Escuela de
Política y Gobierno
EPyG_UNSAM

PAPELES DE TRABAJO

LOS 10 "MANDAMIENTOS" DE LAS COMPRAS PÚBLICAS: Hacia la formación y declaración de consensos sobre el accionar de los/las compradores públicos

Por Juan Martín Atencio y Sabrina Comotto

Nº 1

AUTORIDADES

Ricardo A. Gutiérrez
Decano

Jacqueline Behrend
Secretaria Académica

Leandro Losada
Secretario de Investigación

Ximena Simpson
Secretaria de Extensión

Equipo | "Papeles de Trabajo en Compras Públicas"

Sabrina Comotto
Coordinadora

Juan Manuel Ramírez
Asistente editorial

La Serie "**Papeles de Trabajo en Compras Públicas**" es una iniciativa impulsada por la Maestría en Compras Públicas, con el apoyo del Área de Comunicación de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Esta serie tiene por objetivo ofrecer a docentes e investigadores/as de la Universidad y especialistas invitados, un espacio de reflexión sobre temas de actualidad en la agenda nacional e internacional en compras públicas, socializando los resultados respectivos. De este modo, la Maestría reafirma su compromiso con la producción y difusión de conocimiento destinado a la mejora continua de las compras públicas, en tanto un componente esencial de la buena administración y el desarrollo sustentable e inclusivo.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS 3

INTRODUCCIÓN 4

MANDAMIENTOS PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA 6

1.- Comprarás sólo lo necesario

2.- Priorizarás el interés público

3.- Planificarás tus compras

4.- Conocerás el mercado

5.- Serás claro y razonable

6.- Garantizarás la transparencia

7.- Fomentarás la competencia

8.- Promoverás la sostenibilidad y la innovación

9.- Pagarás en tiempo y forma a tus proveedores

10.- Practicarás la mejora continua

CONCLUSIONES 13

SOBRE LOS AUTORES 15

AGRADECIMIENTOS

Dado que la elaboración de estos mandamientos comenzó como un proceso abierto y participativo, los autores quieren agradecer muy especialmente a todos/as aquellos/as colegas que colaboraron en la identificación de los estándares de actuación que se presentan a continuación. Esperamos, además, que el presente documento sirva de piedra de toque para seguir promoviendo el establecimiento de consensos sobre el accionar de los y las compradores públicos.

INTRODUCCIÓN

Las compras públicas constituyen un terreno dinámico, constantemente cambiante e interpelado por nuevos desafíos financieros, ambientales, tecnológicos y sociales. En este contexto, se impone una continua reflexión, entre otros aspectos, sobre los roles y responsabilidades que asumen las organizaciones públicas que ejecutan las contrataciones y sus miembros, para intentar dar respuesta a tales retos.

A nivel internacional, han existido esfuerzos por establecer códigos de conducta y otros instrumentos análogos, tendientes a plasmar consensos sobre los lineamientos de actuación que deberían observar los funcionarios públicos. La Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), y el Manual de la OCDE sobre Integridad Pública constituyen ejemplos de estos esfuerzos.

En el campo específico de las compras públicas, podemos mencionar el Decálogo y Código de Ética en compras públicas de Chilecompra, el Código de Conducta y Marco de Integridad Institucional en la Contratación Pública de la Diputación de Gipuzkoa, el Código de Pautas Éticas e Integridad del Sistema Nacional de Compras Públicas de República Dominicana, y el Código de Ética en la Contratación Pública de Panamá, por citar sólo algunos ejemplos.

El establecimiento de pautas o estándares de conducta, que no abarque sólo aspectos éticos y de integridad -enfoque hasta ahora predominante-, sino que contemple, también, acuerdos sobre cuáles son los parámetros de actuación que deberían observarse para lograr una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos, puede constituir una herramienta útil para que los gobiernos definan con mayor precisión los límites entre los comportamientos considerados deseables e indeseables, eficientes e ineficientes, etc. Dichos instrumentos también podrían emplearse, en un futuro, para evaluar resultados en función de tales estándares, y para que las y los funcionarios y agentes involucrados en la planificación y gestión de las compras puedan contar con un marco de acción duradera que operen como una suerte de “pacto personal e institucional”, que guíe el accionar individual y colectivo de las organizaciones públicas en materia de compras y contrataciones públicas.

El presente papel de trabajo pretende poner de relieve la importancia de establecer este tipo de consensos. El mismo se basa en principios internacionales generalmente aceptados sobre la actuación mínima esperable de un/a comprador [1] público, en función de dar respuesta a los imperativos éticos, organizativos y tecnológicos vigentes. Se trata de una primera aproximación, con la intención de que actúe como un posible disparador de la importancia de buscar acuerdos más específicos en la materia, y plasmarlos, eventualmente, en instrumentos que los gobiernos locales o nacionales, o los organismos multilaterales interesados en temas de compras públicas, consideren apropiados para reflejar estos acuerdos (códigos de conducta, cartas compromiso, etc.).

Además de enunciar los 10 "mandamientos", en este trabajo se presentan algunos ejemplos de buenas prácticas, consistentes en la implementación de acciones o recomendaciones para hacer efectivos algunos de los estándares aquí presentados. Estas buenas prácticas tienen como sustrato común estar basadas en la premisa de que existe -o debería existir- un compromiso efectivo por parte de los gobiernos y de sus funcionarios, funcionarias y agentes de adoptar acciones concretas para aumentar el “valor público” que generan a través de sus prácticas y regulaciones de compra, en sentido amplio. Es decir, que los consensos sobre los comportamientos deseables no tienen ningún efecto si no están acompañados por medidas efectivas.

[1] Estos consensos surgen, entre otros elementos, de los códigos de conducta mencionados más arriba, de las legislaciones de compras adoptadas en las últimas décadas, los compromisos internacionales vigentes en la materia, etc.

1.- COMPRARÁS SÓLO LO NECESARIO

La adquisición de bienes y servicios debe obedecer a criterios objetivos de necesidad y utilidad pública, evitando compras superfluas o en cantidades excesivas. Comprar sólo aquello que se necesita permite ahorrar recursos, evitar impactos ambientales negativos y ocupar innecesariamente espacios públicos.

Buenas prácticas en la determinación de la necesidad pública: lecciones desde España y la OCDE

La "Guía de Integridad en la Contratación Pública Local", elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias y la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana", destaca el deber de los gobiernos locales de apegarse al principio de necesidad. Este principio enuncia que para contratar debe existir una necesidad, y que dicha necesidad debe estar debidamente justificada. La necesidad es la que demarca el objeto contractual, y fundamenta, en definitiva, todas las decisiones que se tomarán a lo largo del proceso de contratación. La "Recomendación de la OCDE sobre contratación pública", por su parte, insta a los Estados partes a crear, y utilizar, instrumentos que mejoren los procedimientos de contratación pública, reduzcan las duplicidades y logren una mayor eficiencia, incluyéndose entre estos mecanismos la centralización de la contratación pública, los acuerdos marco, los catálogos electrónicos, la adquisición dinámica, las subastas electrónicas, las contrataciones compartidas y los contratos con opciones.

2.- PRIORIZARÁS EL INTERÉS PÚBLICO

La contratación pública debe ser realizada siempre en beneficio del interés público. Esto implica que las decisiones de compra han de ser tomadas buscando maximizar los impactos positivos en la comunidad, con independencia de intereses personales o partidarios. El interés público da fundamento a la contratación, y debe quedar explícito desde el momento en que se establece la necesidad de la misma, y en todas las etapas del proceso.

Buenas prácticas para un mejor logro del interés público: Rosario (Argentina) y Escocia

Existen diversas herramientas que los gobiernos pueden poner en práctica para promover la priorización del interés público en las compras e inversiones públicas. Una de ellas es el **presupuesto**

participativo. La municipalidad de Rosario, Argentina, cuenta con un Manual de Presupuesto Participativo, que apunta al "fortalecimiento del municipio, como representante de los intereses de las comunidades y agente promotor de la satisfacción de sus necesidades básicas". El presupuesto participativo permite que los ciudadanos y ciudadanas tomen parte del proceso de establecimiento de las prioridades presupuestarias, y también en el control del adecuado cumplimiento de dichas necesidades. Otra herramienta útil en este sentido es el enfoque de los "**beneficios comunitarios"** (community benefits). En Escocia, la Ley de Reforma de Compras de 2014 contempla la adopción de un enfoque de beneficios comunitarios en las compras públicas, a través de la inclusión de cláusulas que promuevan el bienestar social, económico o ambiental. Incorporando el enfoque de los beneficios comunitarios, las autoridades pueden agregar valor a sus decisiones de compra, contribuyendo a una mejor aplicación de los recursos públicos. [2]

[2] Fuente: https://committees.aberdeencity.gov.uk/documents/s15916/Appendix%20A%20-%20Securing%20Community%20Benefit%20Through%20Procurement.pdf

3.- PLANIFICARÁS TUS COMPRAS

La planificación es clave en las compras públicas, dado que permite identificar las necesidades, y distribuirlas en el tiempo, teniendo en cuenta su priorización en función de los recursos disponibles. La planificación debe considerar un enfoque estratégico que contemple las condiciones y requerimientos del mercado, así como la evaluación de riesgos y contingencias, con el fin de evitar costos innecesarios y garantizar la eficacia en la gestión de los fondos públicos.

Al mismo tiempo, debe ser flexible para permitir ajustes en función de los cambios en las circunstancias que les dieron origen, pero siempre manteniendo el enfoque en el interés público, la razonabilidad y la transparencia.

Buenas prácticas en planificación de las compras públicas: el caso de Chile

En Chile, la elaboración y publicación del Plan Anual de Compras son obligatorias para todos los organismos del Estado que se rigen por la Ley de Compras Públicas Nº 19.886, permitiendo que estos evalúen los mecanismos más eficientes y participativos de adquisición para optimizar el uso de los recursos [3] fiscales.

En sintonía con estos requerimientos, y con las buenas prácticas en la contratación pública, el Plan Estratégico 2020-2024 de ChileCompra tiene como objetivo modernizar las compras públicas para un mejor uso de los recursos y responder a las necesidades de los ciudadanos en un mundo moderno y globalizado. Para lograr esto, se están implementando medidas administrativas específicas, como la implementación de una red de funcionarios de integridad pública, la mejora de los sistemas de compras públicas en las fuerzas armadas y la actualización del reglamento de viajes de las fuerzas armadas. Además, se espera que el uso más eficiente de los recursos fiscales permita al

Estado comprar mejor con un menor costo final total de transacción, lo que generará ahorros para destinar a otros fines más prioritarios.

[3] Fuente: https://www.chilecompra.cl/planes-de-compra/

4.- CONOCERÁS EL MERCADO

Muchos procesos de contratación fracasan por la falta de un conocimiento amplio y actualizado del mercado de los bienes o servicios que se desea adquirir.
Por ello, es importante mantener un diálogo fluido con los potenciales proveedores, a fin de identificar las alternativas disponibles y las tendencias en cuanto a precios, condiciones de comercialización, calidad, innovación y tecnología, etc. De esta manera, se podrán individualizar las mejores opciones de productos y de proveedores, establecer precios justos y garantizar la calidad e idoneidad de lo adquirido.

Buenas prácticas en estudios de mercado: Panamá y Colombia

La Dirección General de Contrataciones Públicas de Panamá, elaboró una "Guía Práctica de Elaboración de Estudios Previos y Consultas al Mercado para Entidades Licitantes". con el objetivo de brindar herramientas útiles para la elaboración de estudios previos y consultas al mercado en el marco de procesos de licitación. Concordantemente, Colombia Compra Eficiente, órgano rector del sistema de compras públicas de Colombia, elaboró una "Guía de elaboración de estudios de sector", destinada a elaborar a los sujetos alcanzados herramientas "para realizar un análisis integral con el fin de conocer, durante la etapa de planeación, el sector relativo al objeto del proceso de contratación...".

5.- SERÁS CLARO Y RAZONABLE

Las condiciones de la contratación deben ser claras y precisas, evitando ambigüedades, excesos de formalismos y requisitos desproporcionados. La adopción de criterios razonables y objetivos, así como la justificación adecuada de las decisiones tomadas, son fundamentales para evitar la aparición de conflictos y controversias en el procedimiento de selección del contratista, y para asegurar el debido proceso administrativo.

Buenas prácticas en establecimiento objetivo de las condiciones de contratación: Ecuador

El "Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo del Ecuador" (2015) destaca la importancia de evitar, denunciar y combatir prácticas indebidas en la contratación pública, tales como la exigencia de "condiciones Impropias", que solicitan documentación imposible de cumplir por parte de la mayoría de los oferentes; la "subjetividad", en la que los parámetros de evaluación no se ajustan a la realidad y existen requisitos redundantes que no tienen justificación. Además, enfatiza que una buena compra se logra, entre otros mecanismos, al contar con criterios claros y explícitos para evaluar las alternativas que mejor se ajustan a las necesidades.

6.- GARANTIZARÁS LA TRANSPARENCIA

Es fundamental asegurar la transparencia en el proceso de contratación, a fin de generar confianza en la comunidad y en los proveedores.

Ello implica que los procesos de selección sean públicos, que se permita el acceso a la información relevante, el derecho a la participación y que se apliquen criterios de decisión objetivos y claros.

Buenas prácticas en transparencia y compras públicas: Martin, Eslovaquia, el "Municipio Transparente" y la plataforma de eGP de Bangladesh [4]

En 2008, el gobierno local de Martin, Eslovaquia, decidió implementar medidas de transparencia activa y lucha contra la corrupción que iban más allá de lo estrictamente exigido por su marco legal. A partir de un diagnóstico de situación, que reveló que el gobierno local contaba con insuficientes niveles de transparencia y de participación ciudadana, incluyendo bajas posibilidades de la ciudadanía de controlar a los representantes electos y a los agentes municipales, sobre todo, en materia de adjudicación de contratos del Municipio, se tomaron una serie de medidas, entre ellas, implementar un portal de compras públicas y poner en marcha procesos de subasta electrónica. Estas acciones formaron parte del plan "Municipio Transparente", posteriormente reconocido por las Naciones Unidas como una de las prácticas más efectivas para prevenir la corrupción y aumentar la transparencia a nivel mundial. A raíz de estas reformas, se estima que los precios adjudicados por el gobierno local disminuyeron en un promedio del 25%. En Bangladesh, se introdujeron esfuerzos anticorrupción mientras se establecían nuevos mecanismos para la contratación pública utilizando una plataforma en línea de Contratación Gubernamental Electrónica ("eGP"). Desde 2011, los funcionarios aseguraron que la contratación se ejecutara a través de la plataforma eGP, las empresas fueron alentadas y pudieron ofertar en una amplia gama de contratos, las comunidades participaron activamente en el monitoreo de los contratos y se informó regularmente al público sobre las mejoras en los resultados de la contratación. Los resultados demuestran que se puede lograr un progreso extraordinario en el crecimiento de un sistema de contratación pública. [5]

[4] Fuente https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/14-04933_ebook.pdf
[5] Fuente https://blogs.worldbank.org/governance/what-do-case-studies-tell-us-about-addressing-corruption-public-procurement

7.- FOMENTARÁS LA COMPETENCIA

La participación del mayor número posible de oferentes calificados, es una meta fundamental de la contratación pública, ya que permite obtener los mejores precios y condiciones para la entidad licitante, fomentando la ampliación de los mercados de proveedores y las oportunidades de negocios de las empresas. Por ello, es importante que se promueva la ampliación de la cantidad de oferentes y se garantice la igualdad de oportunidades entre todos ellos.

Buenas prácticas en fomento de la Competencia OCDE y Costa Rica

La "Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en compras públicas", adoptada en julio de 2012, insta a los Estados miembros a adoptar medidas concretas para aumentar la competencia y reducir los riesgos de colusión en sus procesos de compra, entre ellas: estableciendo requisitos de participación transparentes y no discriminatorios; diseñando especificaciones y bases de licitación que se basen en el diseño funcional, en el lugar de la manera de hacerlo, para atraer a la mayor cantidad posible de oferentes; permitiendo, cuando proceda, participar a empresas de otros países u otras regiones del país en cuestión e incentivar, cuando sea posible, la participación de empresas más pequeñas, a través de ofertas parciales, si no pudieran cubrir la totalidad del contrato. En Costa Rica, la Comisión para Promover la Competencia elaboró la "Guía de Contratación Administrativa y Competencia", con el objetivo de promover entre los funcionarios de las entidades públicas la importancia de fomentar la competencia en los procesos de contratación pública.

8.- PROMOVERÁS LA SOSTENIBILIDAD Y LA INNOVACIÓN

Siendo el Estado uno de los principales consumidores, y teniendo el poder de influir en el comportamiento de los mercados, la contratación pública debe ser utilizada como una herramienta para fomentar la sostenibilidad y la innovación. Es importante que se establezcan buenas prácticas, criterios y requisitos que promuevan la responsabilidad social y ambiental de los organismos y de sus proveedores, e incentiven el desarrollo tecnológico.

Buenas prácticas en compras públicas sustentables: Brasil y El Salvador

En Brasil, el Gobierno federal viene tomando medidas desde el año 2010, para promover la implementación efectiva de compras públicas sustentables. Gracias a estas medidas, se ha conseguido que el 35% de las compras de insumos y productos para la preparación del "programa de

merienda escolar" se ejecuta a través de las organizaciones de productores locales (Agricultura Familiar) en convenios con los Municipios y el Comité de Compras de los Colegios. [6] El Salvador ejecuta, por su parte, desde 2009, un programa de proveedores sociales, enfocado a emprendedores, que fueron capacitados para producir calzado y uniformes escolares; para 2017, unos 4000 proveedores habían logrado vender sus productos al Estado en el marco de este programa. [7]

[6]Fuente https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_566105.pdf
[7] Ibídem

9.- PAGARÁS EN TIEMPO Y FORMA A TUS PROVEEDORES

El pago puntual y adecuado a los proveedores es un elemento clave para mantener una relación de confianza, equidad y respeto en el proceso de contratación, y para evitar que el Estado abone sobrecostos, derivados de la mora. Se debe establecer una gestión adecuada y oportuna del pago. Esto es vital para fomentar la participación de los oferentes, sobre todo MIPyMES.

Buenas prácticas en optimización de los tiempos de pago: Provincia de Buenos Aires (Argentina) y Francia

Durante 2016, la Tesorería General de la provincia de Buenos Aires, Argentina, logró reducir de 14 meses a 90 días en promedio, el plazo de pago a proveedores de bienes y servicios del Estado Provincial. Esta mejora en los plazos trajo como consecuencia una baja en los costos en licitaciones y contrataciones, la mejora generó un fuerte incentivo a bajar los precios por parte de las empresas oferentes. Una eficiente programación de las finanzas públicas provinciales y de los procesos administrativos, posibilitaron este [8] logro. En Francia, el Banco de Desarrollo de las PYMES (BDMPE, según su anagrama en francés), apoya a las firmas de este tipo que contratan con el sector público, incluyendo mecanismos de pagos por adelantado, diseñados para proteger a las PYMES de las demoras en los pagos en las compras públicas.[9]

[8] Fuente https://www.tesoreria.gba.gov.ar/novedades-eficiencia-en-administracion-de-fondos/12-disminucion-en-el-plazo-de-pago-a-proveedores
[9] Fuente http://www.ipyme.org/Publicaciones/contratacionp.pdf

10.- PRACTICARÁS LA MEJORA CONTINUA

En la administración pública, es frecuente observar tendencias a replicar procesos y prácticas arraigadas, mostrando reticencia al cambio y a la adaptación. Sin embargo, la mejora continua es clave para el éxito a largo plazo de cualquier proceso de contratación. Se deben revisar y evaluar constantemente las prácticas de las áreas intervinientes, identificando oportunidades de posible fortalecimiento. También es preciso mantenerse atento a las buenas prácticas y tendencias nacionales e internacionales, estando dispuesto a adaptarse y perfeccionar constantemente para garantizar la eficacia y eficiencia de la gestión.

Concordantemente, resulta necesario establecer indicadores de desempeño y medir el desempeño y efectividad de los procedimientos, identificando oportunidades de optimización y tomando acciones para corregir los problemas detectados y evitar su repetición en el futuro.

Buenas prácticas en mejora continua: Perú

En Perú, el proyecto Mejoramiento de la Capacidad para la Generación del Conocimiento y Mejora Continua en la Gestión de la Contratación Pública, tiene por meta mejorar el 100% de los procedimientos críticos de la contratación pública, a través de un enfoque de innovación, gestión del cambio y gestión del conocimiento al año 2024. Comprende la implementación de una plataforma tecnológica que brinde nuevas y mejores soluciones, el desarrollo de procesos y herramientas para optimizar la compra pública y la supervisión, con acompañamiento y asistencia técnica, y el fortalecimiento de capacidades a través de nuevos programas de aprendizaje con foco en las personas. [10]

[10] Fuente: https://elpopular.pe/actualidad/2021/07/01/peru-impulsa-innovacion-procesos-compra-publica-71674

CONCLUSIONES

La gestión de compras y contrataciones públicas constituye un aspecto fundamental para el buen funcionamiento de las organizaciones públicas y el uso eficiente de los recursos que éstas administran. En este sentido, el establecimiento de pautas de conducta y estándares de actuación, que rijan el comportamiento de las/los compradores públicos, puede representar una herramienta útil para promover mejoras, y constituye, a su vez, un tema poco explorado.

Teniendo en cuenta esta vacancia y este potencial, en el presente papel de trabajo, se ha presentado y desarrollado brevemente un conjunto de "mandamientos", basados en ciertos acuerdos tácitos sobre los principios de actuación mínima esperable de un/a comprador público.

Los mandamientos seleccionados abordan aspectos como la necesidad de evaluar la necesidad y razonabilidad de lo requerido y la priorización del interés público en la contratación y la planificación de las compras. Reflejan aspectos que, además de ser considerados, como se dijo, como estándares clave a nivel internacional, suelen evidenciar, paralelamente, debilidades a nivel regional (América Latina), por lo cual su inclusión en forma de compromisos positivos o, al menos, declaraciones de intención, puede contribuir a reafirmar la necesidad de continuar trabajando con miras a fortalecer los sistemas de compras de la región.

A su vez, estos estándares pueden ser un pilar para establecer mecanismos de control, auditoría y accountability, ya que no sólo expresan compromisos hacia el interior de las organizaciones compradoras, sino, y sobre todo, deberes concretos hacia la ciudadanía,

como el de aumentar la transparencia de las compras, generar ahorros materiales y maximizar los impactos positivos de las compras a nivel del desarrollo social, económico y ambiental. Algunos ejemplos de las buenas prácticas presentadas, ponen de relieve este impacto en las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. En conclusión, la implementación de estándares y códigos de conducta en compras públicas puede contribuir a mejorar la transparencia, la eficiencia y la eficacia de la gestión de los recursos públicos, fortaleciendo la confianza en las instituciones públicas y el respeto por los principios éticos y el interés público.

Por último, y para dejar abierta una agenda de posibles indagaciones futuras, además de profundizar en el establecimiento y desarrollo de los "mandamientos" de las compras públicas, sería necesario trabajar en la identificación de herramientas

concretas a nivel legislativo, institucional y de gestión, que permitan correlacionar los estándares de actuación respectivos con estrategias y acciones concretas para su efectivo cumplimiento. En otras palabras, no basta con acordar cuáles son las metas o ideales de acción: para que no queden en un plano meramente declarativo, es necesario que estos estándares tengan correlato en herramientas específicas. En próximos documentos, avanzaremos sobre la identificación de algunas de estas herramientas, con el fin de continuar contribuyendo a impulsar el debate académico y político.

SOBRE LOS AUTORES

Juan Martín Atencio

Abogado, Docente Universitario, Consultor de Compras y Contrataciones Públicas, Ex Subsecretario de Contrataciones de Santa Fe y Ex Subdirector General de Compras de la Municipalidad de Rosario, Argentina.

Sabrina Comotto

Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Máster en Derecho de la Contratación Pública (UCLM, España). Consultora y docente en compras y contrataciones públicas. Coordinadora Académica de la Maestría en Compras Públicas de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

PAPELES DE TRABAJO