

Breve Manual de buenas prácticas para las compras públicas de libros

(impreso y digital)

Introducción

Una buena política de adquisición de libros por parte del Estado tiene múltiples y significativos impactos en el desarrollo cultural, social, económico y político de un país.



Ello influye, entre otros aspectos, en:

La calidad de la democracia.

El libro juega un rol fundamental en la formación de una ciudadanía participativa. Los espacios públicos vinculados al libro ayudan a impedir que se incremente la desigualdad entre quienes tienen acceso a este objeto y quienes no.

Es fundamental que independientemente de su capacidad económica, edad y ubicación geográfica, toda la ciudadanía pueda acceder a los libros y participar en espacios públicos y/o educativos vinculados al libro y la lectura.

En ello juegan, sin duda, un papel muy importante las bibliotecas públicas y las bibliotecas escolares, con personal capacitado para la atención que ayude a motivar y potenciar la curiosidad, con catálogos bibliográficos diversos y actualizados periódicamente.

La creación y producción intelectual.

El libro y la lectura juegan un rol fundamental para formar una ciudadanía reflexiva, pro activa, crítica, creativa. Potenciar la presencia de la creación y edición local en las compras públicas, abre un círculo virtuoso en la creación y producción local, potenciando los discursos y perspectivas propias y más cercanas a la realidad de los ciudadanos.

El desarrollo económico.

Si no se potencia una ciudadanía con espesor cultural, educacional y científico, estimulada en el campo creativo y reflexivo, difícilmente se saldrá del rol de países exportadores primarios, bloqueando toda posibilidad de llevar adelante un desarrollo sustentable. Las industrias culturales y las que se vinculan al conocimiento son hoy importantes generadoras de riqueza de las naciones, es relevante en tal sentido potenciar las propias, como la industria del libro, con particular énfasis en los actores pequeños y medianos del ecosistema.

La calidad de la educación.

Al privilegiar la presencia de libros de autoras/es locales, se estimula y potencia en las/os más jóvenes un imaginario cercano, experiencial, emotivo con el libro y la escritura, como una práctica y un camino posible. También esto se refuerza con la invitación de autoras/es a las salas de clase o jardines infantiles. Enseñar con libros de autoras/es locales fomenta en las/os profesoras/es y alumnas/os la producción intelectual local, empodera abriendo nuevos caminos de construcción de pensamiento, creación y discursos propios. A su vez, con catálogos bibliográficos diversos y actualizados con obras y autoras/es de países de la región, se potencian los sentidos de hermandad entre los pueblos.

Enfrentar la desigualdad.

La reproducción de la desigualdad social tiene una de sus bases en el sistema educativo, en el acceso desigual a la cultura. Potenciar el libro y la lectura, de forma democrática y diversa, en los jardines infantiles, escuelas, universidades y bibliotecas públicas aporta a reducir esa desigualdad.

*

Es importante entender el rol motor que tienen las compras públicas de libros -como las rutas en el desarrollo de los países-, y de los impactos cruzados de estas acciones en el ecosistema del libro, la cultura y la educación. El Estado, al comprar libros y socializar los procesos de lectura posibilita diversos efectos multiplicadores de sus acciones. No se trata sólo de un tema de calidad y precio a la hora de seleccionar, de un simple proceso técnico, de una acción aislada.

Por todo ello es tan importante mejorar, incrementar, transparentar, desconcentrar y fortalecer la presencia de autoras/es y editoriales locales en los procesos de compras públicas de libros. También analizar, revisar y diversificar constantemente las áreas en que se centran los gastos, como los libros de textos que concentran generalmente gran parte del gasto público en libros.

Es también importante hacer explícito que el presente manual se elaboró de manera genérica, el cual debe adaptarse a la realidad concreta de cada país, como así mismo potenciar transformaciones y lineamientos en base a la realidad local.

Principios

**Diversidad
cultural**

Interculturalidad

Transparencia

Diversidad cultural

Interculturalidad

Transparencia

Como señala la **Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales**, “La «diversidad cultural» se refiere a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades. Estas expresiones se transmiten dentro y entre los grupos y las sociedades. La diversidad cultural se manifiesta no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados.” Es parte de los derechos y obligaciones de las partes, como señala la convención, “a) crear, producir, difundir y distribuir sus propias expresiones culturales, y tener acceso a ellas, prestando la debida atención a las circunstancias y necesidades especiales de las mujeres y de distintos grupos sociales, comprendidas las personas pertenecientes a minorías y los pueblos autóctonos; b) tener acceso a las diversas expresiones culturales procedentes de su territorio y de los demás países del mundo”.

Como señala la **Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales**, “La «interculturalidad» se refiere a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo.” Las partes “procurarán crear en su territorio un entorno que incite a las personas y a los grupos a fomentar la interculturalidad con el fin de desarrollar la interacción cultural, con el espíritu de construir puentes entre los pueblos”.

Es fundamental lograr una efectiva transparencia en la función pública, de “los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información” (Ley número 20.285 Sobre el Acceso a la Información Pública, Chile).

Capítulos

1

Mecanismos que aseguren transparencia y difusión en las convocatorias a Compras Públicas (CP)

- **En todo llamado a compra** se buscará informar ampliamente y pro activamente a los posibles oferentes en las diferentes etapas de la compra: proceso de selección de títulos / proceso de adquisición de los títulos escogidos.
- **En toda convocatoria a compra** se detallará cómo funcionará el mecanismo de selección de títulos (primera etapa) y selección de la oferta de los títulos escogidos (etapa final).
- **En los llamados a compra** se considerarán plazos suficientes para que los proveedores locales tengan posibilidad efectiva de participar.
- **Para asegurar una correcta y amplia difusión**, toda institución pública tendrá de manera centralizada en su web un formulario para que todos los interesados en postular como proveedores puedan inscribirse. Además de publicar en la web propia los procesos de compra, se informará vía mail a la lista de proveedores inscritos de manera simultánea.

2

Mecanismos que aseguren criterios de pertinencia, calidad y diversidad en los criterios de evaluación y selección en la convocatoria y en las diversas etapas de las CP (compras públicas).

- **En toda convocatoria a compra** se explicitarán los mecanismos de evaluación, y la ponderación de cada criterio como pertinencia, calidad, diversidad, precio, descuentos, etc. en las diferentes etapas del proceso de selección de la oferta. Particular énfasis se dará en explicitar los mecanismos del proceso de los títulos, momento fundamental del proceso, pues una vez escogidos los mismos, queda muy restringida la opción de participación.
- **En todo programa e institución que compre libros** se considerarán criterios que favorezcan la diversidad por sobre la concentración de la oferta y de la selección, en títulos, editoriales, proveedores, garantizando diversidad en el total de compras del programa e institución.
- **En toda convocatoria** se buscará incluir criterios de género, de la presencia de los pueblos indígenas, discapacidad, diversidad sexual, para asegurar diversidad en la selección.

3

Mecanismos que aseguren una presencia igual o mayor al 60% del monto de las CP (compras públicas) de ediciones nacionales en cada programa.

- **En todo programa que compre libros** se considerará en los criterios de evaluación mecanismos que permitan asegurar una presencia de al menos 60% de ediciones nacionales en el total de las compras anuales, favoreciendo de esa forma la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales locales, fomentando a la vez la creación y producción cultural propia.

Por edición nacional se entiende una obra con el código del ISBN del país como identificador, o impresa localmente cuando no hay ISBN, y que sea publicada por una persona natural o jurídica de propiedad del país (en caso de sociedades comerciales, que al menos el 75 por ciento de la propiedad sea de ciudadanas/os del país o residentes permanentes).

4

Mecanismos que faciliten los procesos de adquisición.

- **En todo proceso de adquisición de libros**, respetando las regulaciones generales y particulares en relación a compras públicas, se buscará simplificar los procesos de adquisición y evitar barreras de entrada que limiten la participación de pequeños y medianos proveedores, como son las garantías elevadas, las ofertas que requieren muchas copias y numerosos documentos legales, etc.

5

Mecanismos que favorezcan la oferta local en regiones.

- **En toda adquisición de libros realizada desde regiones**, respetando las regulaciones generales y particulares en relación a compras públicas, se considerará entre los criterios de evaluación de las ofertas un puntaje que premie a los oferentes de la misma región a la que pertenece la entidad que haga la adquisición. Este criterio no podrá sobrepasar el 20% del total de la ponderación, cosa de premiar la proximidad, pero no excluir del proceso de compras a oferentes de entidades de otras regiones. Para acceder a dicho beneficio, las o los oferentes, sean estos personas naturales o jurídicas, deberán contar con al menos dos años de domicilio fiscal en la región y actividades en el rubro. No se considerará este criterio para las adquisiciones realizadas desde la capital y/o región metropolitana.
- **En todas las adquisiciones de libros de instituciones** que tienen presencia en diversas zonas del país, se buscará evitar el centralismo y potenciar las compras y las decisiones locales.

6

Mecanismos que posibiliten mejorar la oferta editorial nacional a mediano y largo plazo, explicitando áreas temáticas a fortalecer, características de los libros que se prefieren, etc.

- **En todo programa que regularmente adquiera libros**, además de informar abiertamente del mecanismo de selección de títulos (primera etapa) y selección de la oferta de los títulos escogidos (etapa final), como de los planes de adquisición anual, se comunicarán abiertamente las líneas de interés de adquisiciones a mediano y largo plazo tanto en relación a los contenidos, destinatarios como a los formatos de los libros. En dicha comunicación, será fundamental incluir las demandas regionales de cada programa. Particular énfasis se hará en avisar de temáticas o áreas donde según el programa existe una limitada oferta, para así fomentar la creación y producción de obras en la materia.
- **En todo programa que adquiera libros en más de dos mil ejemplares por título**, para las áreas cuya demanda será sobre dicha cantidad de ejemplares, se informará abiertamente con a lo menos seis meses de anticipación a que se levante el proceso mismo de compra, de los temas y características de libros que se buscan, posibilitando que los oferentes puedan desarrollar propuestas.
- **En todo programa que adquiera libros en más de dos mil ejemplares por título**, se aceptará la presentación de maquetas en el proceso de selección y compras para los ítems cuya demanda será sobre dicha cantidad de ejemplares.

7

Mecanismos que posibiliten monitoreo, mediciones, reflexión y diálogo constante que potencien mejoras continuas en los procesos de las CP como en el impacto de las mismas, en relación a la comprensión lectora, al fortalecimiento de la curiosidad, el apoyo a los procesos educativos, a la democratización del libro, etc.

- **Todo programa e institución que compre libros regularmente** convocará a lo menos una vez al año a un diálogo abierto con la comunidad y los actores del mundo del libro para reflexionar críticamente en torno al programa, sus objetivos y su impacto en la comunidad al cual está dirigido. Se abordarán periódicamente tanto temas de fondo como de forma, buscando también potenciar la democratización del libro, los niveles de comprensión lectora, la cercanía de la comunidad con los libros, etc. Para favorecer ese diálogo, la institución entregará indicadores simples, transparentes y públicos. De estos encuentros se elevarán actas públicas que podrán contribuir a los planes futuros del programa o institución, como a la mejora de los mismos indicadores que la institución realiza.
- **La institución pública a cargo de los temas del Libro y de la Lectura en el país,** convocará cada uno o dos años a una reunión abierta a todas las instituciones públicas vinculadas a la adquisición de libros y planes de lectura, como las instancias vinculadas a los procesos de compra, junto a las asociaciones del mundo del libro, con el objetivo de generar mejoras continuas y políticas que posibiliten perfeccionar los procesos, la información, la diversidad, el impacto sistémico de las compras.

8

Mecanismos que colaboren a la transparencia de todos los procesos y a estudios en torno a las compras públicas de libros.

- **La institución pública a cargo de los temas del Libro y de la Lectura en el país**, buscará aunar y colaborar en la transparencia de la información en torno a los llamados y a las compras públicas de libros; promoverá a su vez investigaciones en torno a los mecanismos, procesos, el rol e impacto de las mismas, teniendo particular énfasis en temas de diversidad, transparencia y participación. En su web generará un espacio donde se informe en torno a estos temas.

9

Mecanismos que favorezcan una mayor participación y diversidad, reduciendo la concentración.

- **Todo programa e institución que compre libros regularmente** informará abiertamente cada año de las compras del año anterior, consignando títulos, cantidades, editoriales, proveedores, país de la edición, valores unitarios y totales. Un cuadro final permitirá ver la participación total de las editoriales, proveedores y país de edición en las compras. Esta información posibilitará ser descargada y trabajada en planillas de cálculo.

10

Mecanismos que posibiliten las mejores condiciones económicas posibles para las compras públicas y que fortalezcan el ecosistema del libro.

- **No existiendo ley de precio fijo que regule los descuentos de las compras públicas**, todo proveedor de los procesos de compras públicas de libros, buscará ofrecer las mejores condiciones económicas posibles favoreciendo la democratización del libro y teniendo en cuenta también el fortalecimiento del ecosistema del libro. En tal sentido, en adquisiciones de pequeñas y medianas cantidades, las editoriales buscarán posibilitar la participación de librerías y distribuidores, particularmente actores regionales cuando son compras de regiones. En compras grandes, se propiciarán descuentos significativos que permita a las instituciones públicas incrementar la cantidad de libros a los que puede tener acceso con su presupuesto.
- **No existiendo ley de precio fijo al libro que regule los descuentos del precio de venta de los libros a bibliotecas e instituciones públicas**, entre los criterios de evaluación de las ofertas se considerará un puntaje que premie las ofertas más económicas por un mismo título. Se entenderá por ofertas más económicas, aquellas que están bajo el promedio del valor de las ofertas del mismo título. Este criterio no podrá sobrepasar el 20% del total de la ponderación económica, cosa de no incentivar incrementos artificiales del precio público, como también, no excluir del proceso de compras a librerías y distribuidoras que no pueden ofrecer los mismos precios que las editoriales.
- **En los criterios de evaluación económica de las ofertas** se harán las comparaciones considerando el precio final ofrecido por el proponente, incluyendo todos los descuentos que normalmente se aplican en el proceso de compra. También se consignarán los descuentos, partiendo del precio público de las ofertas.

11

Mecanismos que eviten la corrupción y los conflictos de interés

- **Todo proveedor de los procesos de compras públicas de libros**, no incurrirá “en prácticas corruptas o delictivas como el cohecho, la adulteración de documentos, infracciones a la propiedad intelectual y/o industrial, violación a los derechos de los trabajadores, y el incumplimiento de normas medioambientales, entre otras. Respetará los derechos humanos, cumplirá con los compromisos asumidos en los pactos de integridad contenidos en las respectivas bases de licitación. Implementará en su empresa programas que mitigan riesgos de corrupción y aseguran buenas prácticas. Evitará los conflictos de interés. Cumplirá con lo que dice y hace: no entregar en las ofertas documentación falsa o adulterada, entrega de los productos ofertados y respeto de los descuentos. Se abstendrá de ejercer influencia o presiones indebidas sobre funcionarios o autoridades de la entidad licitante. No ofrecerá, prometerá o entregará donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza a las autoridades o funcionario de la entidad licitante. No tendrá ningún tipo de contacto con los funcionarios de la entidad compradora durante la etapa de evaluación. No incurrirá en conductas tendientes a distorsionar licitaciones” (Decálogo de probidad en las compras pública para los proveedores del Estado, Chile).

12

Mecanismos que posibiliten un catálogo en línea, la presencia de una amplia diversidad de publicaciones en los procesos de adquisición y un sistema ágil de adquisición.

- **Para facilitar y transparentar los procesos de adquisición y fortalecer la implementación de los mecanismos antes señalados**, se propone desarrollar una plataforma digital que posibilite un catálogo en línea que permita exhibir la oferta de publicaciones para las instituciones públicas.
- **Se pondrá particular atención en reducir las barreras de entrada** para que las librerías, distribuidoras y editoriales puedan participar como proveedores del sistema. Así mismo, se buscarán mecanismos para facilitar la identificación, información e incorporación de los títulos y/o catálogos, por parte de los oferentes en el sistema, considerando a la vez que varios oferentes pueden proponer un mismo título.
- **Será responsabilidad de un organismo público** mantener activa la plataforma y todos sus links, fortaleciendo los mecanismos de búsqueda por parámetros que ayuden a una selección efectiva e informada.
- **La plataforma posibilitará informar y transparentar** proactivamente a todos los proveedores de la misma, sobre consultas para futuras compras que levantan distintos servicios del sistema público.
- **La gestión de los procesos de la plataforma** contará con un respaldo en correo electrónico a fin de transparentar y mejorar la solución de problemas.
- **Las características técnicas de la plataforma** posibilitarán la incorporación de los libros sin bloqueo por largo del título o subtítulo, u otra característica formal de la obra. Si bien, el código identificador base será el ISBN, la plataforma posibilitará la actualización de las mismas cuando existe una nueva edición que cambia el ISBN.

- **La plataforma permitirá cada año** la actualización de los precios de las obras.
- **Los proveedores, al incorporarse a la plataforma**, ingresarán los descuentos que ofrecen en general y según monto total de la compra. Cada año, los proveedores tendrán la opción de actualizar el esquema de descuentos
- **Para cada obra que incorporen los proveedores** deberán ingresar precio público final (impuestos incluidos si los hay) y precio con el descuento base del proveedor.
- **La oferta de las obras podrá clasificarse** como inactivas o agotada por parte del proveedor. Estas ofertas serán excluidas del sistema solo si durante más de dos años se mantuvieran inactivas.
- **La plataforma incorporará un área de estadísticas generales y abiertas** que mensualmente actualizará las cifras anuales de compras generales y por programa y/o institución, transparentando también los niveles de participación por proveedores y editoriales. También informará la participación general y por programa de libros nacionales e importados. De los libros importados, se podrá desagregar la información por país según los ISBN.
- **La ausencia de este catálogo en línea** no debería ser una condicionante o excusa para la falta de implementación de los mecanismos anteriormente citados.



Este documento retoma con algunas modificaciones el Brevísimos Manual de buenas prácticas para las compras públicas de libros (impreso y digital) que se integró al trabajo de la Comisión de Compras Públicas de la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 (Chile), el que fue realizado por Paulo Slachevsky en tanto coordinador de la comisión.

Se agradecen las observaciones críticas y aportes de Germán Gacio Baquiola.



Alianza
internacional
de editores
independientes