

Dirección

ChileCompra



DIRECTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA N°17

Instrucciones para realizar
contrataciones públicas
inclusivas y que
promuevan la igualdad
de oportunidades
en el mercado público

Santiago, 2014



DIRECTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA N° 17 INSTRUCCIONES PARA REALIZAR CONTRATACIONES PÚBLICAS INCLUSIVAS Y QUE PROMUEVAN LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL MERCADO PÚBLICO

1.- INTRODUCCIÓN

El Sistema de Compras y Contratación Pública Chileno, a 10 años de su creación, es un sistema consolidado con alta participación de organismos públicos y de proveedores, generando ahorros para el Estado que se han ido incrementando, hasta llegar a US\$681 millones el año 2013, con altos estándares de transparencia y probidad. Dada esta madurez, es posible avanzar y mirar hacia el futuro incorporando nuevos desafíos, los que apuntan a promover un Mercado Público inclusivo, incorporando en las oportunidades de negocio que ofrece a personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

Esto es lo que sucede, por ejemplo, con la situación de discapacidad en el país. De acuerdo a la última encuesta efectuada por el Servicio Nacional de la Discapacidad, el 12,9 % de la población chilena presenta algún tipo de discapacidad. Dentro de este grupo, el 50% se encuentra en edad laboral y solamente el 29% de ellas realiza alguna actividad de este tipo. Si a ello se le agrega que 2 de cada 5 personas viven en condición socioeconómica baja, surge la necesidad de introducir conceptos, criterios y directrices que fomenten la inclusión de estos grupos, a través de la contratación pública.

2.- OBJETIVO DE LA DIRECTIVA

Mediante la presente Directiva, se busca establecer los conceptos y parámetros básicos que faciliten a las Entidades Públicas el desarrollar, fomentar y potenciar criterios de carácter inclusivos al momento de efectuar sus procedimientos de contratación de bienes muebles y servicios.

3.- CONTRATACIÓN PÚBLICA INCLUSIVA DE BIENES MUEBLES Y SERVICIOS

La contratación pública inclusiva es una modalidad de “*contratación pública sustentable*”¹ y corresponde a aquella contratación en la que se busca un adecuado equilibrio entre los aspectos sociales, económicos y ambientales de las contrataciones que realicen las instituciones del Estado. La contratación pública inclusiva pretende, específicamente, el otorgar igualdad de acceso, participación y oportunidades a aquellos oferentes que presentan alguna característica de desventaja, ya sean propios o bien respecto de personas que se relacionan o dependen del mismo oferente, buscando atenuar las barreras que por diversas circunstancias le

¹ Para estos efectos, revisar Directiva N° 13 disponible en http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=12&Itemid=547

impiden estar en una condición de igualdad material frente al resto de sus competidores que no presentan una situación desaventajada en un proceso de contratación pública.

A través de la contratación pública inclusiva se busca generar herramientas eficaces que permitan el desarrollo sustentable. La Organización de Naciones Unidas ha señalado que “El crecimiento inclusivo representa aquel crecimiento que genera empleos dignos, brinda oportunidades para todos los segmentos de la sociedad, especialmente a aquellos grupos excluidos socialmente, y distribuye los ingresos y los frutos de la prosperidad a toda la sociedad de una manera más equitativa”².

Así, con la promoción de la igualdad de oportunidades en el mercado público, se busca otorgar acceso y participación de aquellos oferentes que presentan alguna característica, elemento o grado de desventaja, desprotección o vulnerabilidad, ya sean propios o bien respecto de personas que se relacionan o dependen del mismo oferente. De esta manera, se pretende, por ejemplo, respaldar y fomentar en la igualdad de acceso en las oportunidades de contratación a oferentes que emplean a personas de grupos étnicos o minoritarios; o bien, que tienen políticas de fomento al empleo para personas con discapacidad. Asimismo, una contratación pública podrá ser catalogada como inclusiva si, por ejemplo, al momento de contratar servicios de recepción, se evalúa con mayor puntaje a aquellos que son o tienen contratadas a jóvenes sin experiencia o por el contrario, adultos mayores, o bien, personas que, por lo general y dadas sus condiciones, tienen un acceso restringido a las oportunidades de trabajo.

En este sentido, dentro del mercado público se presentan grandes oportunidades para avanzar en procedimientos de contratación de carácter inclusivo, especialmente en los rubros intensos en contratación de mano de obra, como lo son por ejemplo, el rubro de servicios de aseo y limpieza, servicios de limpieza industrial y servicios de vigilancia y seguridad que corresponden a rubros que presentaron un 26,32%, 19,15% y 13,41% (respectivamente) de aplicación de criterios sustentables durante el año 2013, y que por ende, demuestran ser una oportunidad eficaz para incluir y fomentar en los mismos criterios de contratación de carácter inclusivos.

En relación con lo anterior, cabe señalar que dentro los criterios de sustentabilidad más ocupados en los procedimientos de contratación pública durante el año 2013, se cuentan algunos de carácter netamente “inclusivos”, como lo son la contratación de personas discapacitadas (36,1% de utilización respecto al total de contrataciones de carácter “sustentable”), condiciones de empleo y remuneración (24,9% de utilización) y otras materias de impacto social (13% de utilización).

4.- LA CONTRATACIÓN PÚBLICA INCLUSIVA EN LA LEY 19.886 Y SU REGLAMENTO

Actualmente, nuestra normativa de contratación pública contiene elementos propios de la inclusión a que se ha hecho referencia. Así por ejemplo, el artículo 6 de la Ley 19.886, al referirse a las condiciones a ser establecidas en las bases de licitación señala que *“en el caso de la prestación de servicios habituales, que deban proveerse a través de licitaciones o contrataciones periódicas, se otorgará mayor puntaje o calificación a aquellos postulantes*

² United Nations Technical Support Team (TST): *“Inclusive growth represents growth that generates decent jobs, gives opportunities for all segments of society, especially socially excluded groups, and distributes the income and non-income gains from prosperity more equally across society”* en *“TST Issue Brief: Sustained and Inclusive Economic Growth, Infrastructure Development, and Industrialization”*.



que exhibieren mejores condiciones de empleo y remuneraciones”, agregando en el mismo artículo que “en los contratos de prestación de servicios para establecimientos escolares y pre-escolares, los contratos de trabajo de las manipuladoras de alimentos deberán contemplar el pago de las remuneraciones de los meses de enero y febrero”.

En forma similar, el artículo 23 del Reglamento de la Ley 19.886 señala expresamente que:

“Las Bases podrán contener, en lenguaje preciso y directo las siguientes materias: (...)3. Puntajes o ponderaciones que se asignen a los Oferentes, derivados del cumplimiento de normas que privilegien el medioambiente, contratación de discapacitados y demás materias de alto impacto social. Estos puntajes o ponderaciones no podrán, en caso alguno, ser los únicos que se consideren para determinar la adjudicación de la oferta más conveniente.”

Por su parte, el artículo 38 inciso 6° del mismo cuerpo normativo es incluso más específico, incorporando las ideas que integran el mismo concepto de inclusión y entregando ejemplos concretos de su aplicación al señalar que *“en el caso de la prestación de servicios habituales, que deben proveerse a través de licitaciones o contrataciones periódicas, las bases deberán contemplar como criterio técnico las condiciones de empleo y remuneración. Para evaluar este criterio, se podrán considerar como factores de evaluación el estado de pago de las remuneraciones y cotizaciones de los trabajadores, la contratación de discapacitados, el nivel de remuneraciones sobre el sueldo mínimo, la composición y reajuste de las remuneraciones, la extensión y flexibilidad de la jornada de trabajo, la duración de los contratos, la existencia de incentivos, así como otras condiciones que resulten de importancia en consideración a la naturaleza de los servicios contratados.”*

5.- PAUTAS Y RECOMENDACIONES BÁSICAS PARA EFECTUAR UN PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION INCLUSIVO Y QUE FOMENTE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Las Entidades Compradoras que procedan a efectuar una contratación pública inclusiva, deberán aplicar tal concepto no sólo al momento de establecer y evaluar el contenido y/o criterios de evaluación a ser utilizados en el respectivo procedimiento de contratación, sino que también verificando que las especiales condiciones ofertadas se cumplan en la etapa de ejecución del contrato.

A.- Definición de especificaciones o características

Al momento de determinar las especificaciones o características de los bienes o servicios que se requieren, los compradores públicos deberán considerar, en lo posible y cuando pueda ser aplicable, que las propiedades del producto o servicio a adquirir, permitan catalogar la mencionada contratación como inclusiva. Con esto, se busca promover que en los casos que una institución pública necesite adquirir productos o servicios, se considere en las especificaciones y requisitos de los mismos, aspectos que permitan, por ejemplo, fomentar la participación de proveedores que le impiden estar en una situación de igualdad con otros oferentes que no presentan desventajas en el proceso de licitación pública, asegurando la igualdad en las oportunidades.



B.- Algunos ejemplos de criterios de evaluación inclusivos

En el mismo sentido, los criterios de evaluación que se incorporen en los procesos licitatorios que realiza el Estado, deberían también ser apropiadamente definidos de manera que permitan evaluar aspectos de inclusividad y otorgar puntaje a aquellas empresas que estén trabajando en esta línea:

1) Criterios de evaluación inclusivos relativos a personas con discapacidad mental, sensorial o física, o bien, jóvenes desempleados o indígenas (minoría étnica): para el caso de que se trate, por ejemplo, de la contratación de servicios generales o de carácter estándar (por ejemplo, servicios de aseo), la institución contratante podría, por ejemplo, valorar a aquellos oferentes que tengan contratadas a alguna de las personas anteriormente señaladas, pudiendo comprobarse este criterio de las siguientes formas:

- 1.1) Personas con discapacidad física, sensorial (visión y audición) o mental (Intelectual o Psíquica): un medio apropiado para acreditar la discapacidad es exigir la entrega de una copia simple de la Credencial de Discapacidad, para lo cual el empleado debe estar inscrito en el Registro Nacional de la Discapacidad. Esta credencial de discapacidad indica el tipo y grado de discapacidad que presenta y se denomina “Credencial de Discapacidad” (para mayor información, se puede visitar www.Senadis.cl)
- 1.2) Jóvenes desempleados: esta condición se puede demostrar mediante la presentación de un certificado de la AFP donde está afiliado, que no ha tenido cotizaciones en los últimos seis meses, o bien, en caso de ser un joven desempleado que no esté inscrito en AFP, deberá cumplir los requisitos para ser beneficiario del programa “Subsidio empleo joven”, lo que acreditará según el resultado de ingresar el RUT del empleado en <http://aplicaciones.sence.cl/sej/ws033.aspx>.
- 1.3) Pueblos Originarios (minoría étnica): un medio apropiado es solicitar la acreditación de condición de indígena (aplicable a chilenos pertenecientes a culturas indígenas; personas que no tienen la nacionalidad chilena y pertenecen a culturas indígenas reconocidas por la ley. Para más información de cómo obtenerlo en www.conadi.cl)

En todo caso, siempre es recomendable evaluar el peso de estos criterio en relación a los otros criterios de evaluación que se establezcan, ya que de establecerse un porcentaje muy alto (a modo ejemplar, superior a un 50% del total), podría eventualmente caerse en la discriminación de aquellos oferentes, que, por ejemplo, por razones de infraestructura física y tamaño de la empresa, no pueden tener personas discapacitadas en el lugar de trabajo.

2) Criterios de evaluación inclusivos relativos a mujeres e igualdad de género: la entidad contratante puede procurar una mayor integración e inclusión de las personas anteriormente señaladas, a través de la formulación de criterios de evaluación que premien a aquellos empleadores que contemplen condiciones o políticas favorables. Así por ejemplo, para el caso de mujeres (general) puede evaluarse si el oferente cuenta con alguna política de inclusión de género, de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres, o bien, evaluarse el porcentaje de mujeres contratadas respecto al total de trabajadores de la empresa. Para comprobar lo anterior, puede solicitarse una copia de la política de inclusión anteriormente señalada, cuya aplicación se haya extendido durante algún periodo de tiempo mínimo, con sus correspondientes objetivos, programas y evaluaciones; o bien,



copia de todos los contratos anteriormente señalados, sin perjuicio de otros medios que se estimen convenientes.

3) Promoción de mejores condiciones de empleo y remuneración: una mejora en las condiciones de empleo y remuneración puede impulsarse desde las compras públicas con la incorporación de criterios de evaluación que otorguen puntaje a aquellas empresas que promuevan mejores prácticas laborales, como promoción de la salud y seguridad en el trabajo, capacitación permanente, salarios dignos e incentivos a los trabajadores u otros similares. De esta forma, en un contrato de servicios, por ejemplo, podría otorgarse un mayor puntaje a aquellas empresas que comprometan un mejor salario a los trabajadores que serán parte de la prestación del mismo.

4) Criterios de desempate inclusivos: una práctica recomendable y que permite fomentar las prácticas de contratación pública inclusivas es el señalar que “ante igualdad de puntaje final entre dos o más oferentes, se elegirá a aquel que haya sacado un mejor puntaje en el criterio de evaluación inclusivo que se hubiese determinado en las bases”, permitiendo, de esta forma, el fortalecer la importancia de tal característica en el mismo procedimiento licitatorio.

C.- Contratación del bien o servicio

Una vez suscrito el respectivo contrato o enviada la orden de compra, la entidad compradora debe verificar que aquellos elementos inclusivos que hayan sido declarados por el adjudicatario en su oferta, sean cumplidos al momento de ejecutar el contrato, de manera de obtener un compromiso real y efectivo del proveedor en promover la inclusión. Así, y ocupando el mismo ejemplo relativo a la contratación de servicios generales o de carácter estándar (por ejemplo, servicios de aseo) y la inclusión referida a personas con discapacidad mental o física, jóvenes desempleados o indígenas, puede exigirse al oferente adjudicado, al momento de la suscripción del contrato, copia del o los contratos de trabajo suscritos con sus empleados. A mayor abundamiento, puede también exigirse que el proveedor adjudicado acredite, una vez transcurridos 6 meses de vigencia del contrato, que las personas contratadas por él, siguen prestando los servicios adjudicados, evitando así prácticas poco claras y que sólo contribuyen a dañar y hacer poco efectiva una contratación inclusiva. Para el caso que no pudiese acreditarse la efectividad y vigencia de la continuidad de los contratos de trabajo señalados, en el mismo contrato suscrito con la entidad pública debería ser causal de alguna de las sanciones que contemple dicho documento.

