

Capítulo 3. Apoyo estratégico de los objetivos complementarios en Nuevo León

En este capítulo se analiza la forma como Nuevo León persigue estratégicamente objetivos complementarios de políticas públicas mediante las contrataciones públicas. Los objetivos complementarios de políticas públicas de la contratación pública son entre otros los objetivos que trascienden las metas tradicionales de la adquisición pública (por ejemplo, resultados ventajosos en términos de eficiencia, eficacia y transparencia). Abarcan temas como apoyo a las pequeñas y medianas empresas, objetivos sociales y ambientales, y apoyo a las soluciones innovadoras. En este capítulo se analiza el marco legal e institucional vigente en Nuevo León, y el espacio que brinda para objetivos secundarios de políticas públicas. Además, en este capítulo se presentan ideas para que Nuevo León vincule la contratación pública a sus metas de desarrollo estratégico más amplias. Por último, se exploran los beneficios de la adquisición pública sustentable, como un mayor valor por el dinero y el logro de metas complementarias de políticas públicas.

Este capítulo se enfoca en el grado en el cual Nuevo León utiliza —en forma estratégica— la adquisición pública para apoyar objetivos complementarios de políticas públicas; por ejemplo, apoyo a pequeñas y medianas empresas (PYMES), objetivos sociales y ambientales, e innovación. Se analizan los esfuerzos actuales y destaca estrategias para que Nuevo León logre el impacto máximo en relación con la contratación pública estratégica y objetivos complementarios de políticas públicas.

Este capítulo sobre objetivos específicos de adquisición pública complementa el análisis general de los capítulos 1 (análisis del marco regulatorio y legal en Nuevo León) y 2 (justicia y eficiencia). A partir de estas dos perspectivas más generales, en este capítulo se considera la contratación pública en Nuevo León en el contexto de sus desafíos generales. La revisión plantea si la adquisición pública se utiliza en su sentido estratégico y sirve a los ciudadanos de Nuevo León más allá de los objetivos de contratación pública tradicionales.

Los objetivos complementarios de políticas públicas se refieren a los que trascienden los aspectos de las políticas públicas primarias. Cada vez más, los gobiernos de todo el mundo se fijan objetivos complementarios de políticas públicas mediante la contratación pública. Aparte de los objetivos como eficiencia, efectividad, transparencia y otros, la contratación pública puede contribuir a lograr metas más generales. Muchos líderes saben esto, y trabajan para que con la contratación pública se alcancen objetivos complementarios, más ambiciosos. Estas metas suelen abarcar lo siguiente:

- Apoyo a las empresas pequeñas y medianas (PYMES).
- Apoyo a la innovación.
- “Mejorar el ambiente”.
- Mejorar las condiciones para los grupos marginados o insuficientemente representados económicamente.
- Atender otros desafíos de la sociedad (OECD, 2015^[1]).

A menudo, la contratación pública que se orienta a estas metas complementarias se denomina adquisición pública sustentable o adquisición pública estratégica. En este capítulo se utilizan ambas expresiones indistintamente.

En general, los países obtienen los siguientes beneficios de la adquisición pública sustentable (Clement, Watt y Semple, 2016^[2]):

- Logro de metas de políticas públicas relacionadas con la sustentabilidad.
- Mejor valor por el dinero.
- Beneficios por reputación.
- Cumplimiento legal.
- Innovación y soluciones creativas a problemas sociales.

En este capítulo se cubren tres áreas potenciales de acción hacia el apoyo de objetivos complementarios mediante la adquisición pública estratégica:

1. Explorar el potencial de la adquisición pública sustentable para Nuevo León.
2. Hallar espacio para la adquisición pública sustentable en los marcos vigentes, y emplearlo en la práctica cotidiana.
3. Trabajar en un marco de políticas públicas que apoye la adquisición pública sustentable.

3.1. Explorar el potencial de la contratación pública sustentable en Nuevo León

Nuevo León puede explorar los beneficios de la adquisición pública sustentable o estratégica para lograr metas complementarias de políticas públicas. Actualmente hay poca concientización sobre los impactos secundarios de la contratación pública. Más aún, casi no se consideran estos temas en las prácticas de adquisición cotidianas en Nuevo León.

Al explorar objetivos complementarios de políticas públicas, Nuevo León podría expandir los impactos positivos de la adquisición pública en forma significativa en el contexto de la región. Varios problemas, como el apoyo a las PYMES, se podrían tratar mediante la adquisición pública.

La OCDE describe el mecanismo de trabajo de la adquisición pública estratégica en equilibrio con otras metas de contratación pública. En otras palabras, los objetivos complementarios se deben equilibrar de manera adecuada con las metas primarias de la contratación pública. Esta relación se describe en la siguiente Recomendación de la OCDE, en el principio V. En general, la OCDE defiende un proceso de tres etapas:

1. Identificar beneficios de la adquisición pública estratégica y sus límites (es decir, el equilibrio específico de objetivos en el contexto del país individual).
2. Establecer una estrategia para guiar el uso incremental de la adquisición pública estratégica y definir medidas concretas que pudieran ser benéficas en el contexto dado.
3. Monitorear cualquier actividad y adaptar cuando sea necesario.

Recuadro 3.1. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública

El Consejo:

V. RECOMIENDA que los Adherentes reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación.

A tal fin, los Adherentes deberán:

i) Evaluar la adecuación de la contratación pública como instrumento para perseguir objetivos secundarios de política de acuerdo con unas prioridades nacionales claras, valorando los potenciales beneficios frente a la necesidad de lograr la obligada rentabilidad. Deberá tenerse en cuenta tanto la capacidad del personal de contratación pública para ayudar al logro de los objetivos secundarios de política como los recursos necesarios para el seguimiento de los avances de esos objetivos.

ii) Elaborar una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública. En relación con los objetivos secundarios de política a cuyo logro va a colaborar la contratación pública, deberán desarrollarse una adecuada planificación, un análisis de referencia y una evaluación de riesgos, y deberán establecerse los resultados previstos, todo ello de cara al desarrollo de los oportunos planes de acción o directrices de puesta en marcha.

iii) Emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política. Deberán cuantificarse, conforme a metas o etapas adecuadas, los resultados de cualquier uso del sistema de contratación pública en apoyo de objetivos secundarios de política, a fin de proporcionar a los responsables de la formulación de las políticas la información oportuna acerca de los beneficios y los costos de dicho uso. La eficacia deberá cuantificarse tanto a nivel de cada proceso de contratación pública como en referencia al logro de los resultados previstos en materia de política. Además, deberá evaluarse periódicamente el efecto global que sobre el sistema de contratación pública tiene la persecución de objetivos secundarios de política, con el fin de abordar la posible sobrecarga de objetivos.

Fuente: (OECD, 2015^[1]).

Como se menciona en la Recomendación de la OCDE (y que se detalla a mayor profundidad en la lista de principios de la OCDE para su implementación), es vital que los Estados analicen el grado al que sería benéfico fijar objetivos complementarios de políticas públicas mediante la contratación pública. La lista de la OCDE sugiere las siguientes medidas (OECD, 2016^[3]):

- Establecer qué costos y beneficios se asocian en forma concreta a las metas por alcanzar.
- Identificar qué objetivos complementarios se deben plantear al considerar prioridades nacionales y los objetivos primarios de la contratación pública (entrega de bienes y servicios para apoyar las políticas públicas gubernamentales de manera oportuna, económica y eficiente).

- Evaluar y administrar los efectos y riesgos asociados a la búsqueda de objetivos complementarios de políticas públicas, y proteger especialmente contra el riesgo de “sobrecarga de objetivos” (es decir, perseguir tantos objetivos complementarios que el conjunto de medidas resultantes se vuelva incontrolable e ineficiente).
- Profesionalizar al personal de contratación pública para que manejen esta estrategia.

Las siguientes secciones proporcionan antecedentes de metas de políticas públicas que se suelen plantear como parte de la adquisición pública estratégica, además de ser pertinentes para la contratación pública en Nuevo León. En diversas áreas de políticas públicas, Nuevo León emprende medidas individuales de apoyo a algunos aspectos del desarrollo sustentable, pero no parece haber formulado ningún esfuerzo específico en contratación pública.

3.1.1. Apoyo a pequeñas y medianas empresas (PYMES)

En muchos países, las PYMES representan una parte mayor del empleo y crecimiento. En este contexto, los países se esfuerzan por apoyar a las PYMES. La adquisición pública representa una gran fuente de demanda para los servicios de las PYMES. Sin embargo, las PYMES suelen enfrentar obstáculos específicos para participar en la contratación pública. Por ejemplo, las PYMES pueden carecer de la capacidad de licitar y cumplir contratos gubernamentales grandes. En ocasiones, la demora de pagos desalienta a las PYMES de buscar contratos gubernamentales debido a restricciones de flujo de efectivo. A menudo, las PYMES tienen menor acceso a crédito, lo cual dificulta invertir, crecer y responder a pedidos mayores (Bell y Tayler, 2016^[4]) (European Commission, 2014^[5]) (OECD, 2016^[6]).

Algunas prácticas recomendables de varios países para estimular la participación de las PYMES en la adquisición pública son (OECD, 2016^[3]):

- Leyes, reglamentos y políticas para estimular la participación de las PYMES en adquisiciones.
- Retirar barreras de acceso a PYMES para la adquisición pública mediante:
 - Divulgación y admisión de licitaciones en Internet.
 - Utilización de lotes.
 - Simplificación de procedimientos administrativos para las PYMES.
- Capacitación y desarrollo de capacidades para las PYMES, con guías en Internet, programas y talleres, puntos de contacto o servicios de asesoría centralizada.
- Cuotas preferenciales e incentivos financieros para las PYMES (como eliminación o reducción de cuotas, o pagos más expeditos).
- Sistemas para monitorear la participación de las PYMES.
- Sensibilización de los compradores públicos y las PYMES.

La experiencia de Irlanda muestra la relevancia de apoyar de manera activa a las PYMES y dirigir la administración pública para que participen en contratos públicos (véase el Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Políticas secundarias. Esquema de capacitación Ve-a-Licitar para PYMES

Inter-Trade Irlanda, dependencia del Departamento de Empleos, Empresas e Innovación en Irlanda (DJEI), proporciona una serie de servicios a los negocios con la meta de mejorar oportunidades de crecimiento, innovación y competitividad. Entre otras tareas, se le reconoce en el mercado por ofrecer servicios enfocados específicamente a las PYMES para ayudarles en los mercados de compra.

Su servicio emblemático en este sentido es el esquema de capacitación Ve-a-Licitar (Go-2-Tender). Es un taller de dos días de licitación práctica diseñado para las PYMES, el cual cubre aspectos básicos de adquisición. Durante el seminario, se enseña a las PYMES el conocimiento, habilidades y prácticas para ser exitosos en las licitaciones, como identificar oportunidades, decidir licitar o no, y capacitación en la elaboración de licitaciones exitosas.

Para participar, las empresas deben cubrir varios criterios de elegibilidad, como estar clasificado como PYMES, operar en los sectores de manufactura y servicios de comercio y capacidad de demostrar potencial de exportación, entre otros atributos. Los talleres están a cargo de especialistas en licitaciones experimentados y dan información de las prácticas de adquisición de los organismos del sector público en Irlanda. También se invita a oradores de organizaciones de adquisición gubernamental central. Además de la sesión plenaria, medio día del taller se dedica a sesiones de mentoría, en donde los participantes pueden elegir su tema de interés. Los talleres se ofrecen en diversos lugares y aplican cuotas de participación de EUR 100. En 2016 se celebraron siete seminarios en el país, y se prevé algo semejante para 2017. Los participantes también se pueden postular para un taller de seguimiento una vez concluido el primer seminario de Go-2-Tender. Desde que se inició el programa, en 2007, han participado más de 900 empresas y pudieron ganar contratos de adquisición con un valor de EUR 69 millones.

Inter-Trade Irlanda también organiza actos llamados Conozca al comprador (Meet the Buyer), en donde las PYMES tienen la oportunidad de conocer en persona a los compradores del sector público. La dependencia también proporciona asistencia adicional mediante guías de preguntas frecuentes, videos y presentaciones, así como organiza actos dedicados a tendencias emergentes que impactan el entorno de adquisición para las PYMES.

Fuente: Office of Government Procurement.

De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León, 99.4% de todas las empresas en el estado son PYMES (MIPYMES, micro, pequeñas y medianas empresas), que emplean a más de un millón de personas. (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2016, p. 86^[7]). En México en general, casi 70% de los empleos se ubica en PYMES (OECD, 2017^[8]). Estas cifras ilustran el papel tan importante de las PYMES en Nuevo León y en México en su conjunto. El hecho que la economía de Nuevo León sea una de las más grandes del país sirve para subrayar este punto. Nuevo León, además del gobierno federal de México, ha tomado medidas en años recientes para impulsar a las PYMES (Ciudadano, s.f.^[9]) (OECD, 2017^[8]).

A pesar de constituir una participación tan grande en la economía de Nuevo León, el sistema de adquisición pública de Nuevo León tiene algunos obstáculos sistémicos contra la participación de PYMES en la contratación pública. Como reportaron varias partes

interesadas, un problema relevante se relaciona con pagos de la administración pública en conexión con adquisiciones públicas. Estos pagos generalmente se demoran. Los proveedores reportaron que en ocasiones esperan hasta seis meses para el pago después de ingresar una factura. El seguimiento a los pagos puede ser un proceso complicado y tardado, que requiere de visitas personales frecuentes a las autoridades estatales, ingreso repetido de documentos y cuestiones similares. Esto puede ser problemático para las empresas pequeñas que no pueden dedicar un esfuerzo significativo a este seguimiento; estas empresas también sufren más por pagos retrasados debido a su menor flujo de efectivo en general. En Nuevo León se han dado casos de proveedores que se niegan a proporcionar servicios de mantenimiento al gobierno porque no les pagan. Además, la práctica estándar en procedimientos de adquisición es solicitar una fianza, la cual generalmente equivale a alrededor de 10% del valor del contrato. Las partes interesadas afirmaron que esta es una gran carga para las pequeñas empresas.

Otros obstáculos para las PYMES se relacionan con el complejo proceso para el registro e ingreso de documentos para participar en una licitación. De acuerdo con el artículo 24 de la ley de adquisiciones públicas cada año es necesario un registro nuevo. Del mismo modo, se deben presentar documentos completos nuevos de manera personal (y en copia en papel) con cada licitación. Se exige esto a las empresas aunque se haya entregado exactamente lo mismo antes. Si bien esta práctica tiene aspectos positivos, como mantener actualizada la información, crea una carga sustancial para las PYMES.

Sin embargo, las PYMES tienen algunas ventajas en el área de obras públicas. La razón es que se permiten propuestas conjuntas y generalmente se conducen en proyectos de infraestructura mayor en el estado. Los proyectos más grandes se suelen encargar a consorcios. Esto permite a las PYMES participar en contratos grandes. Para obras públicas, las autoridades suelen elegir proveedores locales porque por lo general ofrecen un precio más bajo.

3.1.2. Compras verdes

La adquisición pública “verde” se refiere a la “adquisición pública de productos y servicios menos dañinos al ambiente al tomar en consideración su ciclo de vida completo” (OECD, 2015_[10]). Los países reconocen cada vez más que sus compras se deben alinear con estrategias más generales para proteger el ambiente, reducir el consumo de carbón, incrementar la eficiencia de energía y mantener la biodiversidad.

Algunas de las prácticas recomendables de varios países para estimular la adquisición pública verde son las siguientes (OECD, 2016_[3]):

- Leyes, regulaciones y políticas públicas de apoyo a la adquisición pública verde.
- Planes para adquisición pública verde en relación con el mercado (soluciones en la oferta, capacidad, etc.) y evaluaciones de costo / beneficio.
- Uso de estándares ambientales en las especificaciones técnicas, como materiales, contenido reciclado, métodos de producción, permitir soluciones alternativas, criterios de exclusión por falta de cumplimiento, entre otras.
- Uso de estándares ambientales en los criterios de adjudicación y cláusulas de desempeño del contrato (criterios ambientales ponderados, ecoetiquetas como criterio, sistemas de administración ambiental como criterio).
- Sistemas para monitorear la adquisición pública verde.
- Actividades de profesionalización.
- Fomentar la concientización.

En su Plan Estatal de Desarrollo, Nuevo León realza varios enfoques relacionados con el ambiente, como la mejora de calidad del aire y cumplir la demanda de energía en el estado. Para lograr estas metas, Nuevo León necesita invertir, por ejemplo, en vías públicas o en infraestructura en energía renovable (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2016, p. 176^[7]). Estos aspectos se vinculan de modo significativo a la contratación pública. Sin embargo, como se detalla más adelante, el proceso de adquisición pública actual otorga una consideración limitada a los aspectos ambientales.

3.1.3. Adquisición para innovación

Los países apoyan la innovación porque la innovación dispara el crecimiento económico y genera empleos. Al hacerlo, los países cada vez destacan más las políticas públicas del lado de la demanda (es decir, crear una demanda de soluciones innovadoras) en lugar de la oferta (es decir, crear mejores condiciones para materializar innovaciones). La contratación pública es una de las herramientas más importantes de las políticas públicas del lado de la demanda (OECD, 2017^[11]).

Algunas prácticas recomendables de varios países para estimular la contratación pública para innovación son las siguientes (OECD, 2016^[3]):

- Disposiciones o regulaciones legales para estimular la inclusión de empresas innovadoras en la adquisición pública.
- Trato preferencial para empresas innovadoras.
 - Apoyo específico para PYMES innovadoras (como esquemas de garantía de compra y contratos marco para productos certificados).
- Flexibilidad en la organización de procesos de licitación con el objetivo de estimular la colaboración a través de las fronteras o entre instituciones para proyectos interdisciplinarios.
- Flexibilidad en la solución requerida con enfoque en las necesidades, en lugar de la compra específica de productos, en todo el proceso de adquisición (comenzando con la planeación y pasando por los documentos de licitación y la contratación).
- Incentivos para efectuar adquisición de innovación.
- Sistemas para monitorear el impacto de la adquisición de innovación.
- Actividades de profesionalización para equipar a los compradores con el conocimiento técnico adecuado para conducir la adquisición de innovación.
- Aumentar la concientización por parte de compradores y proveedores potenciales.

Nuevo León asigna 1% de su presupuesto estatal para apoyar la innovación, ciencia e investigación. De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo, un enfoque de largo alcance para la creación de un ambiente favorable para la innovación ha contribuido al alto estándar de vida de Nuevo León, que excede de hecho el promedio mexicano (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2016, p. 85^[7]).

En este contexto de políticas favorables para la innovación, la contratación pública puede impulsar más la innovación. Actualmente, la administración de Nuevo León no utiliza la adquisición pública para innovación.

3.2. Aprovechar por completo las posibilidades del marco legal y regulatorio del estado para la adquisición pública sustentable al enfocarse en prácticas cotidianas

Nuevo León podría expandir la implementación práctica de adquisición pública estratégica para lograr objetivos complementarios de políticas públicas. Hoy en día, el marco legal y regulatorio del estado provee la posibilidad de fijar objetivos complementarios de políticas públicas mediante la contratación pública. No obstante, hay poca evidencia de que los compradores en realidad aprovechen esta oportunidad. Por ejemplo, ningún proceso estatal de adquisiciones tiene en cuenta objetivos ambientales.

Al utilizar todas las posibilidades de la ley para incorporar aspectos de sustentabilidad en los procesos de adquisición, Nuevo León podría apoyar el logro de ciertas metas de políticas públicas. Por ejemplo, esto sucedería con objetivos de políticas públicas delineados en el Plan Estatal de Desarrollo. Las medidas dirigidas podrían promover más consideración de los objetivos complementarios de políticas públicas de forma individual. Al hacerlo, Nuevo León puede empezar poco a poco, primero con el potencial existente sin abrumar la capacidad limitada del gobierno. En una etapa posterior, los funcionarios pueden comenzar la preparación para una estrategia general de adquisición pública sustentable.

3.2.1. Marco de políticas de Nuevo León para objetivos complementarios de políticas públicas

Un requisito indispensable para la adquisición pública estratégica es un marco legal y regulatorio que permita incorporar objetivos complementarios de políticas públicas. Al proporcionar esta flexibilidad legal, los países buscan planteamientos diferentes. Mientras que algunos países establecen la base legal para adquisición pública estratégica al estructurar la ley de contratación pública general en concordancia, otros países adoptan leyes específicas en uno o varios objetivos complementarios. Estas leyes permiten explícitamente la contratación pública con la consideración de ciertos objetivos complementarios de políticas públicas y también regulan la adquisición pública respecto de estos objetivos en detalle.

No hay una guía específica legal, regulatoria u otra política en Nuevo León con relación a los objetivos complementarios de políticas públicas mediante la contratación pública. Sin embargo, varios elementos de políticas ambientales tratan el tema de equilibrio en las adquisiciones públicas.

De acuerdo con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), la Secretaría de Economía y Trabajo establece los lineamientos para apoyar a las PYMES (artículo 8). El artículo 14 otorga al gobierno el derecho de preferir proveedores con ciertas características. Algunos ejemplos de estas características son las empresas que emplean personas con discapacidad, que emprenden medidas para promover la igualdad de género o las PYMES con un certificado del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

El artículo 39 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León (LAACSNL) describe los criterios para seleccionar al licitante ganador en un proceso de adquisición pública. Aparte de los aspectos de tiempo, costos, calificaciones, y planes de trabajo o metodología, las especificaciones legales permiten flexibilidad en la aplicación de criterios de adjudicación. Esta flexibilidad permite a Nuevo León tomar decisiones que puedan llevar a una estrategia limitada de contratación. La flexibilidad se aplica respecto de dos aspectos entre muchos. En primer lugar, la ley

permite al estado considerar los costos del ciclo de vida completo del producto. En segundo, la ley permite al estado especificar criterios ambientales cuando sea el caso.

Estas reglas sientan las bases para expandir el uso estratégico de la adquisición pública. Actualmente, los compradores en Nuevo León usan muy poco esta flexibilidad legal. Esto parece relacionarse con las dificultades resultantes de la necesidad de cuantificar los criterios ambientales, así como con la prioridad que se da a los criterios del precio más bajo. Las consideraciones de precio parecen la regla general al adjudicar licitaciones; se aconseja a las unidades adjudicar el contrato al licitante que cumpla con las especificaciones y ofrezca el menor precio. Sin embargo, las autoridades contratantes disponen de un sistema de puntos y porcentajes en casos complejos o especializados.

El sistema de puntos y porcentajes de Nuevo León podría proveer una base para expandir el uso de objetivos complementarios de políticas públicas. En este caso, las empresas que cumplan ciertos criterios preferidos relacionados con objetivos complementarios de políticas públicas reciben más puntos que las que no. Para aplicar un sistema de puntos y porcentajes, las autoridades contratantes requerirían la autorización por parte de una entidad superior. La autorización para usar puntos o ponderar criterios de adjudicación proviene de una de las siguientes entidades en Nuevo León (según el nivel de gobernanza en el que se efectúe la adquisición pública):

- Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado.
- Consejo de la Judicatura / Pleno del Tribunal Superior de Justicia.
- Comisión de Coordinación y Régimen Interno.
- Consejo Municipal.
- El órgano supremo de cualquier institución.

Además, la LAACSNL contiene una disposición para casos de adquisición en los cuales dos licitantes tengan propuestas igualmente buenas. En caso de empate, las autoridades contratantes pueden preferir la licitación asociada a los mejores criterios ambientales. Si todavía persiste un empate, la licitación con la mejor integración de PYMES gana. La tesorería estatal establece los lineamientos para apoyar a las PYMES.

De acuerdo con entrevistas con las diferentes partes interesadas, los funcionarios de Nuevo León nunca han aprovechado el espacio del marco legal del estado con el propósito de tratar objetivos complementarios de políticas públicas. Los compradores reportaron que, aunque quisieran incluir criterios ambientales, no podrían hacerlo por algunas razones. En primer lugar estos criterios elevan los precios. En segundo, las propuestas más baratas cumplen con las especificaciones técnicas establecidas en la convocatoria de las licitaciones. Por último, las convocatorias de licitaciones de compras grandes (que se restringen mediante criterios ambientales, conforme a la ley) no aplican criterios ambientales debido a presiones presupuestales. Algunas autoridades contratantes consideran introducir el costo de ciclo de vida, pero no lo han hecho todavía.

Si bien los compradores de proyectos financiados por el estado no han implementado medidas para alinear la adquisición pública con objetivos complementarios de políticas públicas, sí lo han hecho en proyectos con financiamiento federal. Por ejemplo, las empresas paraestatales en Nuevo León reportaron haber incorporado objetivos complementarios de políticas públicas, pues había un requerimiento para ello al usar fondos federales. Estas experiencias en la implementación de objetivos complementarios de políticas públicas a las adquisiciones se podrían trasladar a los proyectos que utilizan fondos estatales.

No es claro si el requerimiento de aprobación de una autoridad superior representa un obstáculo para estas medidas. No obstante, se facilitaría la aplicación del sistema de puntos y porcentajes al retirar la necesidad de aprobación, o al simplificarla.

3.2.2. Impulsar los objetivos complementarios de políticas públicas con medidas dirigidas

Los países utilizan diferentes formas para alcanzar los objetivos complementarios de políticas públicas mediante la adquisición pública. Aparte de las estrategias generales para implementar las adquisiciones públicas estratégicas, es necesario considerar los objetivos complementarios de políticas públicas en particular. Sea adquisición verde, apoyo a PYMES o adquisición de innovación, el objetivo se debe considerar en todas las etapas del ciclo de adquisición. En esta sección se presenta un conjunto selecto de medidas que prometen buenos resultados en el contexto específico de Nuevo León, sin una carga excesiva para el sistema de contratación pública.

Las oportunidades para fortalecer la adquisición pública estratégica como parte de los procesos concretos de contratación pública se aprecian al dividir el proceso de adquisición en las siguientes etapas (Clement, Watt y Semple, 2016_[2]):

1. Pre-adquisición (planeación).
2. Decisión del procedimiento de adquisición.
3. Definir el tema del contrato.
4. Selección y exclusión de licitantes.
5. Especificaciones técnicas.
6. Criterios de adjudicación.
7. Administración del contrato.

Nuevo León podría considerar objetivos complementarios de políticas públicas en las deliberaciones que tengan lugar en cada una de estas etapas. Estas consideraciones se pueden dirigir a las prioridades específicas de ciertos objetivos complementarios. También se pueden equilibrar respecto de cualquier restricción de capacidad o preocupaciones referentes a la eficiencia económica. Con base en el marco legal y regulatorio actual, agregar consideraciones de objetivos complementarios de políticas públicas en las etapas enlistadas a continuación tendría un impacto particularmente fuerte. Las razones de esto son: 1) estas medidas son fáciles de implementar en estas etapas o 2) estas medidas parten de acciones ya establecidas (Clement, Watt y Semple, 2016_[2]) (OECD, 2016_[3]):

3.2.3. Pre-adquisición

Actualmente, los compradores de la UCC de Nuevo León realizan algún estudio de mercado, pero muy limitado. El conocimiento del mercado entre los compradores es bajo. La investigación de mercado representa un papel importante, en particular en la fase de pre-adquisición o planeación. El manejo hábil de esta fase es extraordinariamente importante para garantizar la implementación de objetivos complementarios de políticas públicas. Por tanto, se debe otorgar mayor énfasis al desarrollo de esta fase. Varias medidas concretas pueden ser benéficas (Clement, Watt y Semple, 2016_[2]) (OECD, 2016_[3]):

- Elevar la concientización respecto del impacto de la etapa de planeación con los funcionarios que efectúan la adquisición y los de la unidad solicitante.

- Recomendar un papel más relevante para los funcionarios de la UCC para trabajar hacia los objetivos complementarios de políticas públicas. Actualmente, parece que los funcionarios no están conscientes de que es una opción incorporar los objetivos complementarios en la fase de planeación.
- Proporcionar material de capacitación y guía en la realización de análisis de necesidades y cómo incluir los objetivos de política complementarios, como las inquietudes ambientales. Actualmente no parece haber una definición de necesidades por parte de la unidad solicitante, sino de productos específicos. Una opción sería que la unidad solicitante describa sus necesidades y deje a los licitantes que las hagan corresponder con productos específicos.

3.2.4. Especificaciones técnicas

En Nuevo León, las especificaciones técnicas suelen estar determinadas por la unidad solicitante, con poca influencia de la UCC. Sin embargo, una definición inteligente de especificaciones técnicas representa uno de los aspectos más importantes para realizar una adquisición que no solo sea benéfica desde la perspectiva de necesidades y precio, sino también desde una perspectiva de objetivos complementarios de políticas públicas. Si la UCC define las especificaciones técnicas de forma que fomente soluciones favorables en lo ambiental, podría dirigir a sus unidades solicitantes hacia elecciones que cumplan con objetivos complementarios de políticas públicas. En el Recuadro 3.3 se presenta un ejemplo de cómo se consideran los estándares ambientales en la adquisición pública en Hungría.

Respecto de las especificaciones técnicas, Nuevo León puede implementar las siguientes medidas concretas (Clement, Watt y Semple, 2016^[2]) (OECD, 2016^[3]):

- Capacitar y proporcionar lineamientos a los compradores para incluir especificaciones técnicas que hagan referencia a requerimientos de desempeño y estándares o certificaciones técnicas que tomen en cuenta objetivos complementarios de políticas públicas. Por ejemplo, una especificación técnica puede incluir que un producto debe cumplir cierta norma ambiental.
- Generar concientización entre las unidades solicitantes para que consideren estos requerimientos y estándares de desempeño.

Recuadro 3.3. Hungría. Incluir normas verdes en especificaciones técnicas

Contexto

La Dirección de Suministro de Adquisición Pública (PPSD) es una entidad de adquisición central autónoma. La PPSD realiza procedimientos de adquisición para varios organismos e instituciones gubernamentales. Entre los productos y servicios en el portafolio de la PPSD hay servicios y herramientas de comunicación, sistemas y servicios de TI, tecnología y servicios de oficina, mobiliario de oficina, papel y productos de papelería, vehículos, combustibles, arreglos de viaje, y servicios de adquisición pública electrónica y un servicio de subasta electrónica.

La PPSD aplica criterios verdes en los procedimientos de adquisición pública centralizados y, cuando es posible, incrementa el número de productos favorables al ambiente. La PPSD aplica requerimientos ambientales en sus procedimientos y contratos en las siguientes formas: en la definición del tema, en especificaciones técnicas, en los criterios de adjudicación y en las condiciones de los contratos.

Objetivos

- Incrementar el uso de criterios verdes en los procedimientos de contratación pública.
- Asegurar una variedad adecuada y buenos precios en casos de productos favorables al ambiente.
- Incrementar la proporción de productos favorables al ambiente comprados por la PPSD (actualmente 10% de productos de papel).
- Promover la mentalidad ambiental y un cambio de actitud mediante la comunicación.

Implementación

Los criterios ambientales que la PPSD aplica en los procedimientos son:

- Productos de papel y de oficina: productos favorables al ambiente (sobres, carpetas y otros productos de papel para oficina); normas de administración ambientales (ISO 14001). Las especificaciones técnicas abarcan etiquetas ambientales (FSC, NordicSwan, Blue Angel), ecoetiquetas y reciclaje.
- TI: estándares de la UE; consumo de energía (modo en espera y apagado), nivel de ruido, manejo de residuos (entrega, reciclaje, desecho), productos remanufacturados.
- Combustible: estándares de la UE y criterios ambientales y sustentables; combustibles alternos (biodiesel, bioetanol).

La PPSD publica información en su sitio (www.kozbeszerzes.gov.hu) respecto de los tipos de productos disponibles que adquiere y sus características favorables al ambiente. En este sitio también están disponibles contratos y todos los demás documentos relativos a los procedimientos de adquisición pública centralizada en formato PDF o en bases de datos. La PPSD también organiza presentaciones y reuniones de información de productos ambientales disponibles.

Lecciones clave

- El mercado de adquisición pública es una herramienta estratégica para la creación de una actitud favorable al ambiente y promover productos favorables al ambiente.
- Para lograr los objetivos, es importante que los requerimientos ambientales funcionen junto con los intereses económicos (eficiencia en costo, precios de licitación favorables).
- Es vital que las autoridades consideren los efectos de los productos entre sí (por ejemplo, compatibilidad de la impresora con el papel, o del combustible con el motor del vehículo).
- Es importante definir los métodos que se enfocan a promover grupos de productos.
- Aumentar la concientización de los productos verdes disponibles es un factor esencial del éxito.

Fuente: (OECD, 2015^[10]).

3.2.5. Criterios de adjudicación

Aunque los contratos no se adjudican de manera directa, el ganador de un proceso de licitación a menudo se elige solo con base en criterios de precio. Se obtienen mejores resultados cuando los funcionarios hacen lo siguiente: 1) elegir al licitante ganador entre un grupo de licitantes; y 2) evaluar las licitaciones con criterios de adjudicación que reflejen objetivos complementarios de políticas públicas. Además, es conveniente usar en mayor medida los costos del ciclo de vida, caso por caso. En el Recuadro 3.4 se da un ejemplo de cómo cuantificar el desempeño ambiental para informar decisiones de adjudicación en Países Bajos.

Con el fin de alinear los criterios de adjudicación con los objetivos complementarios de políticas públicas, Nuevo León puede implementar las siguientes medidas (Clement, Watt y Semple, 2016^[2]) (OECD, 2016^[3]):

- Generar conciencia entre los compradores y unidades solicitantes de que las adjudicaciones directas deben ser una excepción estricta y la licitación el caso normal.
- Diseñar lineamientos a partir del sistema de puntos y porcentajes y del modelo del licitante con mayor ventaja económica (LMVE) para seleccionar licitantes y puntos de adjudicación de acuerdo con objetivos complementarios de políticas públicas. Por ejemplo, un licitante cuyo producto ofrezca un mejor desempeño ambiental que otro recibiría más puntos.
- Aumentar la concientización y proporcionar capacitación sobre la implementación del sistema de puntos y porcentajes para seleccionar licitantes que cumplan con los objetivos secundarios de políticas públicas, como criterios ambientales o costos menores del ciclo de vida.
- Efectuar adjudicaciones que honren los procesos de adquisición destacados. Estas adjudicaciones deben reconocer las adquisiciones que emplearon criterios inteligentes de adjudicación y generaron resultados eficientes en términos tanto de precio como de objetivos complementarios.

En Nuevo León hay diferentes maneras para aplicar estos mecanismos. Algunos tal vez requieran cambios legales; otros pueden partir de reglas vigentes, con lineamientos o capacitación adicionales.

Recuadro 3.4. Países Bajos. Cuantificar objetivos complementarios de políticas públicas

El Departamento de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente (*Rijkswaterstaat*, RWS) ideó una metodología para proyectos de infraestructura mediante la cual la especificación funcional de la licitación, junto con la información de calidad del cliente, garantizan una solución innovadora y de alta calidad. Con este sistema, al licitante también se le pide responder a criterios específicos de calidad. El RWS utiliza la metodología de licitación de mayor ventaja económica (LMVE), e incluye criterios específicos de sustentabilidad.

El RWS decidió enfocarse en dos criterios al evaluar la sustentabilidad de los atributos de los ofrecimientos, procesos de trabajo y productos asociados: emisiones de CO₂ e impacto ambiental. Se elaboraron dos instrumentos para medir estos atributos: la escala de desempeño de CO₂ y “DuboCalc”. La escala de desempeño de CO₂ es un sistema de certificación que permite al licitante mostrar las acciones que emprenderá para limitar las emisiones de CO₂ en la empresa y sus proyectos, así como en otros puntos de la cadena de suministro. DuboCalc es una herramienta basada en el análisis del ciclo de vida (ACV) que calcula el valor de sustentabilidad de un diseño específico con base en los materiales por utilizar. Los licitantes comparan con DuboCalc diferentes opciones de diseño para sus propuestas. La calificación de DuboCalc del diseño preferido se presenta con el precio de licitación.

Escala de desempeño de CO₂

Un licitante presenta un certificado de la escala de desempeño de CO₂ con su propuesta de licitación. El certificado obliga al licitante a cumplir con cierto objetivo de reducción de CO₂ de acuerdo con su método de ejecución y procesos de trabajo. Los titulares del certificado tienen una reducción del precio presentado por un valor proporcional al esfuerzo realizado para reducir emisiones de CO₂. El certificado de la escala de desempeño de CO₂ sirve como evidencia en la etapa de entrega de licitación, pero no es obligatorio mientras que el certificado se proporcione dentro de un año de la firma del contrato.

DuboCalc

A partir de un análisis del ciclo de vida completo, DuboCalc calcula todos los impactos ambientales del uso de material, desde la extracción de materia prima y producción hasta la demolición y reciclaje (el ciclo de vida completo). El valor del Indicador del Costo Ambiental (ICA) se utiliza en el procedimiento de licitación como sigue: la autoridad contratante proporciona al licitante todos los requerimientos funcionales y la versión más reciente del programa DuboCalc. El licitante diseña la infraestructura y calcula el precio y el valor del ICA. El valor del ICA se transforma en un valor monetario con una fórmula prescrita por el licitante (el valor del ICA y el valor monetario están inversamente relacionados, y hay un mínimo y máximo de ambos valores). Estos dos precios se ofrecen a la autoridad contratante. La autoridad contratante selecciona al licitante con el precio más bajo y valor del ICA combinados.

Fuente: (OECD, 2014_[12])

3.3. Trabajar hacia un marco de apoyo para una contratación pública sustentable

El gobierno de Nuevo León puede trasladar sus prioridades estratégicas de desarrollo sustentable al área de adquisición pública. Actualmente, las prácticas de adquisición cotidianas no parecen tener un enlace con las metas estratégicas establecidas en el Plan de Desarrollo del Estado de Nuevo León ni en su Plan Estratégico. Como no hay regulaciones ni procedimientos que requieran considerar objetivos complementarios de políticas públicas, los compradores no los consideran; aunque legalmente podrían hacerlo.

Si bien establecer una estrategia para adquisición estratégica requiere una cantidad considerable de recursos y conocimientos, Nuevo León puede empezar por trabajar para proporcionar un mejor marco de referencia y dirección general para su función de contratación pública. El estado puede fijar prioridades para ciertas áreas o sectores de adquisiciones. Además, puede dar lineamientos para que la adquisición pública contribuya al logro de las metas del plan de desarrollo estratégico y el plan estratégico del estado.

3.3.1. Explorar los beneficios de una estrategia para la contratación pública estratégica

Al formular una estrategia, Nuevo León puede apoyar la implementación de una adquisición pública sustentable que considere los objetivos complementarios de políticas públicas. Una estrategia así ayudaría al estado a materializar una visión de largo plazo para la adquisición pública sustentable con objetivos concretos. Estos objetivos pueden incluir responsabilidades claramente atribuidas y mecanismos que garanticen que el sistema mejora continuamente y aprende de sus propios errores y éxitos (Clement, Watt y Semple, 2016^[2]).

Algunos elementos de una estrategia y un ambiente habilitador son los siguientes (OECD, 2016^[3]):

- Un marco legal y regulatorio que apoye los objetivos complementarios de políticas públicas y garantice que estas reglas estén en línea con las disposiciones generales para la adquisición pública.
- Una revisión sistemática de las políticas, prioridades y metas relacionadas en el estado.
- Compromiso político.
- Consulta con las partes interesadas relevantes para elaborar la estrategia.
- Planeación basada en objetivos, metas intermedias, resultados esperados y evaluaciones de riesgo.
- Atribución clara de responsabilidades.
- Actividades de divulgación.
- Capacitación.
- Recursos financieros.
- Un marco de monitoreo.

En apoyo de esta estrategia, Nuevo León debe elaborar documentos de soporte, como lineamientos o manuales, sistemas de administración de conocimiento y guías de evaluación. Además, son primordiales las actividades concretas para cada meta complementaria para asegurar la implementación exitosa de una estrategia (OECD, 2016^[3]). Cuando una estrategia general es demasiado ambiciosa, quizá convenga optar

por planes sectoriales o establecer prioridades en áreas definidas de políticas públicas. Por ejemplo, muchos países se centran en los siguientes sectores básicos y establecen objetivos específicos:

1. Construcción
2. TIC.
3. Limpieza.
4. Alimentos y proveeduría de alimentos.
5. Vehículos.
6. Electricidad.

Varios países han sido pioneros en estrategias para adquisición pública sustentable en diferentes formas. Aparte de otros ejemplos en este capítulo, en el Recuadro 3.6 se ilustra cómo una estrategia proporciona beneficios, aunque solo se enfoque en una parte específica del sistema de adquisición pública (en este caso, la adquisición de una empresa propiedad del Estado en Austria). Sobre la cuestión de cómo involucrar exitosamente a la sociedad civil en la creación de una estrategia para una adquisición pública sustentable, Irlanda representa un buen modelo (véase el Recuadro 3.5).

Recuadro 3.5. Objetivos secundarios. Participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas

El gobierno irlandés reconoció que el mercado de contratación pública permite oportunidades de negocios significativas para las empresas pequeñas y medianas. En muchos aspectos, las PYMES son más adecuadas para los contratos gubernamentales porque (por su naturaleza) tienen una flexibilidad y capacidad logística que las empresas más grandes no tienen. A menudo, las PYMES están más cerca geográficamente del lugar donde se necesitan sus servicios.

Los siguientes son ejemplos del enfoque colaborativo para ayudar a las PYMES:

- La Oficina de Contratación Gubernamental (OCG) estableció y facilita juntas trimestrales del Grupo de Asesoría de PYMES, presidido por el ministro de Estado en el Departamento de Finanzas o el ministro de Gasto Público y Reforma, para que la voz de las PYMES irlandesas se escuche en el nivel más alto. La OCP capta a representantes de la industria (organismos de la sociedad civil como ISME, IBEC, SFA, CIF y las Cámaras de Irlanda) mediante el Grupo de Asesoría de PYMES para intercambiar puntos de vista e identificar iniciativas de políticas públicas. Otras entidades públicas enfocadas a negocios que asisten a estas juntas son la Dependencia de Competencia y Protección al Consumidor, Empresa Irlanda, InterTradeIreland y el Departamento de Empleos, Empresa e Innovación.
- Recientemente, el Grupo Asesor de PYMES creó un subgrupo de estrategia de comunicación con el objetivo de desarrollar un enfoque más consolidado y congruente para informar a las PYMES de las oportunidades y avances en la contratación pública. El objetivo de este grupo es estimular a los proveedores potenciales a que mejoren su conocimiento, comprensión y finalmente habilidades en licitación pública; comprender el papel correspondiente que representan los organismos en la estrategia de comunicación, y trabajar en sociedad con los organismos representantes de la industria para mejorar considerablemente la comprensión y conocimiento de la contratación pública en la comunidad relevante de proveedores. La estrategia que acordó este grupo incluye generar una serie de videos de YouTube informativos en los que se expliquen temas de contratación pública específicos, desayunos regionales informativos enfocados a la industria objetivo y un compromiso más proactivo de la industria en la promoción y planeación de actos.
- Todas las buenas organizaciones deben examinar la relevancia de los servicios que proporcionan. En este sentido, la OCG comisionó una revisión externa del modelo del Servicio de Asesoría de Licitaciones (TAS) en 2017. El Servicio TAS actúa como intermediario imparcial entre proveedores y autoridades contratantes durante un proceso de licitación. Al hacerlo, mejora la comunicación y genera un acercamiento congruente a la forma en que se llevan a cabo los procesos de adquisición en todo el servicio público. Por último, el Grupo Asesor de PYMES revisará todas las recomendaciones que surjan de la próxima supervisión externa del TAS antes de implementarse.

Los análisis muestran que este enfoque está funcionando. Del gasto en adquisiciones en Irlanda, 95% va a empresas con sede en Irlanda. La mayoría del gasto es con el sector de PYMES. De los miembros del marco de OCG, 68% son PYMES, y 63% de estos marcos tienen múltiples lugares.

Fuente: Office of Government Procurement.

Recuadro 3.6. Austria. Ejemplo de una estrategia organizacional para la adquisición sustentable (ÖBB Infrastruktur AG)

Contexto

En 2008, el consejo de administración de ÖBB Infrastruktur AG (ÖBB Infra), empresa de infraestructura ferroviaria estatal austriaca, decidió implementar un sistema de administración ambiental (certificado ISO 14001) como un pilar importante para el desarrollo sustentable de la compañía. Se nombró a un coordinador en julio de 2009 para manejar la sustentabilidad en una escala corporativa. Notablemente, el coordinador tiene la tarea de elaborar lineamientos sobre adquisición sustentable, adquisición que se identificó como una de las áreas clave relacionadas con el desempeño sustentable de la empresa. El gasto de inversión anual de ÖBB Infra equivale a EUR 2 mil millones (aproximadamente 1% del producto interno bruto de Austria). La dirección general decidió que las adquisiciones deben ser un impulsor importante del desarrollo de las operaciones económicas sustentables en toda la empresa, de modo que se reduzca el consumo de energía y recursos.

Objetivos

La estrategia de adquisición sustentable de ÖBB Infra pretende aumentar la concientización de los funcionarios de adquisiciones para la integración de criterios socioeconómicos al proceso de contratación. La estrategia implica un enfoque de paso a paso para contribuir en las siguientes tareas:

- Reducción del consumo de recursos, servicios y energía.
- Evitar desperdicios y emisiones contaminantes.
- Incrementar la calidad.
- Proteger la biodiversidad.
- Reducción interna y externa de costos ambientales (por ejemplo, costos por desechos o transporte).
- Incremento de transparencia y verosimilitud de los costos.
- Impulsar innovación.
- Condiciones justas de trabajo e ingreso.
- Creación de “empleos verdes”.
- Ganar proveedores como socios estratégicos.

La estrategia parte de la disponibilidad de información sobre los criterios de sustentabilidad. También toma en cuenta los lineamientos internos sobre oportunidades específicas, así como comercializar la idea entre las partes interesadas.

Proceso de implementación

En 2011 se publicó una guía sobre adquisición sustentable. Contiene una breve descripción de los antecedentes generales de conceptos de adquisición sustentable y las razones de ellos, resume iniciativas y estrategias en la práctica, señala los requerimientos legales y, más importante aún, enlista las ecoetiquetas nacionales e internacionales existentes y su relevancia específica para ÖBB Infra (y otros negocios de infraestructura), e incluye un esquema de evaluación.

La adquisición sustentable es ahora parte integral de los programas de capacitación internos. Por ejemplo, ÖBB Infra organizó un taller con expertos externos para los funcionarios de adquisiciones, e incluso ofrece seminarios de “ferroecología”. La empresa promueve ejercicios prácticos para obtener experiencia práctica, en especial en las áreas de materiales de construcción y pesos de tensión.

Desafíos y riesgos

Un fenómeno común en la contratación pública es la falta de recursos en términos de personal para monitorear y evaluar detalladamente las medidas tomadas. En el campo de materiales de construcción, el establecimiento de normas técnicas es particularmente complejo y requiere la adaptación de especificaciones de contrato. Esto incrementa la carga de trabajo de los funcionarios de adquisición. Por tanto, es necesario hacer visibles los efectos positivos mediante un diálogo continuo y conversaciones sobre las mejores prácticas. También es importante diseñar métodos estandarizados para calcular los costos totales de propiedad, pues a menudo se relegan en la práctica.

Lecciones clave

El éxito de un proyecto requiere la participación y colaboración constantes de todas las personas esenciales en todas las etapas. Para este proyecto en particular, la cooperación con organizaciones reconocidas (el Instituto Austriaco para la Edificación de Biología y Servicio de Adquisiciones) y los proveedores fue especialmente útil. Este proyecto ilustró varios hallazgos básicos. Uno fue que, en tanto no sea obligatorio integrar los costos externos y el principio de costos a las evaluaciones económicas, en la práctica predominará el principio del costo más bajo en las adquisiciones. En este sentido, serían eficaces requerimientos legales precisos para promover objetivos “verdes” y asegurar que la adquisición sustentable sea una norma en lugar de un método de adquisición excepcional. La práctica muestra también que es más fácil y eficaz integrar criterios socioeconómicos temprano en el procedimiento de contratación, en la descripción del tema del contrato y en las especificaciones técnicas.

Fuente: Para mayor información véase:

www.oebb.at/infrastruktur/de/5_0_fuer_Generationen/5_2_Verantwortung_Umwelt/index.jsp; (OECD, 2015^[10]).

3.3.2. Apoyarse en el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León

Aparte de los aspectos generales en la ley de adquisición pública de Nuevo León, el Plan de Desarrollo y el Plan Estratégico estatales contienen referencias a los objetivos complementarios de políticas públicas. Sin embargo, estos planes no tratan sobre el papel que desempeña la contratación pública en este contexto.

El Plan Estatal de Desarrollo contiene tres capítulos que se relacionan con los objetivos complementarios de políticas públicas:

1. Una economía incluyente.
2. Desarrollo humano y social.
3. Desarrollo sustentable.

Una revisión reciente por parte del contralor de Nuevo León (Informe de Recomendaciones del “Programa de coordinación permanente en materia de

transparencia, eficiencia y calidad en el servicio público de las Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del estado”) estimuló a las autoridades contratantes a considerar los aspectos ambientales y sociales en sus definiciones de necesidades. Además, la revisión recomendó que las autoridades contratantes se concentren en encontrar más soluciones de energía eficiente, y que den preferencia a soluciones con menos desperdicio, consumo de agua y emisiones de CO₂ (Contraloría y Transparencia Gubernamental, Gobierno del Estado, 2016, p. 22_[13]). Más aún, el contralor destacó los efectos negativos potenciales de las garantías para las PYMES. Este informe estimula a las autoridades contratantes a considerar que podrían desincentivar la participación de las PYMES en la adquisición pública cuando no puedan cumplir con requerimientos por garantías.

El Plan Estatal de Desarrollo no parece influir en las actividades cotidianas de los compradores. Sería crucial que los funcionarios dieran seguimiento a recomendaciones individuales, y también revisar cómo se vinculan las metas generales a la contratación pública. Como segundo paso, los funcionarios deben aplicar medidas en apoyo de objetivos complementarios de políticas públicas que garanticen que los procesos de contratación pública estén alineados adecuadamente. Además, valdría la pena explorar a qué grado se podrían coordinar los diferentes planteamientos en un nivel central, por ejemplo, por parte de la UCC.

Los siguientes aspectos pueden ser parte de un enfoque o estrategia estructurado, ya sea en forma general o sectorial (OECD, 2016_[3]):

- Atribuir la responsabilidad a una entidad, en lugar de hacerlo a instituciones dispersas que emprenden actividades individuales.
- Definir los objetivos, justificación y metas intermedias al efectuar la contratación pública para lograr objetivos complementarios de políticas públicas en un documento de estrategia con acceso central.
- Elaborar guías prácticas para oficiales de la contratación que pertenezcan a las autoridades descentralizadas de adquisiciones para facilitar la implementación.
- Generar sensibilización sobre este problema entre las partes interesadas relevantes, en particular entre los funcionarios de adquisición pública, para lograr un enfoque más estratégico hacia la contratación pública.
- Dedicar recursos suficientes.
- Elaborar e implementar una metodología para monitorear esfuerzos y medir el impacto de actividades relacionadas con la adquisición pública y objetivos complementarios de políticas públicas.

3.4. Propuestas de acción

Nuevo León tiene varios planes generales que apuntan a objetivos complementarios de políticas públicas. El gobierno pretende aumentar la sustentabilidad, fomentar el crecimiento incluyente y contribuir al desarrollo humano y social. Además, las reglas de contratación pública de Nuevo León permiten cierta flexibilidad respecto del uso de métodos de adquisición que favorezcan los objetivos complementarios. Sin embargo, se han emprendido actividades coordinadas limitadas respecto de la adquisición pública.

3.4.1. Alinear la contratación pública con actividades individuales

Nuevo León puede aplicar las siguientes medidas para promover la adquisición pública estratégica:

- Desarrollar estrategias de adquisición pública que apoyen las metas de políticas públicas como objetivos ambientales y de sustentabilidad, así como esfuerzos para apoyar a las PYMES.
- Explorar la manera en la cual se pueden alinear las leyes, reglas y lineamientos vigentes de adquisición pública con estas metas de política existentes y viceversa, como las especificaciones del artículo 39 de la LAACSNL, y considerar cambios a este artículo para facilitar la utilización de métodos de adquisición que permitan una adquisición estratégica.
- Presentar un marco de políticas públicas estratégico y amplio para la adquisición pública.
- Explorar hasta qué grado los diferentes planteamientos se coordinan en un nivel central, por ejemplo, por medio de la Unidad Centralizada de Compras.
- En el largo plazo, adaptar las reglas y estrategias que apoyen un marco de políticas públicas completo específicamente para la adquisición pública. Además, los funcionarios de Nuevo León deben explorar hasta qué grado una estrategia de adquisición pública puede traducir las metas de políticas públicas de planes generales (como el Plan Estatal de Desarrollo) en acciones concretas en el área de la contratación pública.

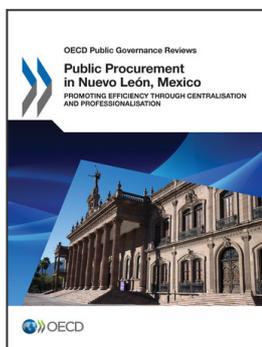
Nuevo León puede hacer que el liderazgo político apoye el empleo de la contratación pública para alcanzar objetivos de políticas públicas generales.

Estas medidas pueden, a su vez:

- Ganar liderazgo político para la adquisición pública estratégica.
- Comunicar la importancia de la adquisición pública para alcanzar las metas establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo.

Referencias

- Bell, S. y Y. Tayler (2016), *Government procurement – a path to SME growth?*, [4]
<http://blogs.worldbank.org/psd/government-procurement-path-sme-growth>
 (consultado el 19 de junio de 2017).
- Ciudadano, N. (s.f.), *Apooyo para fortalecer comercialmente los productos de las micro, pequeñas y medianas empresas*, <http://www.nl.gob.mx/servicios/programa-de-apoyo-al-fortalecimiento-de-las-mipymes> (consultado el 19 de junio de 2017). [9]
- Clement, S., J. Watt y A. Semple (2016), *A Guide to Implementing Sustainable Procurement The Procura+ Manual*, ICLEI – Local Governments for Sustainability, European Secretariat, http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Manual/Procuraplus_Manual_Third_Edition.pdf. [2]
- Contraloría y Transparencia Gubernamental, Gobierno del Estado, N. (2016), *Informe de recomendaciones del Programa de coordinación permanente en materia pública de las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios del estado*. [13]
- European Commission (2014), *Public Procurement as a Driver of Innovation in SMEs and Public Services*, <http://www.ecpar.org/files/public-procurement-driver-of-innovation.pdf>. [5]
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2016), *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*, Gobierno del Estado de Nuevo León, Monterrey, http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/30jun_pednl2016-2021.pdf. [7]
- OECD (2014), “Smart procurement: Best practices for green procurement”, OECD, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/best-practices-for-green-procurement.htm>. [12]
- OECD (2015), *OCDE Recomendación del consejo sobre contratación pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>. [1]
- OECD (2015), *Going Green. Best Practices for Sustainable Procurement*. [10]
- OECD (2016), *Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2004%20Balance.pdf. [3]
- OECD (2016), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2016-en. [6]
- OECD (2017), *Estudios Económicos de la OCDE: México 2017*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269040-es>. [8]
- OECD (2017), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>. [11]



From:
Public Procurement in Nuevo León, Mexico
Promoting Efficiency through Centralisation and Professionalisation

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264288225-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2018), “Apoyo estratégico de los objetivos complementarios en Nuevo León”, in *Public Procurement in Nuevo León, Mexico: Promoting Efficiency through Centralisation and Professionalisation*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264288317-6-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.