

Boletín Compras Responsables

Compras públicas socialmente responsables en Alemania

Mara Liebal,
CEGESTI

Cada año, el sector público en Alemania procura bienes, obras y servicios de un valor de más que 360 mil millones de Euros. Esto representa aproximadamente 17% del PIB. Más de la mitad de este volumen corresponde a los municipios.

El marco europeo para la consideración de criterios ecológicos y sociales en las compras públicas

El derecho de la adjudicación reglamenta las compras del sector público con el fin de garantizar el uso económico de los fondos recaudados, establecer condiciones justas entre los concursantes y evitar la corrupción. Las leyes aplicables dependen del valor del pedido: por debajo de los valores umbrales las leyes nacionales están vigentes, por encima de estos valores se aplican las reglamentaciones del Government Procurement Agreement (GPA) de 1996. El GPA prevé que empresas de todos los países que forman parte de este acuerdo pueden participar en una licitación pública. La UE transpuso los requisitos del GPA a través de las directivas comunitarias 2004/17/EG y 2004/18/EG que tenían que ser transformado en la legislación nacional de los países miembros hasta 2006.

Alemania: siguiendo con atraso con respecto a la integración de criterios sociales

Con retraso, Alemania aprobó la ley de la modernización del derecho de la adjudicación en 2009. Desde entonces, los pedidos no solo son adjudicados al licitador con la oferta más económica, sino ahora los administrativos responsables de las compras públicas también pueden incluir requisitos que se refieren a aspectos sociales, ecológicos o innovadores en las licitaciones si tienen una

relación con el objeto contractual y si resultan de la descripción de la prestación.

De esa manera, el estado puede aprovechar la oportunidad de ser un buen ejemplo para los consumidores privados. Además, puede contribuir con su comportamiento a la creación de un marco favorable que genera incentivos para la implementación de RSE por las empresas privadas.

Aunque Alemania se encuentra en la vanguardia con respecto a la integración de criterios ecológicos en las adjudicaciones, sigue con atraso con respecto a la integración de criterios sociales en comparación con sus vecinos europeos. En Holanda y Suecia, por ejemplo, criterios sociales son implementados de manera proactiva. La ley sueca prevé que “los órganos contratantes han de tener en cuenta aspectos ambientales y sociales en relación con las contrataciones públicas, si la naturaleza de la contratación así lo requiere”¹ En Holanda, la agencia estatal SenterNovem desarrolló un catálogo de criterios para 45 grupos de productos. Mientras los criterios ecológicos solo son vigentes para estos grupos de productos, los criterios sociales, mejor dicho el cumplimiento con las normas laborales fundamentales de la OIT y los derechos humanos, son vigentes para todas las adjudicaciones por encima del valor umbral de la UE.

Pero en Alemania, la integración de criterios sociales no está visto como una reducción de los costes o como un impulsor de innovación. El control de los criterios sociales pone a los funcionarios ante un mayor desafío que el control de los criterios.

¹ Cf. ICLEI 2012: 22.

Buenas prácticas al nivel municipal y en las ciudad-estado federadas

Sin embargo, al nivel de los municipios y los estados federados hay algunos ejemplos de buenas prácticas. La mayoría de los estados federados tienen leyes de la adjudicación que les permiten exigir aspectos que tienen que ver con el proceso de fabricación de un producto incluyendo la consideración de las normas laborales fundamentales de la OIT, tal como Bremen, Hamburgo, Berlín, Sarre, Turingia y Renania del Norte-Westfalia, el estado federado con la mayor población. Pero además de tener leyes exigentes hay que aplicarlas efectivamente.

En la vanguardia de ellos es Bremen, una ciudad-estado federado en el norte de Alemania. Además de utilizar su poder de demanda para estimular innovaciones y animar empresas tomar pasos hacia la RSE, Bremen quiere desempeñar una función ejemplar para otros estados federados y municipales.

Sobre la base del tratado de coalición entre el Partido Socialdemócrata Alemán y los Verdes, Bremen aprobó una ley de la adjudicación avanzada con relación a la consideración de aspectos ecológicos, sociales e innovadores en 2009. Desde 2011, una disposición legal obliga a los funcionarios a hacer este cumplimiento un requisito obligatorio para la contratación pública. Estas reglamentaciones solo están vigentes para ciertos grupos de productos.

En Bremen la administración es muy activa en la aplicación eficaz de criterios ecológicos y sociales en las compras públicas. Crucial para esta implementación era la conexión entre la administración y actores de la sociedad civil, especialmente con la Red de la Política de Desarrollo de Bremen (BeN). Los funcionarios aprovechan de los conocimientos de los actores externos. En el consejo consultivo para la acción administrativa social y ecológicamente responsable, los funcionarios consultan con expertos de iniciativas de la política de desarrollo, organizaciones para la protección del medio ambiente, expertos en ciencia y la cámara de empleados.

Pero a pesar de los avances en Bremen todavía queda mucho trabajo. El BeN enumera las tareas futuras: la sensibilización de los contribuyentes, capacitaciones de los funcionarios, el desarrollo de estrategias de compras relativo a los diferentes grupos de productos, la centralización de las compras públicas y el control efectivo de los estándares.

Al nivel municipal hay algunos avances también. 250 municipios firmaron resoluciones para evitar el trabajo infantil explotador en la cadena de suministro de los productos que compran. Las ciudades Hannover y Regensburg participan en el programa Procura+ de ICLEI que apoya a las agencias públicas en la aplicación de prácticas sostenibles de adquisición.

Pasos lentos al nivel nacional

Los esfuerzos de los estados federados y los municipios son muy valiosos, pero muchos responsables de compras públicas desean más apoyo por el estado federal.

En países como Holanda y Suecia un plan de acción nacional sobre compras públicas sostenibles podía contribuir a la implementación de estándares ecológicos y sociales. Aunque la Comisión Europea invita a los Estados miembros hacer un plan de acción sobre la realización de sus compras de manera sostenible, Alemania todavía no tiene un plan parecido. Por eso, la Red de Responsabilidad Social (CorA-Netzwerk) publicó un plan de acción modelo para Alemania que exige un centro de competencia para aconsejar a los funcionarios la definición de criterios precisos y verificables, la formulación de requisitos comprensibles para los licitadores y el ejercicio de la función ejemplar del estado.

Desde entonces, ha habido algunos pasos en una buena dirección. En el inicio de 2012 el Ministerio del Interior de Alemania encomendó a la Oficina de contrataciones públicas crear un centro de competencia para compras sostenibles para que aconseje a los responsables en la administración sobre la integración de criterios ecológicos y sociales en los abastos públicos. Queda que ver si esta institución va a recibir los recursos humanos y económicos que necesita para trabajar efectivamente.

En comparación con otros Estados: Sistemas de verificación

Un aspecto crucial para el éxito de las políticas de las compras públicas socialmente responsables, son los sistemas de verificación, especialmente para productos para cuales no existe una certificación independiente. En Alemania se utiliza una declaración del licitador. Como prueba del cumplimiento, las empresas presentan un sello, un certificado o una prueba equivalente. En los casos que no hay pruebas independientes usuales, el licitador puede facilitar una declaración en que declara su cumplimiento con los requisitos exigidos. Si no puede

declarar su cumplimiento, puede declarar la toma de medidas oportunas para lograr dichos estándares.

Vale la pena mirar más allá de las fronteras. En otros países europeos se han desarrollado diferentes sistemas de verificación. En Suiza se prevé auditorías externas para controlar el cumplimiento de los licitadores y sus subcontratistas con los estándares sociales. Si la auditoría descubre violaciones considerables de las normas laborales fundamentales de la OIT, el licitador puede ser excluido del proceso de adjudicación. El contratista también responde por sus subcontratistas. Este método es muy ambicioso, pero causa gastos adicionales y requiere mucho tiempo.

En Holanda, un control por el estado de los criterios sociales no está previsto. Se controla el cumplimiento con los estándares mediante la transparencia y divulgación de información del proveedor y los subcontratistas. En Suecia se utiliza un cuestionario de seguimiento que fue desarrollada por la ONG SwedWatch. Los funcionarios evalúan las respuestas del contratista mediante un manual de valoración. No obstante, este cuestionario no está siendo utilizado para el proceso de adjudicación pero como una herramienta del control durante la realización del contrato. En Austria, el licitador tiene que incluir algunas medidas de un catálogo de medidas en su oferta. Su realización es parte del contrato y en caso de incumplimiento puede llevar a la terminación del contrato.

Estos sistemas tienen que ser implementados de manera efectivamente. El tiempo mostrará cuál de estos sistemas es el más aplicable y eficiente. Los países europeos deben estar en diálogo sobre los sistemas de verificación para aprender de las experiencias correspondientes de los otros países. Con respecto a la consideración de estándares sociales en las compras públicas, el estado alemán todavía puede aprender de sus vecinos europeos. Más esfuerzos al nivel nacional como la adopción de un plan de acción enviarían la señal adecuada a los compradores en las instituciones públicas.

Referencias bibliográficas

BeN (2010): Es geht auch anders! Sozial und ökologisch verantwortliche Beschaffung im Land

Bremen. Recuperado de http://benhb.dyndns.org/Dokumentation_Es%20geht%20auch%20anders.pdf.

Bremische Kernarbeitsnormenverordnung (2011). Recuperado de <http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/Rundschreiben%2003-2011%20BremKernV%20-%20Anlage%201.pdf>.

Bremisches Gesetz zur Sicherung von Tariffreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (2009). Recuperado de <http://www.zaks.bremen.de/sixcms/media.php/13/Vergabegesetz.pdf>

CorA (2009): Soziale und ökologische Beschaffung jetzt! Vorschlag des CorA-Netzwerks für einen „Aktionsplan sozial-ökologische öffentliche Auftragsvergabe“ in Deutschland. Recuperado de http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan_a536seiten_web.pdf.

CorA (2010): Quo vadis, Beschaffung? Recuperado de http://www2.weed-online.org/uploads/quo_vadis_beschaffung.pdf.

Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (2009). Recuperado de <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/gesetz-zur-modernisierung-des-vergaberechts,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

ICLEI (2012): El proceso de verificación de la responsabilidad social en las cadenas de suministro. Recuperado de http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/es/LANDMARK-gu%C3%ADa_legal-www-esp.pdf.

WTO (2012): The plurilateral Agreement on Government Procurement. Recuperado de http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm.