

GUÍA SOBRE EL TRATAMIENTO DE LAS SOLUCIONES INNOVADORAS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

(PRO INNO Europe paper N°1)

10 elementos de buenas prácticas

traducción efectuada por Anabel Peiro Baquedano

La iniciativa de política de innovación PRO INNO Europe combina el análisis y la evaluación comparativa de rendimientos de la política de innovación nacional y regional con el apoyo de la cooperación de los programas de innovación e incentivos nacionales y regionales para las agencias de innovación y otras partes interesadas de innovación para implementar acciones conjuntas. La iniciativa aspira a convertirse en el principal referente europeo para el análisis y desarrollo de la política de innovación en toda Europa y que reúne a más de 200 responsables de las políticas de innovación e interesados de 33 países. Información adicional sobre PRO INNO Europe se encuentra disponible en Internet (www.proinno-europe.eu).

Aviso legal

Esta guía es un documento indicativo de los servicios de la Comisión y en ningún caso se puede considerar vinculante para esta institución. También debe tenerse en cuenta que la guía está sujeta a la evolución de la práctica de la Comisión y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea

Número de teléfono gratuito (*): 00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o pueden cobrar estas llamadas.

Más información sobre la Unión Europea está disponible en Internet (<http://europa.eu>).

Los datos bibliográficos figuran al final de esta publicación.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2007

ISBN 92-79-03471-5

© Comunidades Europeas, 2007

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente.

Printed in Belgium

IMPRESO EN PAPEL SIN CLORO

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
1. ACTUAR COMO UN CLIENTE "INTELIGENTE"	7
2. CONSULTAR EL MERCADO ANTES DE LA LICITACIÓN.....	9
3. INVOLUCRAR A LOS ACTORES CLAVE EN EL PROCESO.....	11
4. DEJAR QUE EL MERCADO PROPONGA SOLUCIONES CREATIVAS.....	12
5. BUSCAR RELACIÓN CALIDAD-PRECIO, NO SÓLO EL PRECIO MÁS BAJO	14
6. APROVECHAR LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS	16
7. DECIDIR CÓMO MANEJAR LOS RIESGOS.....	18
8. UTILIZAR LOS ACUERDOS CONTRACTUALES PARA FOMENTAR LA INNOVACIÓN	20
9. DESARROLLAR UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN	22
10. APRENDER PARA EL FUTURO	24

INTRODUCCIÓN

El informe sobre *"Crear una Europa innovadora"* (Informe Aho) sugirió que si Europa no puede ofrecer mercados favorables a la innovación para las salidas creativas de su negocio, entonces éste se marchará¹. Instó a los gobiernos a *"utilizar la contratación pública para impulsar demanda de productos innovadores, mientras al mismo tiempo se mejora el nivel de los servicios públicos"*. El Consejo de Primavera de 2006 pidió acto seguido una estrategia amplia de innovación, incluyendo la promoción y difusión de las innovaciones ecológicas.

Para responder a estas preocupaciones, la Comisión presentó dos documentos estratégicos en otoño de 2006, destacando una serie de acciones prioritarias para la política de innovación en la UE: la Comunicación *"Poniendo en práctica el conocimiento: una estrategia amplia de innovación para la UE"*, que esbozaba una serie de acciones² y la Comunicación al Consejo Europeo Informal de Lahti en *"Una Europa moderna y favorable a la innovación"*³. La contratación pública como instrumento para la innovación también se trató en la Comunicación de la Comisión *"Más investigación e innovación - Invertir para el crecimiento y el empleo: Un enfoque común"*⁴.

Esta guía se centra en la contratación pública como parte de una estrategia de innovación más amplia y explica cómo la contratación pública puede incentivar la innovación. Es un complemento de los esfuerzos anteriores y en curso para promover las tecnologías ambientales a través de compra pública⁵. Están previstas nuevas medidas para aprovechar las oportunidades aún no exploradas en Europa para la contratación de servicios de I + D, donde los beneficios y costes se compartan entre las autoridades públicas y los proveedores (es decir, la contratación pre-comercial). En este contexto, es importante señalar que la política de contratación por sí sola no es suficiente para fomentar una utilización a gran escala de la innovación. Otras condiciones deben implementarse. Para tener un mayor impacto, la contratación pública para la innovación tiene que ser parte de una política de innovación general. Necesitamos un sistema que proporcione educación, investigación, financiación,

¹ Véase http://ec.europa.eu/invest-in-research/action/2006_ahogroup_en.htm

² COM (2006) 502 final

³ COM (2006) 589

⁴ COM (2005) 488

⁵ La Comisión ya había identificado el potencial de la contratación pública para favorecer la adopción por el mercado de las tecnologías ambientales en su *Plan de Acción en tecnologías Ambientales* (COM (2004) 38 final), y propuso investigar las posibilidades de la promoción de tecnologías ambientales a través de procedimientos de contratación pública. Un manual sobre la contratación pública ecológica, titulado *"Buying green!"* ha sido publicado. Futuras iniciativas incluyen la propuesta de una Comunicación sobre la Compra Pública Verde, proponiendo objetivos y herramientas voluntarias para la implantación de la [CPV](#) en toda la UE.

transferencia de conocimientos y apoyo a la pequeña empresa, gestión de la propiedad intelectual y una alta calidad regulatoria.

La contratación pública puede apoyar la adopción de productos innovadores, obras y servicios cuando se utiliza de forma inteligente. En este sentido, ayuda a establecer condiciones más favorables para la creación de nuevos mercados, en particular en áreas de interés público. Por tanto, esta guía ayuda a identificar cómo los gobiernos pueden facilitar la demanda de innovación del mercado competitivo. Un ejemplo son los productos y servicios de innovación posibles por el desarrollo de los medios de comunicación electrónicos seguros entre gobierno y los ciudadanos.

Los gobiernos pueden asegurar la mejor solución disponible en el mercado y fomentar la innovación al mismo tiempo. Por ejemplo, mediante el uso de especificaciones de resultado/rendimiento claras y sólidas, los compradores públicos permiten a las empresas proponer soluciones innovadoras. Esto da a las empresas fuertes incentivos para maximizar la eficiencia y el rendimiento de los productos y servicios que ofrecen, lo que al final beneficia al público. La cuestión de cómo fomentar la innovación a través de la contratación pública se reduce así a cómo hacer la contratación de un modo que se fomente y se obtengan soluciones innovadoras. La búsqueda de posibles soluciones debería organizarse de una manera abierta y transparente, utilizando medios electrónicos para el suministro de información rápida y estructurada, dando información, por ejemplo, sobre las potenciales oportunidades de negocio y sobre las convocatorias de licitación específicas.

Aplicar las reglas de contratación correctamente y hacer uso de la flexibilidad que ofrecen hará posible alcanzar soluciones más innovadoras. Las nuevas Directivas de Contratación Pública ofrecen más oportunidades a los compradores públicos para utilizar la licitación orientada a la innovación. Sin embargo, los principales obstáculos para que sea la innovación la que incentive la contratación pública, como por ejemplo la aversión al riesgo, derivan, no del marco legal, sino más bien de cuestiones de organización y de la falta de experiencia práctica y de conocimientos. Sin embargo, hay que destacar que las cuestiones de organización como se propone en este documento, deben ser tratadas estrictamente dentro del marco legal de las Directivas de Contratación Pública, otra legislación comunitaria y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Esta guía proporciona elementos de apoyo para los responsables que quieran desarrollar e implementar una política de contratación pública que promueva la innovación. Se basa en ejemplos concretos que han sido identificados por los profesionales y ampliamente discutidos

con expertos, tanto del sector público como del privado.⁶ Estos ejemplos reflejan el actual nivel de la información sobre las prácticas de contratación pública en los Estados miembros de la UE que deben ser adaptados a las condiciones nacionales y locales por parte de las autoridades pertinentes a ese nivel, y que deben aplicarse en consecuencia. En este sentido, esta guía debe ser considerada sólo como un primer paso hacia condiciones más favorables para la innovación a través de la contratación pública, lo que requiere un continuo intercambio de experiencia práctica y un compromiso político total.

La iniciativa PRO INNO Europe ofrece más campo para la aplicación de esta guía, por ejemplo mediante la creación de una red de excelencia entre los profesionales, el intercambio de experiencias y la creación de servicios comunes.⁷ En ese contexto, los temas tratados en la guía se pueden desarrollar más y ser también promovidos a través del desarrollo de un sitio web accesible y manejable. Además, la red STEPPIN sobre los estándares en materia de contratación a las órdenes de Europe INNOVA identificará cómo los gobiernos pueden estimular la innovación al hacer referencia a los estándares en sus licitaciones.⁸ Son necesarias más de estas medidas prácticas para aprovechar plenamente las posibilidades de la contratación pública para contribuir a alcanzar los objetivos de la innovación como parte de la estrategia de crecimiento y empleo.

⁶ Estos ejemplos se han obtenido principalmente de un estudio realizado por el Instituto Fraunhofer y de las discusiones con expertos públicos y privados en dos talleres. Ver http://cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/gen_study13.htm The presentations of the workshops are available at <http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/conference/index.htm> and http://trendchart.cordis.lu/ws_paper.cfm?ID=13

⁷ Véase <http://www.proinno-europa.eu>

⁸ Véase <http://www.europe-innova.org>

1. ACTUAR COMO UN CLIENTE "INTELIGENTE"

El éxito de la contratación pública de innovación requiere compradores públicos que sean clientes inteligentes, que planean lo que van a necesitar comprar y cómo comprarlo. Comunicar los planes a largo plazo al mercado, tanto a los proveedores existentes como a los potenciales, da el tiempo al mercado a reaccionar y a desarrollar soluciones para la necesidad definida. La implementación de la nueva política del gobierno de aumento de reciclaje de los residuos, por ejemplo, podría requerir una modernización de las fábricas. La comunicación a tiempo de los planes al mercado puede tomar muchas formas, incluyendo la organización de jornadas de puertas abiertas para los potenciales licitadores, publicando planes anuales de contratación pública⁹ y proporcionando información directamente a través de los sitios web gubernamentales. Por razones de transparencia y de competencia, toda la información dada a los interesados tendría naturalmente que hacerse igualmente accesible a todas las partes interesadas.

La gestión de la contratación pública de soluciones innovadoras requiere una organización inteligente y personal bien entrenado con multitud de habilidades. Estos incluyen buenas habilidades de adquisición, así como habilidades en gestión de proyectos y gestión de contratos. Un comprador necesita tener acceso a los conocimientos tecnológicos para elaborar las especificaciones, evaluar las propuestas para seguir con y aprender del proceso de compra. La necesidad de tales habilidades será más evidente cuando una adquisición de innovación requiere el cambio organizacional. Los incentivos para los compradores para estar adecuadamente formados pueden ser fácilmente provistos (por ejemplo, subsidios de formación).

Para cumplir correctamente su finalidad en el ciclo político y para poder hacer frente a las ofertas innovadoras, la función de compras tiene que estar bien integrada en la organización. Esto se aplica a todas las formas de organización, ya sean centralizadas o descentralizadas o con una agencia de contratación independiente. Una fuerte comunicación entre el personal de adquisiciones, los planificadores financieros y los responsables políticos es esencial. La comunicación temprana de las necesidades políticas y la disponibilidad presupuestaria permite al personal de contratación planificar en consecuencia.

La puesta en común de recursos entre los gobiernos, tanto a nivel interno como entre los Estados miembros también pueden ayudar a lograr economías de escala para desarrollar

⁹ Véase el artículo 41 de la Directiva 2004/17 / CE y el artículo 35 de la Directiva 2004/18 / CE

soluciones tecnológicamente exigentes. Esta opción tendría que ser objeto de especial consideración cuando la interoperabilidad de las tecnologías es un problema a tener en cuenta. No existe una única mejor opción en términos de organización. Muchos modelos pueden apoyar la contratación pública para la innovación. Siempre que exista un buen entorno, economías de escala y características innovadoras, pueden ser explotadas en un sistema descentralizado, a través de la cooperación y la coordinación, tan bien como en un sistema centralizado. Los contratos marco¹⁰ son una forma de poner en común el poder de compra de los diferentes órganos de compra.

Qué hacer:

- Informar al mercado de nuestros planes tan pronto como sea posible
- Crear una función de la contratación pública profesional capaz de gestionar la innovación

Ejemplo –Adquisición de sistema electrónico de gestión de archivos

El gobierno austriaco comenzó a pensar en la introducción de un sistema electrónico de gestión de archivos en 2001. En su declaración de 2003 el Gobierno anunció un e-Iniciativa-Gubernamental cuyo objetivo era crear un servicio público moderno orientado al servicio. Como la gestión electrónica de archivos era una condición necesaria para un enfoque integral de la administración electrónica, la digitalización tanto de la ventanilla de cara a los ciudadanos como la comunicación entre los ministerios era prioritaria. Se utilizó un procedimiento de contratación centralizada, con el fin de incluir a todos los ministerios federales y asegurar la normalización. Alrededor de 8.500 usuarios en todos los ministerios federales estaban incluidos, con la Cancillería Federal liderando. Cada ministerio delegó expertos técnicos y organizativos para garantizar que todos actores relevantes estuvieron involucrados. La Agencia Central de Contratación Federal BBG proporcionó el conocimiento en adquisiciones. Con ayuda en la preparación a tiempo y en la organización eficaz del proceso, el trabajo se hizo a tiempo.

¹⁰ Véase el artículo 14 de la Directiva 2004 / 17 / CE y el artículo 32 de la Directiva 2004 / 18 / CE.

2. CONSULTAR EL MERCADO ANTES DE LA LICITACIÓN

Al igual que cualquier otro comprador, el gobierno debe identificar, a través del diálogo técnico o por otros medios, lo que está realmente disponible en el mercado, antes de decidir sí y qué comprar. Definir los objetivos y requisitos es un primer paso esencial en el proceso de contratación pública. Determina si los potenciales licitadores pueden presentar propuestas innovadoras. Las necesidades deben ser identificadas con anterioridad al diálogo con el mercado, para que los proveedores potenciales puedan ser localizados. El diálogo normalmente revelará si los requisitos se pueden cumplir y si existen proveedores potenciales suficientes para una competencia efectiva.

El diálogo técnico hace posible anticipar las opiniones del mercado antes de iniciar el proceso de licitación. Si los poderes adjudicadores quieren lograr una amplia cobertura de mercado, pueden publicar¹¹ su intención de iniciar un diálogo técnico. Una amplia y oportuna publicación es esencial. Le da al mercado la oportunidad de entender mejor el problema a abordar y a ofrecer soluciones óptimas. Para garantizar la transparencia, toda la información ofrecida por los poderes públicos durante el diálogo técnico tendría que ser distribuido a cualquier potencial oferente. Para disipar cualquier preocupación de los proveedores sobre información confidencial que pueda ser revelada a terceros, el gobierno puede ofrecer una garantía de confidencialidad, que indica que este tipo de información no será compartida.

Cabe señalar, sin embargo, que la consulta inicial al mercado (por ejemplo, un posible diálogo técnico), tendría que hacerse bajo la condición de que la búsqueda o la aceptación del consejo no tenga el efecto de impedir o distorsionar la competencia.¹²

Qué hacer:

- Identificar soluciones innovadoras en el mercado
- Informar a los actores del mercado de tus necesidades y discutir maneras de satisfacerlas

¹¹ Cabe señalar que una posible publicación no sustituye a ningún requisito en virtud de las Directivas de contratación pública para dar a conocer una vez iniciado el procedimiento de contratación

¹² Véase el considerando 15 de la Directiva 2004 / 17 / CE y en el considerando 8 de 2004/18 / CE en lo que al diálogo técnico.

Ejemplo – Equipo de telecomunicaciones innovador

La ciudad alemana de Heidelberg planeaba reemplazar un antiguo sistema de telecomunicaciones con un nuevo sistema de Protocolo de Transmisión de la Voz en el año 2003. El sistema consistía en integrar los flujos de voz y datos - una integración tecnológicamente exigente, en ese momento. Antes de que se emitiera la licitación, los compradores de la ciudad adquirieron un profundo conocimiento del mercado. Para ello, se realizó un estudio de mercado internacional para identificar las tecnologías y proveedores potenciales. El equipo de adquisiciones organizó talleres con todos los principales proveedores exponiendo sus potenciales necesidades futuras y aprender más acerca de las competencias y la evolución futura de las empresas. Para los proveedores, una cláusula de confidencialidad fue firmada por la ciudad, para garantizar que ninguna información sensible sobre el mercado y la tecnología se daban a conocer a los competidores. Este proceso también fue importante para que los proveedores potenciales conocieran el contexto tecnológico del proyecto.

3. INVOLUCRAR A LOS ACTORES CLAVE EN EL PROCESO

Es importante asegurar la participación activa de todas las partes internas interesadas, a lo largo del ciclo de vida de compras. En particular, los usuarios del servicio, los expertos técnicos y los asesores legales deben estar involucrados. Un diálogo temprano entre estos actores es esencial. Asegurar que los futuros gestores de contratos participan en la especificación de requisitos, por ejemplo, ayuda a asegurar la entrega con éxito, ya que son ellos en última instancia, los responsables de garantizar que los productos son entregados por el proveedor que ha ganado la licitación.

La participación de los usuarios en el proceso de adquisición ayuda a obtener una clara definición de requisitos y facilita la implementación con éxito. Evidentemente, es importante determinar si los usuarios están preparados para utilizar una nueva solución. Si no lo están o no quieren adoptar y adaptarse a las nuevas formas de trabajo, un programa de gestión de cambios o de mejora de habilidades puede ser implementado para que el proceso no fracase en la fase de implementación. Por lo tanto, la promoción de la innovación puede requerir una inversión en cultura organizacional y en formación.

Qué hacer:

- Identificar los actores internos clave
- Asegurar su implicación y participación

Ejemplo - Sistema de Gestión de Recursos Humanos

Cuatro departamentos de gobierno británicos decidieron unir sus fuerzas en la adquisición de un reemplazo para su sistema de gestión de Recursos Humanos. Esto requirió una planificación sólida y una preparación para la compra. Como parte de los trabajos preparatorios, los compradores llevaron a cabo un análisis de los interesados para asegurar que se identificaran los actores correctos y que lo que de ellos se esperaba estuviera definido. Todos los grupos de interés internos contribuyeron a lo largo del ciclo de vida de adquisiciones del proyecto, desde la identificación inicial de las necesidades, a través de la redacción de la especificación de requisitos, hasta la implementación de la solución seleccionada. La planificación de la participación de los principales grupos de interés aseguró que la operación de adquisición conjunta se ejecutara a tiempo, ajustada a presupuesto y entregada con el nivel de calidad requerido.

4. DEJAR QUE EL MERCADO PROPONGA SOLUCIONES CREATIVAS

Para obtener soluciones innovadoras, las empresas tienen que ser capaces de ofrecerlas en las condiciones de licitación. No prescribiendo la solución, sino especificando la necesidad del gobierno por referencia al rendimiento o exigencias funcionales y aceptando ofertas con variantes, se les da a los proveedores la oportunidad de proponer soluciones innovadoras. Así que la forma en la que se elaboran las especificaciones técnicas determina la variedad y calidad de las ofertas.

Si las autoridades no dan a los contratistas la libertad para prestar soluciones innovadoras, no hay forma de que el mercado sea capaz de servir a sus necesidades de la mejor manera posible. El uso de un muy alto grado de detalle técnico de los requisitos, por ejemplo, por lo general impide a las empresas presentar propuestas innovadoras, ya que no se les da la oportunidad. Sin embargo, las especificaciones deben, por supuesto, ser lo suficientemente precisas para permitir la adjudicación del contrato de conformidad con las normas que rigen los procedimientos. Se debería reflexionar minuciosamente sobre cómo los licitadores pueden demostrar su capacidad técnica, especialmente si ofrecen una solución innovadora que podría funcionar de manera diferente a los productos estándar. Establecer criterios de selección excesivamente restrictivos puede excluir a jóvenes empresas innovadoras.

Un concurso de diseño¹³ puede ser un poderoso medio de desarrollar y probar nuevas ideas. Permite a las empresas llegar a soluciones, haciendo un uso óptimo de la creatividad del mercado. Este procedimiento se puede utilizar para todo tipo de servicios, suministros y obras, como en la construcción de edificios, el desarrollo de un plan de transporte o incluso un plan de comunicación. Los poderes adjudicadores podrán adjudicar el contrato directamente a quien tenga con la mejor idea. Esto hace que sea atractivo para las empresas desarrollar sus ideas innovadoras.

Qué hacer:

- Dar compañías espacio para proponer ideas y estar abierto a las alternativas.
- Pedir una solución, no **prescribirla**

¹³ Véanse los artículos 60 a 66 de la Directiva 2004/17/CE y los artículos 66 a 74 de la Directiva 2004/18/CE.

Ejemplo - Señales de mensaje variable

La Agencia de Carreteras Inglesa licitó para el desarrollo y la instalación de nuevas señales de mensaje variable en autopistas en 2001. Su propósito es proporcionar información a los conductores sobre la velocidad conveniente, la disponibilidad de carril y similares. Las viejas señales tenían una flexibilidad muy limitada sobre los mensajes que podían mostrar. Contrariamente a las licitaciones anteriores, la Agencia utilizó una especificación de resultado y permitió a la industria aplicar las nuevas tecnologías en sus propuestas de solución. El uso de una especificación de resultado permitió a los proveedores continuar desarrollando su producto. Esto dio lugar a la reducción del coste por transcurso del tiempo - por ejemplo, un proveedor desarrolló una fachada delantera mejor. El resultado fue una señal no vista anteriormente, capaz de generar gráficos así como texto. Como resultado, la Agencia de Carretera adquirió un producto bueno e innovador. La compañía ganó el *Queen's Award for Enterprise in Innovation* y vendió a nuevos mercados en los Países Bajos y Rusia.

5. BUSCAR RELACIÓN CALIDAD-PRECIO, NO SÓLO EL PRECIO MÁS BAJO

La innovación puede conducir a un menor costo, pero por lo general está relacionado con una mejor calidad. Para dar cabida a ambos criterios, se puede optar por adjudicar la oferta económicamente más ventajosa (criterio «MEAT», por sus siglas en inglés). Esto hace que sea posible tomar en cuenta los costes del ciclo de vida del producto y otros elementos importantes, como la calidad y el valor técnico de la oferta. Los procedimientos de adjudicación MEAT implican que toda una serie de criterios puede ser tomado en cuenta al momento de evaluar las ofertas¹⁴ por lo que es posible adjudicar el contrato a la combinación óptima de los costes del ciclo de vida del producto y criterios de calidad, en relación con el precio. Por ejemplo, equipos informáticos más baratos pero menos eficientes energéticamente incrementarían los costes energéticos y con ello los costes de funcionamiento, haciendo el coste del ciclo de vida más alto.

Los compradores normalmente incluyen condiciones de precio, pero también podrían incluir otros componentes que constituyan los costes totales del ciclo de vida del producto. Los costes de la vida útil pueden estar influenciados por condiciones tales como patrones de mantenimiento, incluyendo el tiempo potencial de inactividad; fiabilidad; los costos de mantenimiento durante la vida del producto; y por supuesto, la puntualidad del suministro. Así, cuando se tienen en cuenta todas estas condiciones, el producto con el precio de compra más bajo no será siempre el más barato, el más ventajoso, o el más innovador.

Al utilizar criterios de adjudicación cualitativos para fomentar la innovación, es importante ser claro sobre cómo se evaluarán las propuestas con estos criterios. Una comparación equitativa de las ofertas requiere un comité de evaluación capaz. Es especialmente difícil comprar nuevas soluciones innovadoras. En la mayoría de los casos esto requerirá una mezcla de expertos, incluyendo abogados y especialistas técnicos. Los evaluadores deberían formarse sobre cómo valorar el cumplimiento completo especialmente con los requisitos innovadores de la licitación, y cómo dar notas o puntos de una manera justa, objetiva y predeterminada.

Qué hacer:

- Decidir qué aspectos de coste y calidad tener en cuenta
- Decidir criterios que reflejen estos aspectos

¹⁴ Véase el artículo 55 de la Directiva 2004 / 17 / CE y el artículo 53 de la Directiva 2004/ 18/CE.

Ejemplo - Nuevas sistemas de iluminación energéticamente eficientes

La ciudad alemana de Hamburgo quería combinar medidas anti-cambio climático con la eficiencia económica mediante la compra de sistemas de iluminación energéticamente eficientes. Los criterios se centraron no sólo en el precio de compra, sino también en el mérito técnico, servicio post-venta, así como en los gastos de funcionamiento. La nueva solución se tradujo en un ahorro de energía en oficinas del 60%. Esta solución estándar era una modificación de los sistemas existentes y los proveedores y prestadores de servicios tuvieron que invertir en actividades innovadoras con el fin de satisfacer estas necesidades especiales. Como la compra significaba altos costos de inversión inicial y eficacia a largo plazo únicamente, la relación coste-beneficio era extremadamente importante. Los costos se calcularon mediante el coste del ciclo de vida del producto, con un costo definido como precio inicial más instalación y mantenimiento, y los beneficios calculados de los ahorros de energía. En el momento de la compra el precio de la energía era relativamente bajo. Sin embargo, se analizó el aumento esperado en la eficiencia económica y se demostró, que incluso en un escenario de caída de los precios de la energía, habría un efecto a largo plazo que justificaría la inversión. Cuanto mayor sea el precio de la energía, mayor será el retorno.

6. APROVECHAR LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS

Los medios electrónicos pueden apoyar y fortalecer en gran medida los procesos identificados en esta guía. Las páginas web pueden proporcionar información rápida y estructurada a las empresas en aspectos como las oportunidades potenciales de negocio y las licitaciones, así como información más general sobre el comprador y el contexto de la contratación pública. Durante un diálogo técnico pueden ayudar a generar un amplio interés y respuesta y garantizar una provisión de información buena y uniforme para todas las partes interesadas. En resumen, los costes de transacción y comunicación para empresas y gobierno por igual, se pueden reducir mediante el uso de medios electrónicos para difundir, recopilar y procesar la información, incluyendo la presentación electrónica de las ofertas, durante el proceso de adquisición.

Los medios electrónicos ofrecen muchas oportunidades, pero tendrían que ser utilizados correctamente.¹⁵ Es deseable que el instrumento y el procedimiento sean los apropiados para el objetivo que nos ocupa, tanto en el mundo digital, como en el entorno físico. Las herramientas y sistemas desplegados en la contratación electrónica deben ser accesibles, no discriminatorios y compatibles con los de uso general a fin de no excluir a ningún postor. Además, los procesos electrónicos a menudo requieren una mayor estandarización como un pre-requisito para la transmisión de datos automatizada. Las categorías de productos, por ejemplo, que son a menudo identificados en el sector privado como adecuados para la compra electrónica, se caracterizan por el hecho de que son productos ya existentes que se usan habitualmente y generalmente disponibles en el mercado, garantizando así la interoperabilidad a nivel europeo. Se debe hacer una cuidadosa reflexión sobre cómo el uso de medios electrónicos podría tener un impacto en la contratación pública de soluciones innovadoras.

Qué hacer:

- Usar medios electrónicos para informar y ser informado y mejorar la eficiencia
- Asegurarse de que el medio electrónico utilizado se adapta bien a las necesidades

¹⁵Para estas condiciones véase el documento de trabajo de la Comisión, “Los requisitos para llevar a cabo la contratación pública por medios electrónicos bajo las nuevas Directivas de contratación pública 2004/18/CE y 2004/17/CE”, SEC (2005) 959.

Ejemplo – Portales de compra electrónica de la UE: TED y SIMAP

El sitio de Internet de Tenders Electronic Daily - (TED en sus siglas en inglés) proporciona a los usuarios interesados acceso a todas las ofertas públicas que tienen que ser publicadas en toda la UE. Los proveedores pueden buscar y ofertar en cualquier oportunidad de compra pública que se anuncia a través del portal. Los compradores del sector público tienen la oportunidad de buscar información de mercado con el fin de planificar su adquisición. El portal incluye las ofertas en todos los niveles de gobierno de toda la UE. (Ver: <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>).

La web SIMAP ofrece información de antecedentes, enlaces y herramientas de intercambio automáticas entre los compradores públicos y las empresas interesadas en las oportunidades de contratación pública en la Unión Europea. Proporciona a los compradores públicos los modelos de formularios en línea necesarios para hacer publicidad de sus ofertas y las herramientas notificación electrónica para someterlos a la Oficina de Publicaciones de la UE para su publicación en TED. Los proveedores pueden encontrar información de la trayectoria de la política europea de contratación pública y de la legislación y enlaces a otros sitios con información sobre las oportunidades de contratación en toda la Unión Europea. (Ver: <http://simap.eu.int/>).

7. DECIDIR CÓMO MANEJAR LOS RIESGOS

El riesgo es inherente en la compra de innovación. Es útil tener una política clara sobre cómo gestionarlo. La contratación pública innovadora bien puede prometer un mayor beneficio, pero a menudo conlleva un riesgo más alto que la compra de productos existentes. Los riesgos pueden diferir en escala e impacto. El fracaso puede ser total, si un proveedor es incapaz de entregar el producto; o parcial, si el rendimiento es inferior a las expectativas, o se retrasa la entrega. También puede provenir de dificultades prácticas en la aplicación de una nueva solución y en su integración dentro de la organización.

Cuando se considera una solución innovadora, es especialmente importante identificar los riesgos que implica, evaluar su impacto potencial en el proyecto y asignar la propiedad de la gestión de estos riesgos. Es deseable tener estos pasos claramente identificados en el proceso de toma de decisiones y que sean parte de la evaluación. Los compradores pueden pedir a los licitadores incluir un análisis de los riesgos en sus propuestas y cómo se pueden mitigar, con el fin de hacer más fácil juzgar si son aceptables. Mitigación de riesgos y planes de contingencia para responder a los riesgos identificados deberían ser desarrollados. Es particularmente importante decidir quién está mejor situado para soportar y mitigar un riesgo específico y asignar la responsabilidad en consecuencia. Riesgos tales como cambios en la política son mejor gestionados por el gobierno. Las dificultades en la etapa de implementación son tratadas de manera más efectiva por los proveedores.

Qué hacer:

- Identificar y planificar riesgos
- Designar al titular del riesgo

Ejemplo - Firmas Electrónicas

El gobierno holandés empezó a interesarse por el uso de los Certificados de Firma Pública en el año 2001. Estos Certificados permiten el uso de una firma electrónica para validar las transacciones electrónicas entre los ciudadanos y los servicios públicos, y entre los servicios públicos. El proceso de adquisición implicó el desarrollo, instalación y mantenimiento de una infraestructura para la emisión y uso de estos certificados (los estándares para la infraestructura ya se habían desarrollado en el contexto de la Iniciativa Europea de Normalización de la Firma Electrónica). Sin embargo, los mecanismos de autenticación de la nueva infraestructura eran, en ese momento, tecnología no testada. Esto hizo de la fiabilidad lo más prioritario. El criterio de adjudicación más significativo fue, por tanto, la propuesta del proveedor para garantizar el cumplimiento de los objetivos de fiabilidad y seguridad requeridos. El proveedor también tenía que someterse a un exhaustivo mecanismo de vigilancia. Esto incluía la presentación de informes mensuales con pruebas detalladas sobre el cumplimiento, reuniones unas 2-3 veces al año para discutir el estado de la infraestructura y auditorías anuales de la infraestructura por auditores independientes. No se han encontrado fallos importantes.

8. UTILIZAR LOS ACUERDOS CONTRACTUALES PARA FOMENTAR LA INNOVACIÓN

Los contratos pueden lograr importantes ahorros y mejoras y son, por tanto, importantes para la innovación. Establecen el escenario para la entrega de los bienes, servicios u obras que están siendo adquiridos. Así pues, es deseable que el contrato especifique cómo las condiciones que influyen en el precio - como la responsabilidad y las garantías - serán tratadas.

Los contratos pueden promover más mejoras por parte de las empresas. Los incentivos podrían ser estipulados en un contrato para proporcionar al órgano de contratación más mejoras innovadoras. Las autoridades contratantes se pueden beneficiar de estas mejoras, siempre y cuando se estipulan de antemano en la invitación a licitar, y sean iguales para todos los potenciales licitadores.

Dónde se desarrollan productos innovadores, pueden surgir derechos de propiedad intelectual (IPR en sus siglas en inglés) y una política de derechos de propiedad intelectual se convierte en esencial. Es útil decidir la mejor manera de gestionar los IPR y quién debe ser el titular. Si el gobierno decide mantener la propiedad intelectual, tendrá que pagar el precio desarrollo exclusivo, ya que el proveedor no puede volver a utilizar los IPR. Un proveedor que pueda mantenerlos puede considerar que sea una inversión, un bloque de construcción para otros proyectos. Esto se reflejaría normalmente en un menor precio para el comprador.

Qué hacer:

- Incluir en el contrato incentivos a más soluciones innovadoras
- Establecer una política sobre cómo manejar los derechos de propiedad intelectual

Ejemplo - Ahorro de Energía de las adquisiciones

La agencia de adquisiciones italiana CONSIP ha adoptado una estrategia para el ahorro de energía en las administraciones públicas de todo el país a través de contratos de rendimiento energético. Los proveedores deben mantener una temperatura de 20 ° C dentro de los edificios, tales como oficinas públicas y escuelas. Hacerlos responsables de los costes de energía, anima a los proveedores a optimizar el consumo de energía y la gestión de los recursos a fin de mejorar la rentabilidad. Los servicios incluyen el suministro de combustible y funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones de calefacción. Una de las firmas seleccionadas declaró que la cláusula relativa a los costes de energía había desencadenado innovaciones en dos principales áreas operativas: en primer lugar, la modernización de la producción en las plantas de energía, con el fin de cumplir con los requisitos del contrato y la regulación nacional; y en segundo lugar, seguir mejorando el rendimiento de las plantas y facilitar las operaciones de control y mantenimiento. Estas innovaciones incluyen plantas de baja temperatura y la incorporación del control de la combustión, control de la termo-regulación y prestaciones de control inalámbricos.

9. DESARROLLAR UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

Incluso cuando se ha firmado el contrato, el proceso no ha terminado. Se necesita destinar tiempo y recursos a la gestión del contrato. La gestión de la entrega del contrato implica monitorización y evaluación - cuyos resultados pueden ser utilizados para extraer lecciones para futuros procedimientos de contratación pública, contratos, proyectos y políticas. La correcta gestión de un contrato es de importancia fundamental en la compra de innovación. Por lo tanto, es útil disponer de un régimen de gestión de contratos sólido, previsto lo antes posible en el proceso de adquisición, por el que ambas partes entiendan sus respectivas obligaciones. Es deseable que el contrato establezca mecanismos para una correcta ejecución de la asignación e incluir procedimientos para abordar y resolver disputas.

Mantener un diálogo con el proveedor es importante para garantizar la innovación continua durante la ejecución. El contrato podría preverlo expresamente. Exigir en el contrato reuniones y evaluaciones periódicas asegurará, por ejemplo, que hay suficiente información para poder aplicar los incentivos correctamente. Es más, la interacción proveedor - comprador debería ser vista como un proceso de aprendizaje para los contratos posteriores.

El seguimiento y la evaluación del contrato pueden apoyar la innovación futura. Idealmente deberían ir más allá de los objetivos contractuales, para abordar las consecuencias para el desarrollo del mercado, los impactos en el desarrollo tecnológico y las implicaciones para la política pública. En el contrato, los indicadores de rendimiento deberían ser claros, precisos y significativamente descritos. Por ejemplo, se podrían incluir el tiempo de respuesta de servicio, entregas a tiempo, nivel de servicio y costes. Es deseable que estos mecanismos contractuales faciliten también el aprendizaje organizacional.

Qué hacer:

- Proporcionar una estructura de ejecución y recursos
- Monitorizar y aprender de la implementación

Ejemplo - Medición del rendimiento

La *Regionaal Orgaan Amsterdam* (Autoridad Regional de Amsterdam) adquirió los servicios de transporte público para el municipio Zaanstreek de una empresa privada. Varios objetivos eran difíciles de medir, como el aumento de la cobertura para los residentes, la mejora de la accesibilidad y asegurar la calidad y la accesibilidad de los materiales. Por lo tanto, se necesitan instrumentos de monitorización sólidos. Se obligó a la empresa ganadora a proporcionar información sobre el cumplimiento de los objetivos establecidos. Si no cumplía con sus obligaciones, se enfrentaba a una sanción muy dura. La Autoridad examinó el material que fue enviado por la empresa y también fue facultada para emplear a un tercero para auditar y verificar la información proporcionada. El contratista también se vio obligado a proporcionar una cantidad sustancial de información hacia el final del contrato sobre el transporte en la zona, como aportación para la próxima licitación.

10. APRENDER PARA EL FUTURO

Es importante extraer lecciones para el futuro del proceso de adquisición. El objetivo general de la evaluación de la política es ayudar a los responsables políticos en la mejora de sus actividades y en la promoción de la innovación. Es deseable que las lecciones aprendidas estén bien documentadas y se compartan entre los profesionales y gestores de la contratación pública. Sería necesario un esfuerzo consciente para que la organización se beneficiara de la experiencia.

Es muy importante evaluar las medidas destinadas a impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación a través de la contratación pública. Sólo de esta manera se puede promover el aprendizaje en políticas. Es deseable que la política y la práctica en relación con la contratación pública para la innovación sean cuidadosamente evaluadas, teniendo en cuenta toda la gama de costes y beneficios, y los resultados de esa respuesta en enfoques mejorados. La participación de los interesados en el proceso es crítica. La evaluación proporciona un foro en el que las autoridades de la contratación pública y la comunidad de proveedores pueden revisar la eficacia de las medidas para promover la innovación.

Qué hacer:

- Convertirse en una organización de aprendizaje de la innovación
- Establecer procedimientos de evaluación y revisión para mejorar el conocimiento de la innovación en procedimiento de contratación

Ejemplo - Apoyo para el aprendizaje mutuo

La Agencia de Compras del gobierno central holandés, PIANOo, creó una plataforma electrónica para la discusión y el intercambio de información, el PIANOo-desk. El objetivo consistía en beneficiarse del conocimiento mutuo de adquisición. Actualmente 2000 poderes adjudicadores están registrados en todos los niveles de gobierno. La información en la red es accesible a todos los profesionales de contratación pública, incluso la comunidad más pequeña, online. El intercambio de experiencias proporciona un fuerte estímulo para la innovación en la contratación. (Ver [www. PIANOo.nl](http://www.PIANOo.nl).)

La Oficina de Comercio del Gobierno de Reino Unido ha instalado un "*examen de entrada*," para ofrecer garantías de que los proyectos de contratación tendrán éxito. El examen determina, por ejemplo, a si el programa es capaz de alcanzar los objetivos propuestos y da una evaluación inicial de los probables costes del programa y del éxito potencial. Los equipos de revisión están formados por profesionales independientes con experiencia, que aportan sus conocimientos y habilidades previas para identificar las cuestiones clave que deben abordarse para que el proyecto tenga éxito. Los criterios de revisión están establecidos y a disposición del público.

(Véase [http:// Www.ogc.gov.uk/what is ogc gateway review.asp](http://www.ogc.gov.uk/what_is_ogc_gateway_review.asp))

Cómo obtener las publicaciones de la UE

Las publicaciones de están disponibles en la librería de la UE (<http://bookshop.europa.eu>), donde se puede hacer un pedido con el agente de ventas de su elección. La Oficina de Publicaciones tiene una red mundial de agentes de ventas. Puede obtener sus datos de contacto mediante el envío de un fax al (352) 29 29-42758