiste el proceso, no pueden beneficiarse de ello», afirma.

Aumentar la concienciación entre los oficiales de adquisiciones no es la única prioridad. Introducir estructuras de apoyo e incentivos que hagan hincapié en el desarrollo sostenible es especialmente importante. Los responsables públicos de adquisiciones generalmente trabajan con presupuestos limitados y tratan de proporcionar una relación calidad-coste. Pueden tener poca experiencia en el ámbito de la sostenibilidad o en el trabajo con empresarios innovadores.

La situación se ve agravada por culturas políticas que recompensan la ausencia de errores, creando una aversión al riesgo que no promueve la innovación. Los funcionarios y los ministros pueden mostrarse reticentes a la hora de arriesgarse con un pequeño proveedor, mientras que nuevas formas de contratación que incluyen criterios medioambientales y sociales pueden suscitar el temor de que surjan protestas sobre licitaciones en las que las empresas presentan objeciones a los criterios de selección. «¿Cómo compensar la asunción de riesgos y una forma diferente de actuar? Esto es algo que no se les da bien a los organismos públicos hoy en día—afirma la Sra. Casier—. Pero es lo que realmente van a necesitar las adquisiciones para lograr los ODS».

La introducción de consideraciones relativas al medio ambiente o a la responsabilidad social en las adquisiciones también requiere nuevos planteamientos, afirma Erika Bozzay, asesora superior sobre adquisiciones públicas en la OCDE. «Pero en muchos países, las personas tratan con culturas de adquisiciones públicas que son reacias al

riesgo o en un entorno poco propicio». La corrupción y las influencias políticas indebidas también pueden contribuir a una cultura que no apoya la innovación.

Traspassar las fronteras

La existencia de silos departamentales en los gobiernos da lugar a una amplia gama de ineficiencias operativas. En el gasto público, la ausencia de opiniones consolidadas sobre las decisiones en materia de adquisiciones limita la capacidad de promover estrategias de sostenibilidad, que a menudo deben traspassar las fronteras de los departamentos. La situación se agrava por el hecho de que las adquisiciones son gestionadas a muchos niveles del gobierno, desde organismos nacionales hasta organismos estatales y municipales. «Millones de empresas presentan ofertas en procedimientos de adquisiciones que acaban adjudicando contratos de manera inconsistente porque se evalúan de manera diferente en diferentes regiones», afirma Gian Luigi Albano, responsable de división de Consip, el organismo central de compras de Italia.

Para que las adquisiciones se conviertan en una poderosa herramienta para alcanzar los ODS, los gobiernos deberán encontrar soluciones estratégicas para dicha fragmentación en todos los organismos y adoptar políticas con una aplicación universal cuando corresponda. Este fue el caso en Gante, donde la implementación de adquisiciones sostenibles supuso un desafío debido a la estructura altamente descentralizada de la ciudad belga. Para resolver el problema, la ciudad ha impulsado la sostenibilidad a través de todas las prácticas en materia de sostenibilidad, estableciendo metas e indicadores de progreso que incluyen un crecimiento interanual del 10 % en la adjudicación de contratos económicamente inclusivos (por ejemplo, servicios de limpieza prestados por grupos socialmente vulnerables) y una reducción de las emisiones de carbono del 10 %¹².

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, "Global Review of Public Procurement 2017", https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20919/GlobalReview_Sust_Procurement.pdf

Falta de transparencia

Por supuesto, mientras estas deficiencias «pasivas» dificultan una mejora de las prácticas de gasto público, hay otro problema «activo» más complejo: la corrupción. Dadas las grandes sumas de dinero, la gran escala y el elevado número de personas implicadas, los proyectos públicos presentan amplias oportunidades para conductas indebidas, que pueden suponer un coste mucho más elevado que los fondos perdidos. Si se adjudican contratos a proveedores con estándares más bajos y prácticas irresponsables o inseguras, los activos resultantes de baja calidad podrían costar vidas.

Aunque los gobiernos pueden introducir legislación que busque mantener las adquisiciones libres de corrupción, la existencia de normas no siempre proporciona una respuesta. «Vemos países en los que la corrupción es endémica a pesar de que han adoptado todos los marcos jurídicos e institucionales recomendados y las mejores prácticas—afirma Claudia Baez Camargo, responsable de investigación de la gobernanza del Instituto de Gobernanza de Basilea—. La mayoría reciben valoraciones muy positivas por sus sistemas formales de lucha contra la corrupción y en la práctica hacen muy poco».

La Sra. Baez Camargo afirma que la corrupción en las adquisiciones públicas a menudo se ve impulsada por relaciones de beneficio mutuo con empresas que proporcionan apoyo financiero a campañas políticas y reciben contratos como recompensa. «Detrás de algunos de los escándalos de corrupción más flagrantes en el ámbito de las adquisiciones públicas hay redes informales que conectan los intereses comerciales con las élites políticas asociadas porque se ayudan mutuamente».

Sin embargo, las percepciones de corrupción en realidad pueden aumentar el riesgo de corrupción. «En algunos casos, la confianza en la integridad de las adquisiciones

públicas es inferior al riesgo de corrupción en sí, con lo cual las empresas están menos interesadas en participar en licitaciones de adquisiciones públicas», dice Irina Lonean de Transparency International. El riesgo de corrupción aumenta cuando hay menos licitantes, explica. Muchas licitaciones tienen contratos con entre uno y tres licitantes, afirma. «Así que no hay suficiente competencia y el mercado no es lo suficientemente fuerte para exigir la rendición de cuentas de los licitantes».

Salvar las brechas de conocimiento y facilitar la colaboración con el sector privado

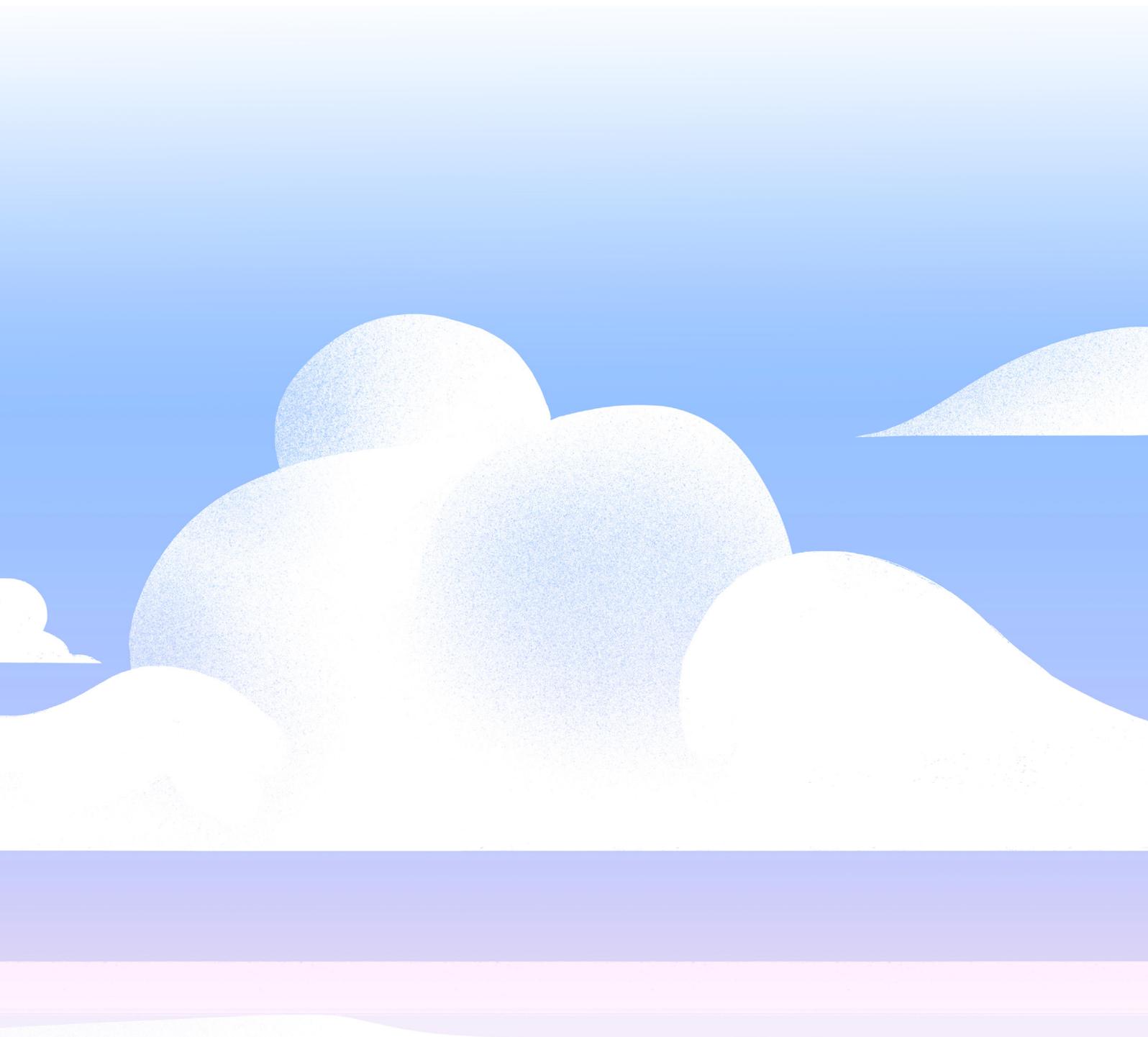
La competencia y los mercados abiertos son fundamentales para asegurar unos gastos públicos eficaces, pero una serie de obstáculos pueden impedir a los gobiernos obtener el mejor rendimiento del sector privado.

Políticas y prácticas excesivamente complejas en materia de adquisiciones, que pueden incluir leyes sobre adquisiciones establecidas para garantizar licitaciones justas y abiertas, a menudo disuaden a nuevos actores o a aquellos de menor tamaño. Los procesos complejos favorecen a aquellos que tienen más experiencia y limitan el acceso para las pymes, nuevas empresas y aquellas que participan por primera vez, empresas que pueden estar mejor equipadas para proporcionar soluciones innovadoras frente a los desafíos sociales y medioambientales que las grandes empresas con modelos de negocio consolidados. Las pequeñas empresas también pueden ser excluidas por problemas de liquidez, cuando los contratos tardan mucho tiempo en pasar a través del sistema de adquisiciones de un gobierno.

Esto dificulta la capacidad de los gobiernos para avanzar hacia el logro de los ODS relacionados con la igualdad y la inclusión económica, pero también restringe el número de proveedores potenciales y reduce la competencia, en detrimento de la innovación y la reducción de los costes.

La demanda de soluciones para afrontar los desafíos sociales y medioambientales promueve la creación de empresas con productos innovadores en todo el mundo. Mientras que parte de la responsabilidad recae en los compradores públicos, quienes deben estudiar estas nuevas oportunidades, las empresas también podrían hacer más para compartir nuevas soluciones con los

compradores, ya que es posible que los gobiernos no conozcan todas las opciones posibles. No obstante, con frecuencia los contratos no se adjudican debido a normas y requisitos estrictos del sector público, lo que sugiere que los gobiernos y los proveedores del sector privado deben mejorar tanto su colaboración como su comunicación.



Capítulo 3

Cómo gestionar el gasto público: políticas, herramientas y prácticas

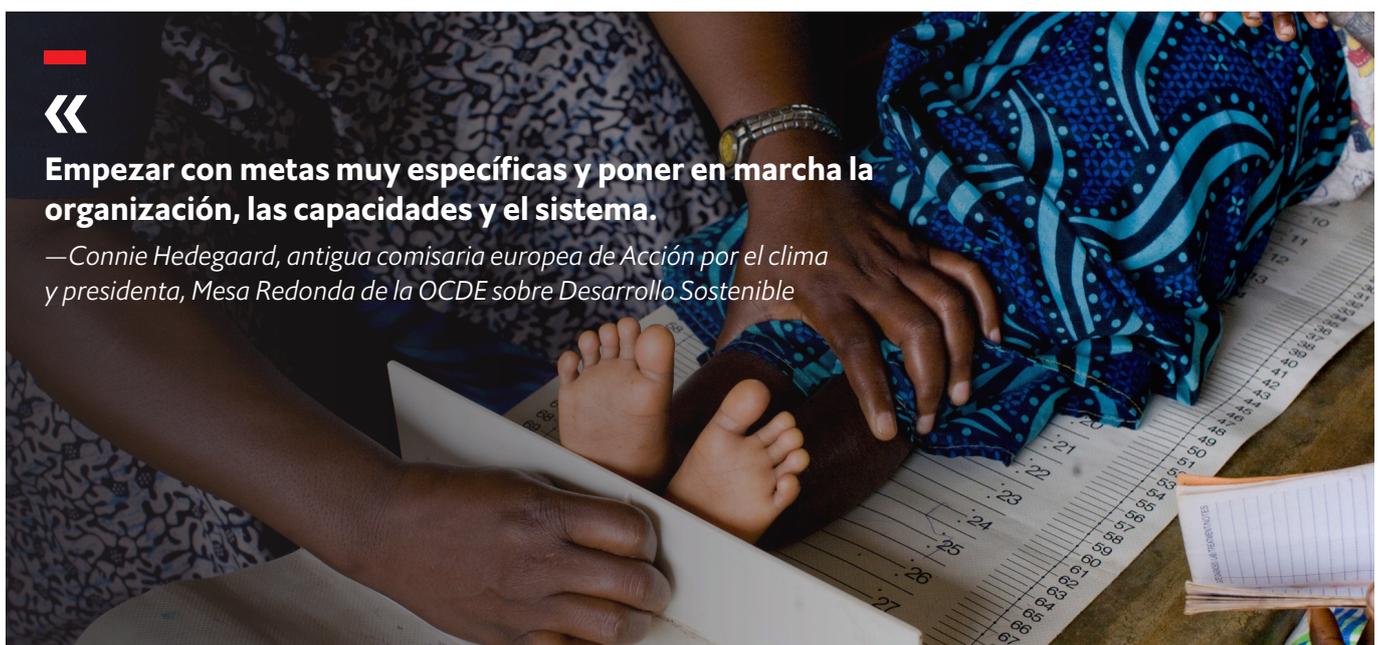
La transición hacia un gasto público eficiente y económicamente productivo que además sea sostenible y equitativo no puede hacerse de un día para otro, sobre todo en instituciones públicas lentas que están sujetas a una amplia gama de partes interesadas. A nivel interno, se debe cambiar desde la legislación y las directrices de licitación hasta la estructura organizativa. Todas estas herramientas pueden ayudar a que el progreso tenga lugar con mayor rapidez y animar a los proveedores a estar preparados para ajustar sus ofertas para cumplir los objetivos públicos de sostenibilidad.

Instaurar normas y tener en cuenta las perspectivas a largo plazo, pero tener en cuenta los obstáculos de entrada

El documento licitatorio constituye una herramienta clave para las adquisiciones sostenibles, así como el análisis

del mercado que tiene lugar antes de su preparación. Al introducir requisitos relativos a determinados estándares y prácticas relacionadas con el impacto medioambiental y social, los gobiernos pueden convencer a los fabricantes y demás proveedores para que propongan soluciones que cumplan no solo criterios tradicionales como el precio y la calidad, sino también criterios como la protección medioambiental y prácticas laborales igualitarias¹³. Las licitaciones también pueden incluir un análisis de la relación calidad-coste a lo largo del ciclo de vida que evalúe los beneficios en materia de costes de productos y servicios sostenibles con el tiempo, conjuntamente con el coste de factores externos como las emisiones de carbono.

Por ejemplo, los gobiernos pueden fomentar marcos plurianuales de contabilidad y de presupuestos que permitan reportar los gastos o recurrir a préstamos contando con los ingresos futuros, teniendo en cuenta los



Empezar con metas muy específicas y poner en marcha la organización, las capacidades y el sistema.

—Connie Hedegaard, antigua comisaria europea de Acción por el clima y presidenta, Mesa Redonda de la OCDE sobre Desarrollo Sostenible

¹³ State Ecology Academy of Postgraduate Education and Management at the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine, "Handbook on Sustainable Public Procurement: Integration Sustainability Criteria into Public Procurement Procedures", 2016 https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/handbook_spp.pdf



beneficios (como la vida útil más larga de las luces LED) que se generan durante el ciclo de vida de los activos¹⁴. Aunque en la actualidad no es muy frecuente en el sector público, incluir un análisis del coste a lo largo del ciclo de vida en las adquisiciones podría ayudar a corregir la suposición de que los productos y servicios sostenibles son más costosos.

«Los gastos actuales son importantes, pero los gastos a lo largo del ciclo de vida del activo, en cuanto a costes de explotación y de mantenimiento, etc., son aún más importantes—afirma el Sr. Sharma—. Así que no siempre es el coste inicial inferior el que ofrece la mejor relación calidad-coste. El coste a lo largo de la vida útil de un activo es lo que debería condicionar la decisión sobre cómo y qué adquirir».

Los gobiernos deberían ser prudentes para no abrumar a los proveedores con obstáculos que deban sortear y deberían asegurarse de que los nuevos criterios de sostenibilidad no pongan barreras que bloqueen la entrada a los proveedores, sobre todo en países en desarrollo. Por ejemplo, en el año 2012, el Ministerio de Educación de Vietnam puso en marcha un procedimiento de licitación para obtener madera sostenible y talada de manera legal. En aquel entonces, la mayoría de los proveedores fueron incapaces de demostrar que cumplían dichos requisitos,

así que el Ministerio aceptó una prueba certificada de la tala legal como un criterio de adjudicación opcional y estableció un plazo de 16 meses durante el cual los proveedores podían obtener los certificados de origen necesarios. El hecho de que el Gobierno asegurara que las licitaciones futuras incluirían los mismos requisitos supuso un incentivo para el cumplimiento por parte de los proveedores¹⁵. Trabajar de manera más colaborativa con el sector privado (véase «Entablar el diálogo» en la página 28) puede ayudar a garantizar que los criterios sean realistas y correctos.

Empezar a pequeña escala

Como lograr cada uno de los 17 ODS puede parecer un importante desafío, la Sra. Hedegaard insiste en la necesidad de abordar unos cuantos ámbitos al principio y después ir avanzando de forma gradual. «Es mejor comenzar con algunas metas muy específicas y poner en marcha la organización, las capacidades y el sistema, en lugar de quedarnos paralizados porque la tarea engloba todos los aspectos del planeta», afirma.

Ghana está siguiendo este planteamiento y en la actualidad está desarrollando una política mediante la cual el 30 % de

¹⁴ Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, "Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: A Question of Value", diciembre de 2009, https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/life_cycle_costing.pdf

¹⁵ Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, "The Case for Pursuing Sustainable Public Procurement in Lower Income Countries", septiembre de 2012, https://www.iisd.org/pdf/2014/spp_lower_income_countries.pdf

los contratos de adquisiciones públicas se adjudicarán a mujeres, jóvenes y personas con discapacidades. En primer lugar, tiene la intención de aplicar la política a pequeña escala y en sectores que puedan beneficiar a grupos desfavorecidos para después aplicar la política de manera más amplia. «Creemos que debería empezar con una fase piloto—afirma la Sra. Safo—. «Hemos identificado algunos contratos simples de adquisiciones, como el suministro de prensa, trabajos de jardinería o pintura y la reparación de impresoras y material de oficina».

Comprometidos con la lucha contra la corrupción

La transparencia y los procesos justos de adquisiciones desempeñan un papel importante para impulsar los progresos hacia los ODS. Para que los gobiernos utilicen de forma activa las adquisiciones para hacer el bien, deben ser conscientes del impacto de sus decisiones relacionadas con los gastos y tener en cuenta a los destinatarios finales de dichos fondos.

Por ejemplo, las adquisiciones pueden hacer mucho para evitar abusos como el trabajo infantil y la trata de personas. También tienen poder para fomentar la equidad económica y la inclusión, a través de la legislación. En Sudáfrica, la Ley Marco de Adquisiciones Preferenciales (*Preferential Procurement Policy Framework Act*, PPPFA), promulgada en el año 2017, exige que las autoridades públicas tengan en cuenta un sistema preferencial de puntos a la hora de evaluar los contratos.

Este marco no solo establece precios justos, sino que también incluye objetivos específicos, como la contratación de personas históricamente desfavorecidas al haber sufrido discriminación por motivos de raza, género o discapacidad¹⁶. Se emplea un sistema de puntuación para evaluar y adjudicar las licitaciones basándose en parte en la medición de criterios de capacitación económica de la

comunidad negra (en este contexto, el término «negra» se refiere a ciudadanos negros, de color, indios, asiáticos y chinos de segunda generación)¹⁷.

Aunque la lucha contra la corrupción implica dejar atrás conflictos de intereses afianzados, algunos mecanismos pueden contribuir a garantizar que los contratos estén libres de corrupción. Una solución consiste en utilizar un enfoque similar a los Pactos de Integridad desarrollados por Transparency International, a través de los cuales las autoridades de contratación y los licitantes se comprometen a emplear las mejores prácticas en materia de transparencia¹⁸. «Para adquisiciones más arriesgadas, puede haber un seguimiento más intensivo, a través de la inteligencia digital y humana», afirma Irina Lonean, coordinadora de Pactos de Integridad de Transparency International.

Un ejemplo de ello es un proyecto para la contratación de infraestructuras viales en Bulgaria, un país que ha luchado para erradicar la corrupción en las adquisiciones públicas desde su transición hacia la democracia. El país está trabajando junto con Transparency International, utilizando un Pacto de Integridad firmado con la Agencia de Infraestructuras Viales para hacer un seguimiento del diseño y la construcción de un túnel por un valor de 128 millones de euros (148,2 millones USD) a lo largo de la autopista de Struma, cerca del pueblo de Zheleznitsa¹⁹.

¹⁶ International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, «Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions», julio de 2016, <https://www.hrprocurementlab.org/wp-content/uploads/2016/06/Public-Procurement-and-Human-Rights-A-Survey-of-Twenty-Jurisdictions-Final.pdf>

¹⁷ Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, «Implementing Sustainable Public Procurement in South Africa: Where to start», mayo de 2014, https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/implementing_spp_south_africa.pdf

¹⁸ Transparency International, «Integrity Pacts», https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/5

¹⁹ Transparency International Bulgaria, «Integrity Pact: Bulgarian Model», http://integrity.transparency.bg/en/wp-content/uploads/sites/2/2016/04/IP_BGModel_EN.pdf and «Bulgaria: Transparency in Motorway Construction», https://www.transparency.org/whatwedo/activity/bulgaria_transparency_in_motorway_construction

Las ciudades allanan el camino

Al ser responsables de más del 70 % de las emisiones de carbono relacionadas con la energía a nivel mundial, las ciudades se enfrentan a difíciles desafíos para la transición hacia un futuro con bajos niveles de carbono. Sin embargo, también tienen poderosos recursos a su disposición: las adquisiciones de las ciudades no solo representan un amplio porcentaje de los presupuestos municipales, sino que también pueden representar hasta un tercio del gasto público total en muchos países, según CDP, que apoya a los inversores, a las empresas, a las ciudades, a los estados y a las regiones para comunicar y gestionar sus impactos medioambientales²⁰. «Dado que [las adquisiciones de las ciudades] constituyen una proporción muy significativa de los gastos nacionales en materia de adquisiciones, la involucración de las ciudades presenta un gran potencial—afirma Katie Walsh, responsable de ciudades, estados y regiones en América del Norte de CDP—. Y las decisiones relativas a las adquisiciones realizadas y planificadas por parte de las ciudades pueden enviar un mensaje directo a los proveedores».

La construcción es un ejemplo de la magnitud del impacto de las ciudades. En Oslo, la capital noruega, que invierte mil millones cada año (1.100 millones de USD) en múltiples construcciones, desde residencias de ancianos y escuelas hasta infraestructuras de agua y de transporte, se ha hecho especial hincapié en el desarrollo de métodos más ecológicos, afirma el alcalde actual del municipio de Oslo, Raymond Johansen. «Nos hemos centrado en obras sin energías fósiles y hemos podido desarrollar materiales libres de carbono y maquinaria sin emisiones de carbono junto con empresas privadas. Asimismo, hemos empleado nuestros estándares en materia de adquisiciones para desarrollar estándares basados en un bajo nivel de emisiones de carbono».

Por supuesto, las ciudades también pueden verse limitadas, sobre todo cuando tienen presupuestos limitados y se han establecido normativas exigiendo que presten mayor atención a los costes. «En algunos de sus contratos, las especificaciones están limitadas por cambios normativos que limitan la selección [de las ciudades]—afirma la Sra. Walsh—. Podría haber una alternativa más ecológica, pero la situación presupuestaria de la ciudad ha llevado al establecimiento de una normativa para seleccionar al licitante con el coste más bajo, incluso cuando el licitante en cuestión puede no estar ejerciendo el mejor impacto».

Sin embargo, las ciudades también pueden abrir el camino para la innovación en las adquisiciones públicas. Para algunos, esto significa establecer objetivos en materia de adquisiciones sostenibles. Esto ha sido una prioridad para el Gobierno Metropolitano de Seúl que lleva más de una década promoviendo las adquisiciones ecológicas (centrándose en las energías limpias). La capital de Corea del Sur ha fijado unos objetivos ambiciosos para el año 2020. Pretende que el 70 % de las adquisiciones de productos seleccionados sean ecológicas, que todas las luces interiores de los edificios públicos sean LED, que 200MW de la energía de la ciudad sean suministrados por sistemas fotovoltaicos situados en instalaciones públicas y que todos los nuevos edificios que sean propiedad de la ciudad dispongan de las mejores certificaciones y alcancen la categoría superior de eficiencia energética²¹.

En Oslo se emplea un «presupuesto climático» como herramienta de gobernanza, permitiendo a la ciudad supervisar los planes relativos al logro de sus objetivos, qué medidas de mitigación se han puesto en marcha y quién es el encargado de

²⁰ CDP, "Why Public Procurement is Critical to Sustainable Cities", October 2018, <https://www.cdp.net/en/articles/cities/why-public-procurement-is-critical-to-sustainable-cities>

²¹ Global Lead City Network on Sustainable Procurement, "Seoul – South Korea: Sustainable Procurement Targets", <http://glcn-on-sp.org/cities/seoul/>

ponerlas en práctica²². La ciudad quiere ayudar a los demás a emplear dicha herramienta, compartiendo conocimientos a través del Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades C40, una red que apoya a las grandes ciudades, muchas de las cuales están situadas en países en desarrollo, a colaborar de manera eficaz. «[El presupuesto climático] es una buena herramienta para ayudar a las ciudades a saber qué hacer, como medir sus acciones y hacer un seguimiento de lo que funciona y lo que no», afirma el Sr. Johansen.

No todos los objetivos de sostenibilidad de las ciudades se limitan a la huella medioambiental urbana. Por ejemplo, Oslo también ha estado trabajando para aplicar el marco de los Diez Principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas desde el año 2012, que incluye principios relativos a los derechos humanos, a los derechos laborales y a la lucha contra la corrupción²³. En particular, las autoridades de las ciudades se han centrado en la protección de

los derechos de los numerosos trabajadores que llegan a la ciudad desde Europa del Este. «Utilizar las adquisiciones públicas para construir un mercado laboral más ecológico ha sido muy importante para nosotros», afirma el Sr. Johansen.

Las ciudades también han comprendido el potencial de su poder colectivo en materia de adquisiciones. Por ejemplo, en junio de 2019, más de 140 ciudades y municipios de la iniciativa de los Alcaldes por el Clima, una colaboración de ciudades de todos los Estados Unidos, anunció su compromiso para llevar a cabo la adquisición colectiva de 2.100 vehículos eléctricos para el año 2020²⁴. La iniciativa no solo ayudará a ahorrar dinero y a reducir las emisiones, sino que también enviará una señal al mercado. «La iniciativa relativa a los vehículos eléctricos demuestra que existe una demanda, se trata de un gesto elocuente», afirma la Sra. Walsh.

²² KlimaOslo, "The Climate Budget – Explained", <https://www.klimaoslo.no/2019/10/29/the-climate-budget-for-dummies/>

²³ Global Lead City Network on Sustainable Procurement, "City of Oslo (Norway) Sustainable Procurement Profile", http://glcn-on-sp.org/fileadmin/user_upload/Publications/SP_Profiles/City_of_Oslo_GLCN_on_SP_Profile.pdf

²⁴ Alcaldes por el Clima, "EV Purchasing Collaborative Announces More Than 140 Cities and Counties Have Committed to Purchasing Over 2,100 EVs by 2020", junio de 2019, <https://driveevfleets.org/media/#1571673628671-db67d268-6b77>

Armonizar la estrategia

Para evitar soluciones fragmentadas y contradictorias en materia de adquisiciones sostenibles, los gobiernos deben establecer normas y procedimientos uniformes, definiciones homogeneizadas de lo que constituye una adquisición sostenible y objetivos estratégicos comunes que puedan seguir todos los organismos y unidades de adquisiciones.

Esto es algo que Ucrania, con financiación de la Unión Europea, intentó lograr en el año 2016 con la publicación *A Handbook on Sustainable Public Procurement*²⁵. Los planes más amplios en materia de sostenibilidad de los gobiernos, en los que las adquisiciones desempeñan un importante papel, también pueden ayudar a afianzar una visión unificada en el gasto público. Por ejemplo, en Costa Rica las entidades públicas están obligadas por ley a implementar planes de gestión medioambiental que incluyan objetivos en materia de adquisiciones sostenibles.

El Sr. Albano sostiene que dados los diferentes organismos que participan en las adquisiciones públicas a nivel nacional y local, la coordinación es esencial. Cita el ejemplo de esfuerzos para reducir las emisiones de carbono a través de las políticas de adquisiciones. «Porque se puede hacer de miles de maneras diferentes, desde exigencias mínimas de calidad hasta recompensas y estándares, y porque la demanda pública está diseminada a través de cientos de miles de entidades diferentes, si no hay directrices de política suficientemente específicas, se corre el riesgo de tener miles de maneras diferentes de hacerlo».

No obstante, las adquisiciones centrales no son necesariamente la mejor opción. Por ejemplo, Oslo, la capital noruega, posee una función descentralizada para las adquisiciones: los altos directivos de cada uno de los 50 organismos gubernamentales de la ciudad ratifican el compromiso de incrementar la producción y el consumo sostenible. Posteriormente esto se refleja en los Planes de Acción Locales para todas las actividades de adquisiciones²⁶. La ciudad también ha trabajado para fomentar la concienciación sobre adquisiciones sostenibles en todos sus organismos. «Llevó mucha capacitación para los encargados de adquisiciones», afirma el alcalde actual del municipio de Oslo, el Sr. Johansen.

Sin embargo, la mayoría coincide que es fundamental tener leyes, incentivos financieros y objetivos de política claramente definidos que puedan guiar a una amplia gama de entidades compradoras a nivel nacional y local. En algunos casos, esto significa establecer requisitos obligatorios. China ha adoptado este enfoque para apoyar la adquisición de productos ahorradores de energía y respetuosos con el medio ambiente, y además para acelerar la retirada progresiva de productos poco eficaces²⁷.

Las políticas nacionales también pueden orientar las adquisiciones hacia soluciones que ayuden a lograr los ODS, tanto al interior del gobierno como de forma más amplia en la cadena de suministro. En este sentido, Colombia es un claro ejemplo. El Gobierno de Colombia ha establecido una serie de disposiciones en materia de adquisiciones sostenibles en sus políticas nacionales,

²⁵ State Ecology Academy of Postgraduate Education and Management at the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine, "Handbook on Sustainable Public Procurement: Integration Sustainability Criteria into Public Procurement Procedures", 2016, https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/handbook_spp.pdf

²⁶ Global Lead City Network on Sustainable Procurement, "City of Oslo (Norway): Sustainable Procurement Profile", http://gln-on-sp.org/fileadmin/user_upload/Publications/SP_Profiles/City_of_Oslo_GLCN_on_SP_Profile.pdf

²⁷ X Wang, Y Lui, Y Ju, "Sustainable Public Procurement Policies on Promoting Scientific and Technological Innovation in China: Comparisons with the U.S., the UK, Japan, Germany, France, and South Korea", MDPI, junio de 2018, <https://pdfs.semanticscholar.org/e1e4/9cde93fb35550eb4085fa28acfb8f45010bf.pdf>

incluida la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible de 2010 y las disposiciones del Decreto 1082 que regula el sector administrativo de las planificaciones nacionales. Por otra parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está trabajando con la Agencia Nacional de Contratación Pública para formular un plan de acción en materia de adquisiciones sostenibles a nivel nacional²⁸.

En Italia, el Plan de Acción Nacional para la Sostenibilidad Medioambiental del Consumo de las Administraciones Públicas tiene como objetivo mejorar los conocimientos sobre prácticas de adquisiciones sostenibles en los organismos públicos. Proporciona directrices para procesos de adquisiciones sostenibles e indica los criterios medioambientales que deben incluir las especificaciones de las licitaciones. Los objetivos nacionales se fijan cada tres años y son monitoreados periódicamente para evaluar los ámbitos de éxito y de mejora. También exige la inclusión de adquisiciones ecológicas en la legislación regional²⁹.

A menudo los cambios se realizan a nivel local. Para Ghana, una prioridad es garantizar que su cuota para los contratos de adquisiciones que benefician a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad sea adoptada a todos los niveles del gobierno. «No solo la estamos implementando a nivel ministerial—afirma la Sra. Safo—. También llegará a las estructuras de gobierno local, las asambleas de distrito, las asambleas municipales y las estructuras de gobierno regional, para llegar a las poblaciones desfavorecidas y marginadas y que se puedan alcanzar los objetivos».

Los Gobiernos también están trabajando para profesionalizar la función de adquisiciones públicas. El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IIDS) ha trabajado con los gobiernos para incrementar la profesionalización de las adquisiciones públicas y profundizar los conocimientos sobre adquisiciones sostenibles. Por ejemplo, en Bhután, a través de una colaboración en materia de adquisiciones públicas durante tres años, el IIDS ha trabajado con socios como el Instituto Real de Gestión, que imparte capacitación a los funcionarios del país. Cuando finalizó el proyecto en el año 2017, el Instituto Real de Gestión lanzó un plan de estudios sobre adquisiciones ecológicas que se sigue utilizando hoy en día, afirma la Sra. Casier³⁰.

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, "Factsheets on Sustainable Public Procurement in National Governments", 2017, <https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/factsheets2017.pdf>

²⁹ FUNDECYT, "Guidelines on how to capitalise green procurement as an enabler of industrial symbiosis", 2017, https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/SYMBI_A1.4_Guidelines%20on%20Green%20Public%20Procurement_DRAFT.pdf

³⁰ Green Public Procurement in Bhutan Knowledge Platform, <http://gpp.rim.edu.bt/>

Herramientas tecnológicas

El avance y la implementación de tecnologías digitales puede hacer mucho para facilitarles la vida a los gobiernos que buscan mejores prácticas en materia de adquisiciones para apoyar sus prioridades de desarrollo sostenible. Tecnologías como la inteligencia artificial (IA), y especialmente técnicas como el aprendizaje automático, pueden disminuir la carga de responsabilidad del personal de adquisiciones en cuanto a procesos de contratación y de identificación de proveedores, incluyendo la identificación de proveedores con sus correspondientes compradores. La tecnología también permite aumentar la eficacia, ahorrando tiempo para que el personal de adquisiciones se pueda centrar en decisiones más estratégicas.

La tecnología también puede ayudar a los compradores públicos a aumentar la transparencia y evitar la corrupción. «Si la información se publica de manera que pueda ser leída por herramientas digitales, los macrodatos y la inteligencia artificial pueden ser utilizados por instituciones de supervisión para analizar los ámbitos que presentan riesgos más altos e iniciar una investigación», afirma la Sra. Lonean.

En Hungría, el proyecto Red Flags, desarrollado por Transparency International Hungría, ofrece una herramienta interactiva que permite a los ciudadanos, a los periodistas y a los funcionarios públicos monitorizar los procesos de adquisiciones y su implementación para detectar riesgos de fraude en diferentes fases del proceso. La herramienta verifica automáticamente los documentos de adquisiciones del Tenders Electronic Daily, el diario europeo de adquisiciones públicas y emplea un algoritmo para identificar adquisiciones con riesgos que pudieran justificar un análisis más detallado. Los usuarios se

pueden registrar para recibir alertas en distintos ámbitos cuando se publican adquisiciones públicas con riesgos³¹. El hecho de desencadenar una alerta no equivale necesariamente a un caso de corrupción, afirma Transparency International, pero los periodistas de investigación lo han utilizado para desenmascarar casos de corrupción en el pasado.

Por supuesto, la transición hacia la digitalización plantea más dificultades para los países en desarrollo, cuyo objetivo principal puede ser el establecimiento de las estructuras básicas para lograr procesos de adquisiciones eficaces en lugar de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial. Para hacer frente a ello, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales tiene una iniciativa centrada en la promoción de datos abiertos que aumenta la transparencia y tiene como efecto disuadir de la corrupción³².

Más allá de la prevención de la corrupción, la tecnología facilita enormemente el control de la eficacia. Por ejemplo, en Brasil, el BID está trabajando con facturas electrónicas que comparan precios de mercado con el importe que los compradores públicos pagan por medicamentos. «Debemos centrarnos en los programas informáticos, la automatización y su utilización para analizar los resultados, así como el efecto que tienen para alcanzar la eficiencia», afirma la Sra. Pessino.

La falta de familiaridad también plantea desafíos para los gobiernos cuando tratan de adquirir nuevas tecnologías. Para hacer frente a este reto, el Gobierno del Reino Unido publicó directrices recientemente para la adquisición de tecnologías basadas en la inteligencia artificial, que asesoran sobre cuestiones como, por ejemplo, el equilibrio entre el

³¹ Página web de Red Flags, <https://www.redflags.eu/>

³² Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, "Public Procurement as a Driver of Growth in Developing Countries: Governance Challenges and Reform Opportunities", enero de 2016, <https://www.csis.org/events/public-procurement-driver-growth-developing-countries>

beneficio público y los riesgos y cómo centrarse en la transparencia y la rendición de cuentas³³.

Los gobiernos deberán familiarizarse con estas herramientas digitales emergentes, y dado el volumen

de datos que los organismos de adquisiciones deben tratar, el uso de la tecnología no hará más que aumentar. «Hay mucha información que es difícil de asimilar—explica la Sra. Casier—, así que la automatización ofrece un enorme potencial».

Estados emprendedores: impulsar la innovación a través de las adquisiciones

Los gobiernos también han tratado de orientar a los mercados hacia productos y soluciones que propicien el progreso hacia los ODS a través de prácticas en materia de adquisiciones.

Una opción consiste en adquirir las innovaciones antes de que estén listas para su comercialización, lo que se conoce como «adquisiciones precomerciales». Esto no solo permite a los gobiernos pasar a las tecnologías más recientes, sino que también puede ayudar a impulsar iniciativas de sostenibilidad que pueden transformar todos los sectores de la economía. «Las adquisiciones pueden impulsar la innovación a través de las adquisiciones precomerciales de innovaciones», afirma la Sra. Casier. Por ejemplo, hace varios años China se fijó como objetivo garantizar que el 40 % de las adquisiciones públicas fueran de soluciones innovadoras³⁴.

Muchos gobiernos están adoptando este enfoque a través de lo que se denomina «innovación en materia de adquisiciones públicas», mediante la cual los gobiernos desarrollan prácticas y estrategias que tratan de configurar el mercado e incentivar a los proveedores para que encuentren soluciones innovadoras o diseñen proyectos innovadores.

Los encargados de la formulación de políticas pueden emplear una serie de herramientas para promover la innovación a través de las adquisiciones. Por ejemplo, Corea del Sur apoya la identificación de los productos técnicos de las pymes al exigir que los organismos públicos los prioricen en sus adquisiciones. El país también financia algunos gastos de investigación y desarrollo para pymes que están creando nuevas tecnologías y las exime del pago de tasas de patentes³⁵.

China permite el trato preferencial para pymes mediante la utilización de herramientas como garantías de crédito, fianzas de cumplimiento, plazos de pago y métodos de pago. En República Dominicana, las normativas ayudan a orientar las adquisiciones hacia las pymes al permitir que pequeñas empresas participen en procesos de selección a través de consorcios o asociaciones y ofrecerles la posibilidad de recibir un anticipo del 20 % del proyecto para que su participación sea más viable³⁶.

También se necesita apoyo a la hora de involucrar a los grupos desfavorecidos en las adquisiciones públicas. Ghana, por ejemplo, está trabajando para facilitar la participación de grupos desfavorecidos en procesos de licitaciones y tiene la intención de reservar fondos para apoyar esta causa e implicar a grupos de la sociedad civil que puedan ofrecer asistencia jurídica gratuita. «Todo forma parte del proceso de implementación—afirma la Sra.

³³ Oficina de Inteligencia Artificial del Reino Unido, "Draft Guidelines for AI procurement", septiembre de 2019, <https://www.gov.uk/government/publications/draft-guidelines-for-ai-procurement/draft-guidelines-for-ai-procurement>

³⁴ Comisión Europea, "Quantifying the impact of Pre-Commercial Procurement (PCP) in Europe based on evidence from the ICT sector", 2014, https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2015-44/final_report_published_11779.pdf

³⁵ MDPI, "Sustainable Public Procurement Policies on Promoting Scientific and Technological Innovation in China: Comparisons with the U.S., the UK, Japan, Germany, France, and South Korea", 2018, <https://pdfs.semanticscholar.org/e1e4/9cde93fb35550eb4085fa28acfb8f45010bf.pdf>

³⁶ Banco Mundial, "Promotion of SMEs/Local Content in Public Procurement Laws and Regulation", <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/promotion-smes-local-content-public-procurement-laws-and-regulation>

Safo—. Queremos simplificarlo para que cualquier persona con escasa formación pueda comprender el proceso y presentar ofertas para los contratos».

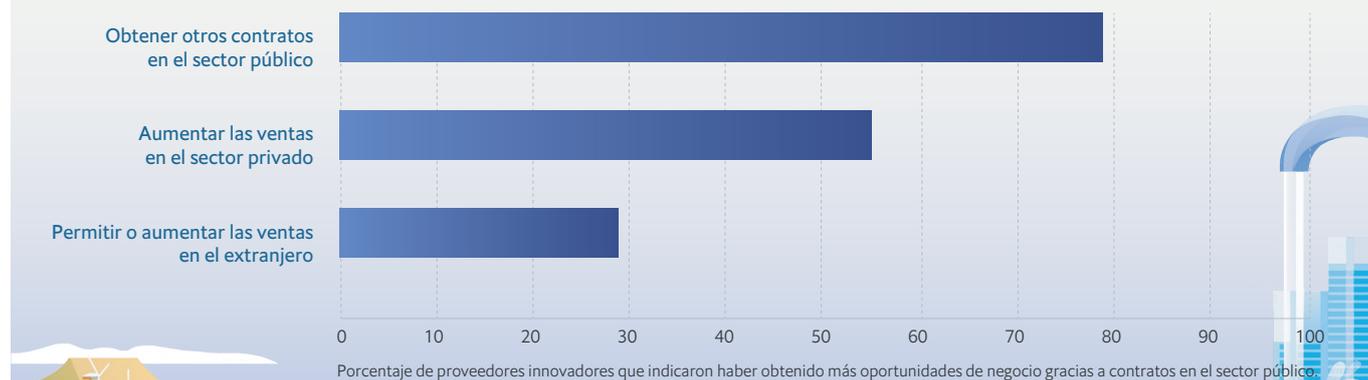
Entablar el diálogo, y empezar pronto

Acceder a las innovaciones más recientes significa empezar a tener en cuenta el desarrollo sostenible en una etapa temprana del ciclo de adquisiciones. Por ejemplo, Servicios Públicos y Adquisiciones de Canadá (PSPC), el organismo central de adquisiciones del Gobierno de Canadá, promueve la comunicación temprana entre los departamentos de adquisiciones y los proveedores potenciales para garantizar que son capaces de cumplir los requerimientos de licitación. El PSPC también emite declaraciones de interés y solicitudes de información, ofrece consultas individuales a los proveedores y celebra jornadas dedicadas a la industria. Estos diferentes mecanismos permiten a los compradores del gobierno identificar a los proveedores más apropiados

para responder a las distintas necesidades del gobierno y evaluar las complejidades y los riesgos asociados con una adquisición, lo cual les permite concebir estrategias de mitigación en una fase temprana³⁷.

Este tipo de trabajo preliminar es especialmente importante cuando se trata de identificar proveedores que cumplen criterios sociales y medioambientales. La Sra. Casier cita el ejemplo de un programa de rehabilitación de edificios en Eindhoven, en los Países Bajos. La ciudad ha empleado una serie de procesos de adquisiciones para mejorar su compromiso con el mercado, incluyendo una fase de exploración previa a las adquisiciones. Como parte de ello, la autoridad de contratación utilizó comunicaciones externas para informar al mercado de su intención de alcanzar la neutralidad energética de la ciudad para el año 2045 y el papel que desempeñarían los edificios municipales para lograr dicho objetivo. La fase de exploración y de consulta también informó al

GRÁFICO 4
Repercusiones



Fuente: Public Procurement for Innovation, 2015, Charles Edquist, Nicholas S Vonortas, Jon Mikel Zabala-Iturriagoitia y Jakob Edler

Las adquisiciones públicas tienen repercusiones positivas en cuanto a la expansión del mercado. La gran mayoría de las empresas que indicaron haber realizado innovaciones como resultado de la entrega de contratos en el sector público también indicaron haber obtenido contratos adicionales del sector público como consecuencia de dichas innovaciones. Más de la mitad experimentaron un aumento de las ventas en el sector público.

³⁷ OCDE, "Country case: Early engagement in Canada", 2015, <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/early-engagement-canada.pdf>

mercado sobre su intención de dejar atrás proyectos de construcción individuales para seguir un enfoque más integral en las adquisiciones. Dicho cambio requeriría productos y servicios a largo plazo que aumentaran la sostenibilidad y la eficiencia energética para una serie de edificios municipales. A continuación, se pidió a los proveedores interesados que presentaran sus ideas a través de una página web³⁸.

La Sra. Bozzay sostiene que este planteamiento es fundamental cuando los compradores públicos están tratando de integrar la sostenibilidad en sus actividades. «Todo el proceso debería empezar mucho antes con un análisis de las necesidades para que los compradores públicos entiendan lo que realmente necesitan. Pero también debe haber algún tipo de análisis para comprender lo que el mercado puede ofrecer—afirma—. Las adquisiciones públicas no empiezan cuando se publica el anuncio de licitación».



³⁸ Documento de WWF, "Moving towards sustainable performance-based procurement in the Western Cape: A guidebook for supply-chain managers and policy makers", 2017, http://dtnac4dflyw8.cloudfront.net/downloads/WWF_2018_Moving_towards_sustainable_performance_based_procurement_WC.pdf

Conclusiones

En la actualidad se observa una evolución hacia la utilización de las adquisiciones públicas como una herramienta mucho más estratégica para apoyar la sostenibilidad, así como otros objetivos de desarrollo nacional. Este planteamiento puede ayudar a los gobiernos a conseguir avances importantes para el logro de los ODS.

Como demuestran los muchos ejemplos y casos prácticos de este ensayo, los principales beneficios son el ahorro de costes a largo plazo, la reducción de las emisiones y la creación de oportunidades de empleo inclusivo. Pero casi todos los ODS se ven afectados por decisiones en materia de gasto público. Corresponde a los gobiernos garantizar que dichos efectos sean positivos.

Mientras que los gobiernos deben hacer frente a graves insuficiencias de financiación a la hora de lograr los ODS (en varios países las insuficiencias en cuanto a las necesidades estimadas corresponden a más de una cuarta parte del PIB (véase el gráfico 1)), las adquisiciones son un ámbito propicio para lograr triunfos rápidos y significativos. Dada la magnitud del gasto público, pequeñas mejoras de la eficiencia pueden ahorrar miles de millones de dólares. La mejora de las prácticas de adquisiciones también puede cambiar e incluso salvar vidas, atenuar la degradación medioambiental y ayudar a construir una economía sostenible y resiliente.

Sin embargo, los gobiernos deberán superar muchos obstáculos. Entre la persistencia del razonamiento a corto plazo, la fragmentación de las estructuras organizativas, la corrupción generalizada y la falta de conocimientos básicos en el mercado de las adquisiciones, todavía quedan muchas batallas por librar.

No obstante, con los ODS como marco de referencia, muchos gobiernos, en gran medida en países en desarrollo, están empezando a implementar normativas, sistemas y estructuras organizativas capaces de promover sus objetivos. En Ghana, el gobierno decidió crear un organismo específico para las adquisiciones públicas. «Nos pareció conveniente tener un ministerio para las adquisiciones públicas al que se encomienda dicha responsabilidad para desarrollar las estrategias y las políticas necesarias para lograr los ODS», afirma la Sra. Safo.

La tecnología también será una poderosa herramienta, permitiendo analizar grandes volúmenes de datos para identificar nuevas oportunidades en materia de adquisiciones, identificar casos de corrupción o riesgos de corrupción, y ofrecer los niveles de transparencia que esperan los ciudadanos y las empresas en la actualidad.

También es esencial tener una visión de futuro. «Se debe garantizar que los compradores no se limitan a adquirir soluciones anteriores, sino que buscan de forma activa en el mercado las soluciones que pueden lograr la sostenibilidad—afirma la Sra. Casier, del IIDS—. Se trata de integrar este planteamiento estratégico».

Con las estructuras adecuadas, la función de las adquisiciones públicas puede permitir a los gobiernos convertirse en líderes en todos los sectores de la economía. «Es algo muy importante porque las adquisiciones públicas deben ser una fuerza impulsora para remodelar el sector privado», afirma el Sr. Sharma, del Banco Mundial.

Muchos de ellos deberán primero establecer los elementos básicos. En los países en desarrollo, a menudo se considera que la sostenibilidad es un lujo que a duras penas pueden permitirse, sobre todo cuando los gobiernos todavía están luchando para satisfacer las necesidades básicas. Sin embargo, si dichos países pueden adoptar el programa de los ODS, las adquisiciones públicas sostenibles ofrecen oportunidades que abarcan todos los sectores, incluyendo la reducción de los niveles de pobreza, la disminución de la corrupción, menos costes de energía y mayor eficacia en los servicios en general.

De hecho, los beneficios de las adquisiciones sostenibles se aplican a las economías en cualquier etapa de su desarrollo. Cuidadosamente diseñadas y apoyadas por las estructuras organizativas y las herramientas tecnológicas adecuadas, las estrategias en materia de adquisiciones públicas sostenibles pueden hacer más que meramente combatir los impactos negativos sobre la sociedad y el medio ambiente. Pueden ayudar a los países a luchar contra la privación, avanzar hacia una economía con bajas emisiones de carbono y crear oportunidades de empleo equitativo necesarias para que todas las personas puedan tener medios de vida decentes y una mejor calidad de vida.



A pesar de que se han tomado todas las medidas posibles para comprobar la veracidad de la información, The Economist Intelligence Unit Ltd. no se hace responsable del uso de este informe, así como tampoco de la información, opiniones o conclusiones que en este se exponen. Las conclusiones y opiniones expresadas en el informe no reflejan necesariamente las opiniones del patrocinador.

LONDRES

20 Cabot Square
Londres, E14 4QW
Reino Unido
Tel.: (44.20) 7576 8000
Fax: (44.20) 7576 8500
Correo electrónico:
london@eiu.com

GINEBRA

Rue de l'Athénée 32
1206 Ginebra
Suiza
Tel.: (41) 22 566 2470
Fax: (41) 22 346 93 47
Correo electrónico:
geneva@eiu.com

NUEVA YORK

750 Third Avenue
5th Floor
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América
Tel.: (1.212) 554 0600
Fax: (1.212) 586 1181/2
Correo electrónico:
americas@eiu.com

DUBÁI

Office 1301a
Aurora Tower
Dubai Media City
Dubái
Tel.: (971) 4 433 4202
Fax: (971) 4 438 0224
Correo electrónico:
dubai@eiu.com

HONG KONG

1301
12 Taikoo Wan Road
Taikoo Shing
Hong Kong
Tel.: (852) 2585 3888
Fax: (852) 2802 7638
Correo electrónico:
asia@eiu.com

SINGAPUR

8 Cross Street
#23-01 Manulife Tower
Singapur
048424
Tel.: (65) 6534 5177
Fax: (65) 6534 5077
Correo electrónico:
asia@eiu.com