

COMPRA PÚBLICA SOSTENIBLE

- Un estudio comparativo entre los programas regionales para la compra pública sostenible, en España.

Marcos Alonso

Swedish University of Agricultural Sciences

Examen: Degree Thesis in Business Administration

Supervisor: Profesor, Bo Öhlmer, SLU, Departamento de Economía

Por información, comentarios o sugerencias pueden los interesados contactarse a la dirección de correo: e06maal1@stud.slu.se

A continuación se presenta una breve síntesis del estudio realizado acerca de la compra pública sostenible en España.

Introducción

La compra pública verde es un elemento indispensable para la economía actual, el medio ambiente y la sociedad. En términos económicos” la consumición verde” no está definida. No obstante el concepto es de uso diario y se refiere a una consumición más respetuosa con el medio ambiente y socialmente aceptable (Peattie, 1998). Los distintos grupos de consumidores pueden hacer activa su elección para conseguir objetivos medioambientales y sociales. El rol y el peso del consumidor han sido largamente discutidos en términos de consumición verde y política de consumición sostenible.

En este estudio se analiza el comportamiento del sector público y como introducen sus preferencias o criterios ambientales y sociales a la hora de realizar sus compras. Según Peattie, 1998, los gobiernos y organizaciones tiene un alto poder de compra y por lo tanto pueden hacer aportes significativos para consumición sostenible. Las administraciones públicas (PA), es una de las categorías de consumidor importante en Europa, que asciende al 16.5% del producto interno bruto (PIB), evaluado aproximadamente en 2 000 mil millones de euros por año. Por lo tanto este sector posee un verdadero poder económico, que puede dar importantes beneficios para un desarrollo sostenible. (EU-Sustainable Development, 2010).

Con la ambición de disminuir la afeción ambiental, en las distintas fases del ciclo de vida de los productos, la Unión Europea elaboro la directiva IPP¹ acerca de los productos ambientales priorizados, condiciones para la compra pública verde y sobre el uso de las etiquetas ecológicas. El objetivo es recomendar a cada país miembro incorpore los criterios establecidos por la Unión Europea. Los criterios hacen referencia a las siguientes ramas de productos: Productos y servicios de limpieza; Equipos informáticos, Papel y derivados, Mobiliario y material de oficina, Alimentos y servicios de catering; Textiles; Electrodomésticos y servicios energéticos; Productos y servicios de jardinería; Productos y Servicios de Limpieza; Transporte; Materiales y servicios de la construcción. El objetivo para el año 2010 es que 50% de toda la compra pública cumpla con criterios ambientales. Por su parte, los productos tecnológicos deben en su totalidad cumplir con los requisitos ambientales previstos, antes a final del año corriente. (Europeiska gemenskaperna, 2005)

En este estudio se analizaran minuciosamente la rama de productos tecnológicos, a modo de ejemplificar y comprende de los problemas que se pueden presentar, a la hora de incorporar estos criterios. El principal impacto ambiental en los productos tecnológicos desde la perspectiva del ciclo de vida del producto es el consumo energético y se produce en la fase de uso. Para un producto tecnológico en general, sea ordenadores o monitores, una tercera parte de su impacto ambiental se produce durante el uso del producto. Alrededor del una cuarta parte de su impacto se produce en la fase de producción. Durante la producción de estos productos, surgen diferentes impactos ambientales a tener en cuenta, como son extracción de

¹ Yttrande från Regionkommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: 'Integrerad produktolitik - Miljöpåverkan ur livscykelerspektiv'" (2004/C 73/10)

recursos naturales, emisiones ambientales, utilización elementos químicos peligrosos, e importantes desechos peligrosos, etc. (Miljöstyrningsrådet Rapport 2008:E9, 2008). Los residuos tecnológicos, por su parte provocan vertimientos de metales peligrosos, para la salud humana y el restos de los seres vivientes. Estos residuos implican un problema social en los países que estos se producen y en donde por lo general las reglamentaciones son limitadas o en desarrollo. (UNEP DTIE, United Nations Environment Programme & United Nations University, 2009).

Marco Teórico

El marco teórico analiza los criterios recomendados para los procesos de compra del sector público. Los procesos de compra sostenible consideran seis fases que a menudo las organizaciones y administraciones públicas tienen en cuenta cuando se formulan los procesos de la compra. Esas fases son: análisis de la necesidad, análisis de mercado, especificaciones técnicas y requisitos ambientales, evaluación de especificaciones y requisitos ambientales, condiciones del contrato, por último el control y seguimiento de los procesos (Peattie, 1998; Miljöstyrningsrådet, 2009, entre otros). Esta situación implica altos requisitos de planificación. Las organizaciones, por lo tanto, utilizan a menudo diversas herramientas en su trabajo ambiental. Las ayudas técnicas principales son: sistemas de gestión ambiental, eco etiquetas, decisiones políticas y políticas interna, la declaración ambiental del producto (EPD) y Análisis del ciclo de vida de los productos (LCC).

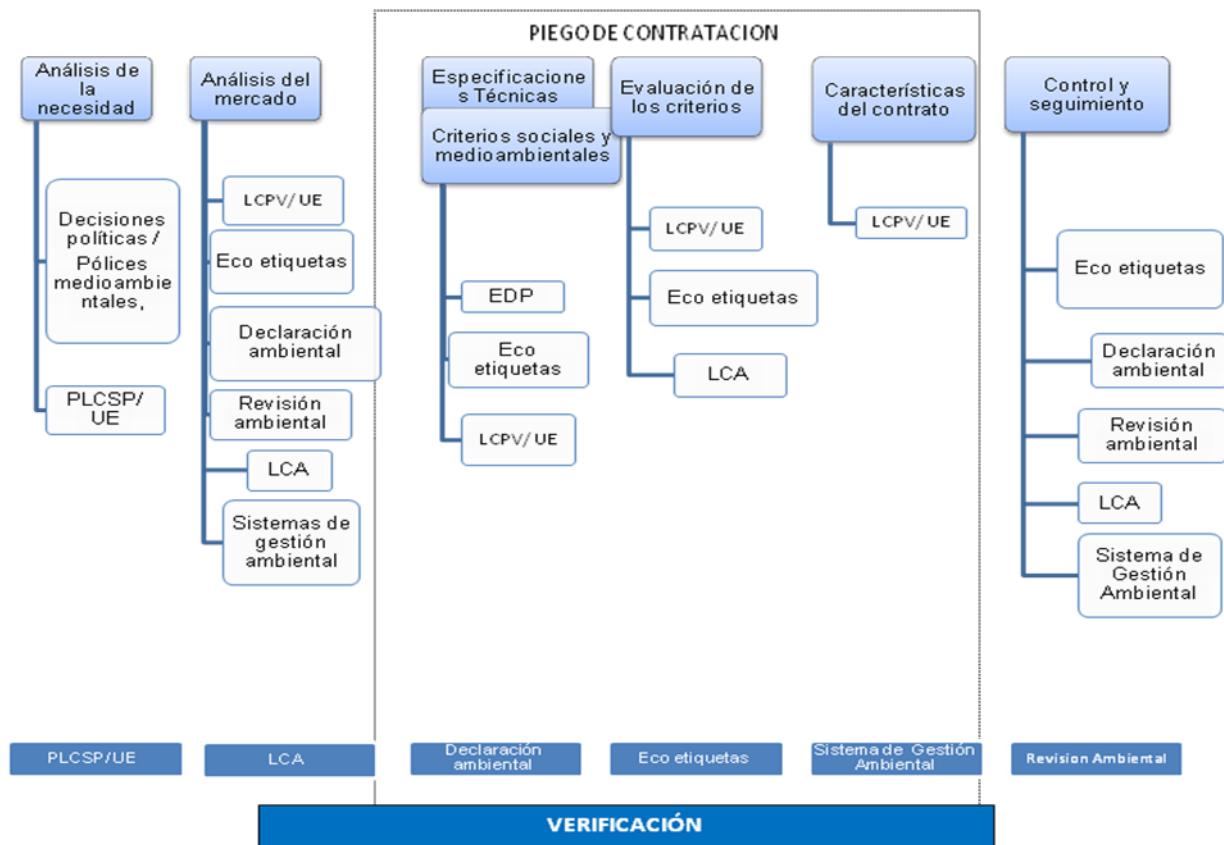


Figura 1. El cuadro representa el proceso de compra sostenibles para las administraciones públicas, según el organismo “Miljöstyrningsrådets(2009)”, dependiente del ministerio de medio ambiente, del gobierno de Suecia.

Los capítulos 4, 5 y 6 del estudio original han sido configurados para describir cada una de las fases que este modelo describe.

Hipótesis

El problema en este estudio se basa en el análisis y entender de la complejidad alrededor de las reglamentaciones, los estándares y las regulaciones para ellos los diversos planes de acción para la compra publica verde, en el mercado a analizar, es decir España y sus regiones autónomas.

Tanto la legislación europea, como la española, en materia de compra pública, consideran la incorporación de criterios ambientales y los criterios sociales. Hasta la fecha es difícil saber cómo la implementación de programas vinculados con la compra publica”verde” ha ido, los niveles de aceptación a nacional y regional, si los mismos alcanzan para que las compras sean verdaderamente sostenible.

Kort kan det sägas att organisationsledning är oftast som bestämmer vad som ska upphandlas, medan upphandlingsenheten bestämmer hur upphandlingen ska gå till. Upphandlarens roll är att agera projektledare samt ansvara för att upphandlingen genomförs på ett affärsmässigt sätt med hänsyn tagen till gällande lagstiftning och politiska målsättningar. Normalt har krav på

upphandlingar utvecklats i nära samverkan med centrala nyckelaktörer som är experter, industrin och andra relevanta parter. Erfarenheten av att arbeta med frivilliga miljökrav i offentlig upphandling, är relativt låg (EU-Sustainable Development, 2010).

De forma anticipada y resumida se puede decir que la gerencia de las organizaciones quienes normalmente deciden que se va a comprar mientras que los coordinadores de compra decide como la compra se va a realizar. El coordinador de compra es responsable del proyecto de compra se ejecute de forma comercial, en consideración con la legislación actual y con objetivos políticos. Normalmente los requisitos para la compra se han desarrollado en colaboración con expertos, la industria y otros relevantes actores. La experiencia en el trabajo ambiental y requisitos ambientales voluntarios para la comprar público, son relativamente bajos. (desarrollo EU-Sostenible, 2010).

Objetivos

El objetivo del estudio es a través de un proceso elaborado en etapas, se analiza y razona los objetivos a examinar. El objetivo explorativo describe qué nivel en comprar "verde" que las regiones autónomas en España, han alcanzado. La investigación se centra en los productos tecnológicos (ordenadores, portátiles y monitores), las cuales la Unión Europea ha priorizado para comprar pública sostenible. El análisis, se basa en los planes de acción que las distintas administraciones públicas han adaptado para una consumición sostenible con el objetivo de analizar y comparar las iniciativas planeadas en las 17 regiones autónomas españolas.

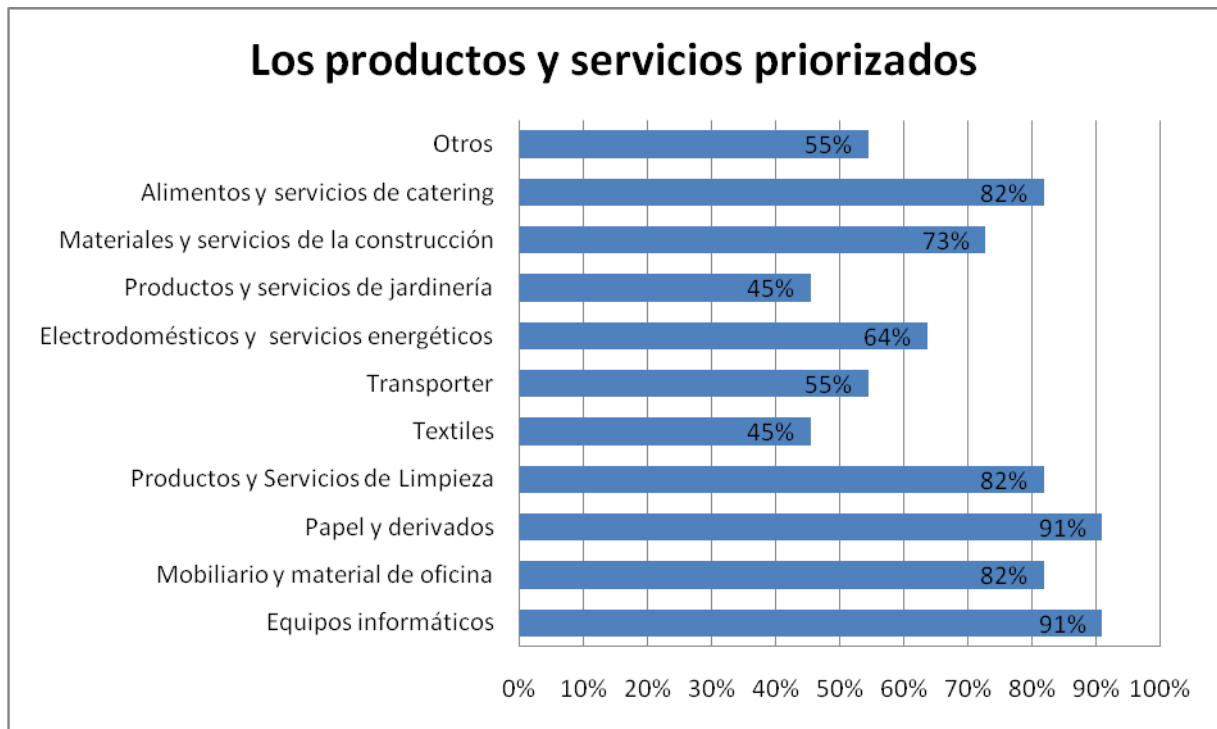
El análisis apunta a evaluar la situación del mercado, sus fuerzas, posibilidades, debilidades y amenazas para alcanzar los objetivos políticos propuestos para la compra sostenible. La ambición en este estudio es examinar que criterios deben tenerse en cuenta cuando las administraciones públicas realizan sus compras y que niveles de exigencias han los programas regionales conseguido hasta la fecha.

Resultados

Los resultados principales del estudio los muestran las ramas de productos y servicios, que los programas regionales han priorizado. Se consideran además los criterios ambientales adoptados en los programas, como así también los diversos sistemas de ayudas utilizados para la compra pública de los productos tecnológicos.

RESULTADO NUMERO 1

La figura número 2 muestra preferencias de los programas regionales a la hora de priorizar productos y servicios sostenibles de productos y de los servicios.



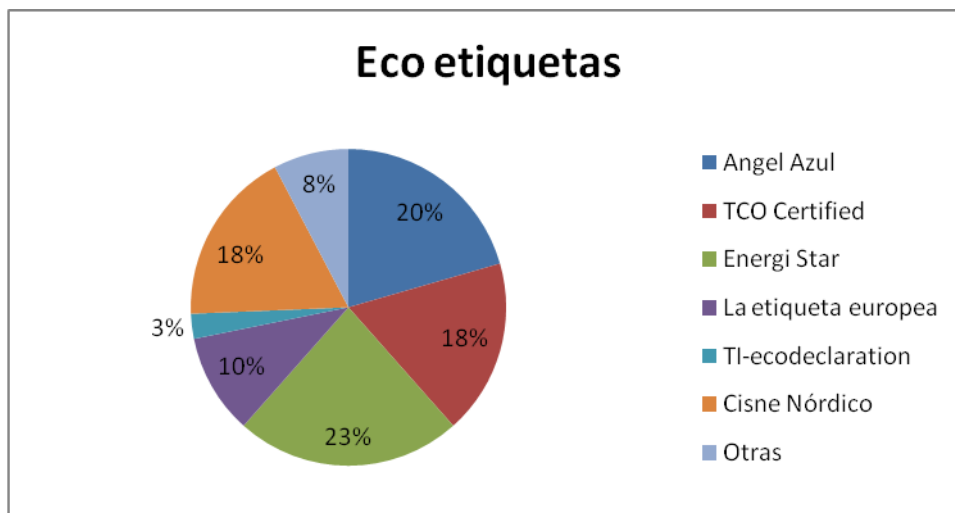
Figur 2. Las producto y del servicio priorizados por las regiones autónomas para la comprar pública sostenible.

En cuanto a la elección de productos y servicios para la compra publica sostenible, han considerado las distintas regiones autónomas, de menor prioridad, la rama textil y rama de Jardinería. Una certera explicación por la escasa inclusión de estas ramas de productos y servicios, es la incongruencia entre el Plan de Contratación Pública Verde y la estrategia Europea para la compra pública sostenible. La estrategia europea para la compra publica sostenible han priorizado estos productos y servicios, no ha así el PLCSP (Plan de Contratación Pública Verde).

En contrapartida las ramas productos informáticos y del papel ha sido altamente priorizados. Una posible explicación es bajo coste que estos productos representan en comparación con los precios que las ramas de productos energéticos, material de construcción o energía, representan. Es importante señalar el alto interés por productos que o han sido incluidos por las estrategias con son el caso de iluminación, viajes, madera y aires acondicionado.

RESULTADO NUMERO 2

Usualmente las Consejerías Ambientales de las distintas regiones autónomas utilizan para la evaluación de criterios ambientales o recomendaciones en la formulación de pliegos de contratación, distintos sistemas ambientales. El estudio muestra que los sistemas medioambientales más utilizados para la compra publica verde son las eco etiquetas. Las cuales, son clasificadas en la siguiente figura según el porcentual de preferencia.



Otros sistemas corresponden a las etiquetas (Zeland nuevo) y Aenor (España).

RESULTADO NUMERO 3

Gran parte de este estudio se basa en el análisis criterios ambientales adoptables para compra pública, como así también su implicación y el marco jurídico que a estos nuclea. Los criterios ambientales son validos para la los países miembros de la EU y teniendo particular atención en el marco jurídico de España.

Las consecuencias ambientales más importantes producidas por los ordenadoras y monitores desde el un análisis del ciclo de vida de los productos se producen durante la fase de uso y la causa es consumo energético (Miljöstyvningsrådet, 2010). Sin embargo, es basta con fijar estrictos requisitos ambientales en la consumo de energía sino que es necesario asegurar que los ordenadores y monitores sean producidos y utilizados en una manera correcta. El estudio considera y clasifica los criterios ambientales criterios de la consideración tanto, en la fase del uso (consumo y los ruidos de energía), en la fase de produccion (metales peligrosos en las baterías, los químicos considerados en la directiva Rohs-,) y en la fase del reciclado (especificados en la directiva europea, WEEE, del empaquetado). La tabla numero 1, relaciona los criterios ambientales y de los diversos niveles sugeridos para la compra publica sostenible.

Tabla 1. Los diferentes niveles

Productos	Niveles	Criterios
Ordenadores de mesa	Ley §	A1, A2, A3, B1
	Básicos	B2, B3
	Avanzados	C1, C3
	Adelantados	D1, D2, D3, D4
Ordenadores portátiles	Ley §	A1, A2, A3, B1
	Básicos	B2, B3
	Avanzados	C1,C2, C3
	Adelantados	D1, D2, D3, D4
Monitores	Ley §	A1, A2, A3,A4, B1

Referencias:

- A. *Requisitos ambientales obligatorios para los fabricantes*
 - A.1. La responsabilidad en el embalaje (§)
 - A.2. La responsabilidad en las Baterías (§)
 - A.3. La responsabilidad reciclado (WEEE) (§)
- B. *Rrequisitos obligatorios en los productos IT*
 - B.1. La directiva RoHS (§)
 - B.2. Energia
 - B.3. Sonido (EES)
- C. *Criterios ambientales evaluables*
 - C.1. Soniso
 - C.2. Mercurio en los monitores
 - C.3. Reciclaje del plastico
- D. *Futuros criterios ambientales*
 - D.1. “Brominated flame retardants” (BFRs)
 - D.2. Biopolimeros
 - D.3. Diseño ergonomicos
 - D.4. Campos magneticos.

Básicos	B2
Avanzados	C2, C3
Adelantados	D1, D2, D3, D4

En base de los resultados del estudio se analizan los niveles alcanzados por el conjunto de las distintas regiones autónomas.

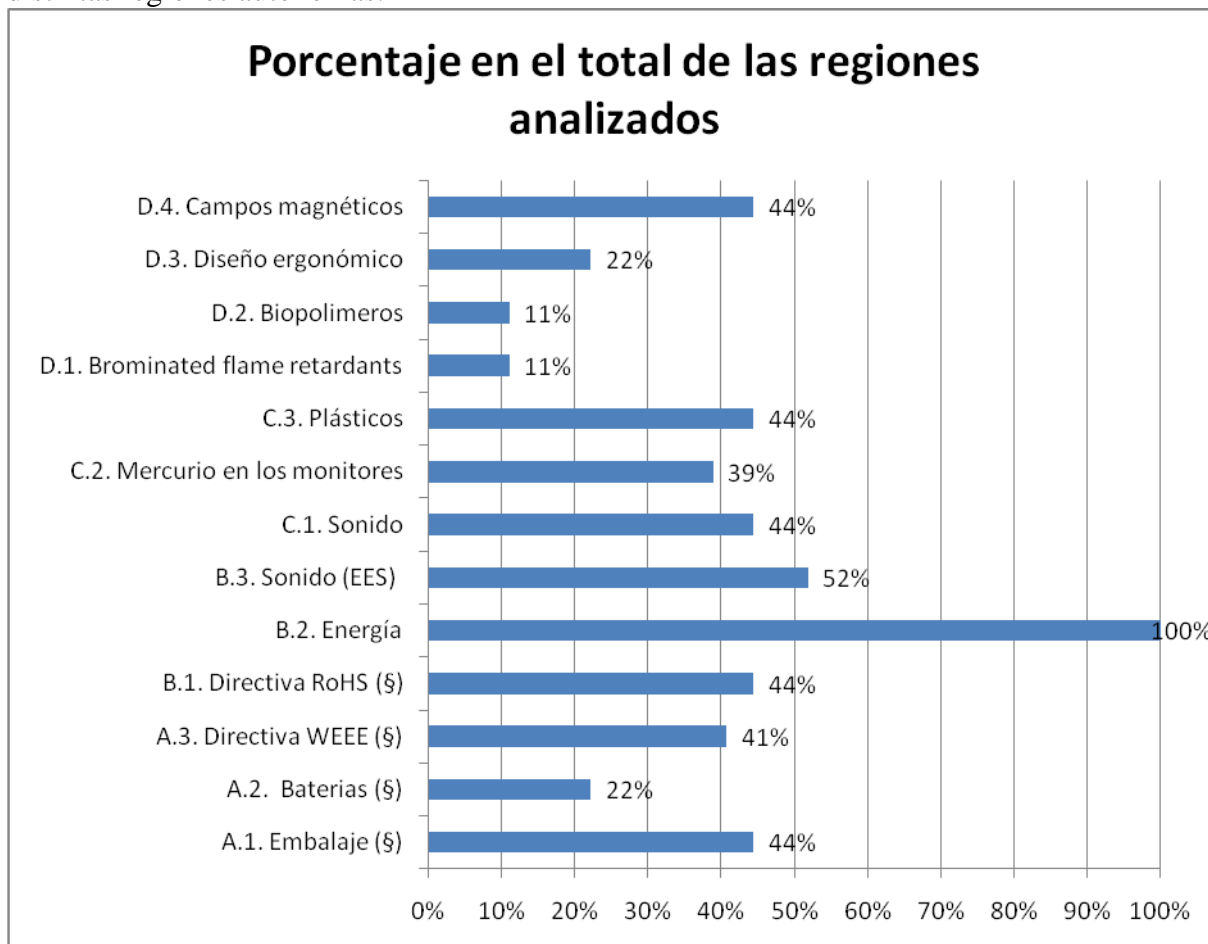


Figura 3. Los criterios ambientales priorizados por los programas regionales para la compra pública sostenible.

En España 9 regiones autónomas han dado la prioridad los productos TI en sus programas GPP. Éstos son Andalucía, Aragón, País Vasco, Canarias, Cantabria, Cataluña, Castilla y León, Castilla La Mancha y Murcia. De los cuales solo cuatro regiones han alcanzado los niveles obligatorios exigidos las estrategias para GPP. En base de los resultados demuestran que solamente el 43% de los planes de acción puestos en ejecución toma en la consideración el criterio "A". Un panorama más favorable representa el nivel alcanzado por en cuanto al criterios, "B.2" donde el total (100%) de las regiones autónomas consideran.

Análisis y discusión

A través modelo de análisis DAFO (en inglés, SWOT) se pueden describir las fuerzas, debilidad, posibilidades y las amenazas que influyen en la implementación de programas ambientales para la compra pública verde.

DAFO comprende cuatro secciones que se subdividen en dos grupos, los factores internos y externos. Los factores internos se refieren a las fortalezas y debilidades, en relación a la implementación de los programas y en consideración a los productos tecnológicos. En el análisis de los factores externos, se discuten que las amenazas y posibilidades, en relación a factores políticos, económicos y las regulaciones que influyen a la hora de ejecutar programas de GPP. (Wood, 2004)

En la tabla de abajo se presenta un cuadro de la descriptivo sobre esos fuerza y la debilidad interna, además las posibilidades y las amenazas externas que influyen en planes compra “verde”.

Tabla 2. Una visión general de los programas GPP, basados en análisis

<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etiquetas ecológicas • Empeño y Motivación • Cooperación con otras organizaciones 	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de experiencia y conocimiento. • Criterios en productos avanzados • Escasos recursos económicos
<p>Posibilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interés políticos • Poder de compra 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interés político • Coyuntura en España

Fortalezas

Etiquetado ecológico. Las etiquetas ecológicas tienen una larga experiencia en evaluar de las características ambientales y técnicas de los productos. Es una herramienta utilizada por los coordinadores de compra de las distintas administraciones públicas, la cual permite comprobar que el proveedor o fabricante cumple con las exigencias requeridas (Informe E9:,2008 de Miljöstyrmingsrådet). Las etiquetas ecológicas pueden ser utilizadas en los pliegos de contratación, al hacer mención de las especificaciones técnicas y/o ambientales ya sea de manera parcial o total, según lo estipula directiva 2004/18/EG.

Empeño y motivación. Tener éxito la puesta en práctica el trabajo ambiental en administraciones públicas requiere, en gran medida la motivación y empeño de los empleados. (Naturskyddsföreningen, 2007). En este estudio se ha demostrado como algunos programas regionales han alcanzado los objetivos políticos a pesar de los escasos recursos y a las pautas poco claras autoridades del los gobiernos. Esto se debe en gran parte al personal y coordinadores de los programas en las Consejerías de Medioambiente. Desde una perspectiva de organizativa, es la motivación un recurso importante y difícil de alcanzar, tanto en el sector privado y como en el público. Por lo tanto, en este estudio debe considerarse como recurso muy importante y debe ser utilizado en concordancia.

Cooperación con otras organizaciones. Hay efectos claros y visibles que promueve la articulación entre los coordinadores de compras, administraciones y otras organizaciones ambientales. Se están realizando importantes números de conferencias, reuniones y programas de educación para el coordinador de compras, donde además participan empresas y expertos tanto a nivel local, regional, nacional e internacional. Las cuales establecen vínculos, relaciones e intercambio de información que contribuyen al desarrollo de los programas GPP. También la elaboración de pliegos modelos de licitación, que realizan algunas Consejerías de Medioambiente representa un aporte importante para las administraciones, es una manera eficiente de ahorrar recursos, y obtener mejores resultados.

Debilidades

Falta de experiencia. La mayoría de los programas carecen de indicadores medioambientales, objetivos claros, base de datos y propaganda. En la mayoría de los casos los programas carecen pronósticos y presupuestos que estimen los costes y ganancias de los productos “verde”. En relación a los productos tecnológicos los programas denotan inseguridad respecto a los criterios medioambientales que deben ser de tenidos en cuenta. Algunas Consejerías Medioambientales contratan empresas consultoras.

Criterios en productos avanzados. Los resultados de este estudio demuestran inseguridad a la hora de priorizar criterios ambientales para la compra de productos tecnológicos. Los coordinadores de compra deben exigir su cumplimiento los criterios obligatorios, en materia ambiental para que la oferta sea aceptada. Los productores son responsables del cumplimiento de embalaje (según el Real Decreto, el R.D. 252/2006), de las baterías (según Real Decreto, el R.D. 106/2008). y de los residuos tecnológicos según la directiva WEEE (Real Decreto, el R.D. 208/2005). Un coordinador de compra puede asegurar el cumplimiento de estas normativas solicitando la documentación correspondiente (algunas de estas descritas en la tabla 11). Además deben exigirse los criterios ambientales para dichos productos, en particular que son Directiva Rohs (traspuesta a la legislación española en el Real Decreto, el R.D. 208/2005), las recomendaciones de eficiencia energéticas según los criterios previstos por Energi Star (según el Real Decreto, el R.D. 106/2008) y por último la directiva europea de sobre las emisiones acústicas (2005/343/EG).

Escasos recursos económicos. Las estrategias GPP, tanto la estrategia de Unión Europea como la española no prevén ayuda financiera para la implementación de los programas. Los programas GPP representan nuevos gastos para algunas administraciones, en lo referente Capacitación, Consultoría, contratación de profesionales (técnicos ambientales, económicos, ingenieros, etc.) renovación de equipamiento, sistemas de base de datos, etc.

Posibilidades

Interés político. La Comisión Europea ha tomado un nuevo paquete de medidas que tienen como objetivo la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero en un 20%, y

además prevee la reducción de un 20% en el consumo energético para el año 2020 (EUR-lex., 2008). Esto expresa un importante apoyo político para fomentar la compra de productos de y servicios con características medioambientales.

Poder de compra. La compra pública representa a una categoría significativa de consumidores, con un considerable poder de compra. Orientando esta capacidad hacia un consumo respetuoso del medioambiente produciría cambios importantes en metodologías de producción introduciendo métodos favorables para el medio ambiente, lo cual fomentaría el desarrollo económico de industrias creando más trabajo y mayor productividad. (Aghion, Blundell, Griffith, Howitt, & Prantl, 2005)

Amenazas

Interés político. Un factor difícil de prever son fluctuaciones en las decisiones políticas. Las administraciones españolas las caracterizan por un hecho concreto, España fue una dictadora hasta el año 1975 lo cual significó un sistema muy centralizado durante el periodo de Franco. Como contrapartida en el presente se ha impuesto un sistema descentralizado fortalecido por el incremento de las atribuciones de las regiones autónomas (Nationalencyklopedin, 2010). Este proceso ha creado o fortalecido tensiones entre las distintas regiones autónomas. Una Cataluña que ha aprobado numerosas leyes que fortalecen su autonomía y una considerable cantidad de habitantes del País Vasco, que requiere la independencia o autonomía. Estos hechos no son de menor consideración, cuando trata de implementar políticas y programas comunes, teniendo en cuenta la importancia de Cataluña y País Vasco, a la hora de compra pública sostenible de todo el país.

Coyuntura. El sistema económico español se basa en un alto el producto nacional bruto (PIB) per cápita, comparable a los países más desarrollados de Europa occidental. Sin embargo, luego de una década de desarrollo económico que superó ampliamente la media europea, la economía española sufre desde la crisis 2008-2009 una contracción del ciclo económico (CIA World Factbook, 2009). La economía española es hoy difícil de predecir, debido a un aumento continuo del desempleo e incremento significativo de los déficits presupuestarios del país. La contracción del ciclo económico puede disminuir la voluntad de la inversión, de tal modo que la demanda de productos ecológico pueda que disminuya.

Conclusiones

Las conclusiones que se deducen en este estudio no son aplicables directamente al conjunto de las administraciones públicas en las distintas regiones autónomas. El estudio considera la situación general del mercado, el ciclo de la vida de los productos, las diversas expectativas sobre el futuro en relación a las regiones, que han adoptado programas de compra pública sostenible. El análisis hace también referencia a las estrategias adoptadas en

la Unión Europea y en España en relación a la compra pública sostenible y su correlato relación a la compra pública de productos tecnológicos.

El objetivo principal de este estudio es investigar qué iniciativas de mercado que realizan las regiones autónomas españolas para la compra pública verde. Las iniciativas adoptadas varían en 10 programas regionales implementados, de los cuales solo 9 han incorporado criterios ambientales en la compra de productos tecnológicos. Dichos programas tienen un bajo nivel de exigencias medioambientales y por lo tanto no influyen suficientemente en el cambio de conducta de los fabricantes, principal objetivo en la implementación de políticas sostenibles en las administraciones públicas.

España demuestra dificultades importantes para alcanzar los objetivos políticos que persiguen, lograr que la mitad de toda la compra de la pública sea “verde” y que el ciento por ciento de la compra pública de productos tecnológicos cumplan los requisitos y recomendaciones medioambientales. Hasta ahora, los esfuerzos realizados se centran en criterios ambientales para la disminución consumo de energético, pero estos no suficientes para alcanzar los objetivos de las estrategias. Cuando se evalúan los criterios ambientales deben considerarse especialmente los criterios y recomendaciones de la Unión Europea, con respeto a la directiva RoHS, que limita la utilización de producto químico, el consumo de energético según la Energi Star o equivalente y los niveles de sonido de los ordenadores. También deben tenerse en cuenta los requisitos ambientales obligatorios para los fabricantes, es tarea de las administraciones verificar que estos criterios se cumplan para que la oferta sea aceptable. Los fabricantes son así mismo responsables de los embalajes, baterías y el cumplimiento de la directiva (WEEE), sobre los residuos electrónicos. En total solo 4 de las 17 regiones autónomas cumplen con estos 6 criterios básicos para la compra pública sostenible.

Hay razones nacionales para los magros resultados obtenidos, a pesar de que los resultados señalan necesariamente a las regiones autónomas. La política de productos integrados de la Unión Europea (Integrated Product Policy, IPP), preveía ya en el año 2003, que cada estado miembro prepararía planes disponibles para la compra verde en el sector (las Comunidades Europeas, 2005). En España sin embargo la introducción de un programa nacional se ha retrasado. El programa presentado en enero de 2008 y considera solamente a las Administración General del Estado (AGE), esto significa que el programa no llega a las administraciones públicas regionales, los municipios y otras administraciones públicas. Lo cual pone en evidencia el poco consenso nacional para alcanzar objetivos políticos comunes y la distribución de responsabilidades y obligaciones entre el estado nación, las regiones autónomas y los municipios son difusas.

Las acciones y estrategias adoptadas por la Unión Europea, en relación a la compra pública sostenible son razonablemente expuestas a la crítica. Es difícil comprobar si realmente las organizaciones y sus proveedores asumen sus responsabilidades sociales y medioambientales, cuando ningún control independiente sucede, lo que permite o aumenta el riesgo de efectuar aseveraciones con bajo sustento. Se puede especular sobre si los Código de Conducta y los

critérios del ambiente en el sector público tienen realmente efecto, cuando estos no puedan ser verificados.

La compra pública verde es ante todo lo expuesto un elemento indispensable para la economía actual, el medio ambiente y la sociedad, pero también para el propio funcionamiento interno de las administraciones públicas. Un modelo para la compra pública bien elaborado y aplicado, fomenta dinámicas y efectivas administraciones. Las políticas coordinadas hacia la compra pública sostenible, renuevan la competitividad en el sector privado, debido a la influencia directa sobre sus proveedores y fabricantes. El sector privado desarrollaría productos y servicios basados en producciones sostenibles, lo cual estimula el desarrollo en ambas, tanto en la productividad total como en la productividad de mano de obra (Aghion, Blundell, Griffith, Howitt, & Prantl, 2005). Por lo consiguiente, los consumidores y el sector público, obtendrían mejor calidad y precios más accesibles por productos y servicios sostenibles.