

KEVIN MORGAN

Enverdecer el Estado: el caso del Reino Unido

Traducción de Leandro Nagore

Recientes debates sobre el Estado en el ámbito de los estudios urbanos y regionales han prestado excesiva atención a la escala espacial y poca a su capacidad organizativa. Ante una política europea crecientemente compleja y con numerosos niveles –subnacionales, nacionales y supranacionales–, no sorprende que la estructura espacial del Estado haya sido el centro de tanta atención.¹ No obstante, aquí se propone, a partir del ejemplo del Reino Unido, la hipótesis de que lo que requiere mayor estudio es la capacidad organizativa del Estado para regular la economía, proveer servicios públicos y ofrecer bienes y servicios, si se pretende conseguir una mayor apreciación de dicha capacidad y conocer cuáles son los límites del desarrollo sostenible en los países capitalistas más avanzados. Las cadenas alimentarias sostenibles y la comida pública constituyen buenos termómetros para ello.

El desarrollo sostenible debe ser entendido en un sentido amplio y multifacético para poder incorporar las dimensiones económicas, sociales y medioambientales del mismo. A menudo se reduce el concepto tan sólo a la última de estas dimensiones. Esta estrecha y debilitada percepción del desarrollo sostenible se está haciendo demasiado patente en el Reino Unido, donde se justifica mediante la consideración de que la dimensión medioambiental es más fácil de medir y de gestionar que las dimensiones sociales y económicas. Pero también es cierto que la vertiente medioambiental es percibida, tanto por los gobiernos como por las empresas, como algo menos amenazadora y más sencilla de contener que las dimensiones económicas y sociales, pues éstas propician reflexiones sobre la justicia social y la democracia económica que suponen un mayor desafío al *statu quo*.

Kevin Morgan es profesor de la School of City and Regional Planning de la Universidad de Cardiff (Reino Unido)

¹ Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

La idea de “enverdecer el reino” puede ser comprendida de dos maneras diferentes. En un sentido minimalista, se refiere a la estrecha interpretación medioambientalista sobre la sostenibilidad enunciada anteriormente. Una visión más amplia incorpora el proyecto político de crear un “Estado verde”, concepto que se define en términos genéricos como un “Estado democrático cuyos ideales normativos y procedimientos democráticos incorporan una percepción de la democracia *ecológica* más que de la democracia *liberal*”.² Esto implica que el Estado confiere la misma importancia a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, y que procura implementar prácticas sostenibles no sólo en el sector público, sino también, y mediante los poderes a su disposición, en el sector privado.

El suministro público de alimentos puede ser una vara para medir el compromiso del Estado con el desarrollo sostenible

El que sea posible contemplar la creación de un “Estado verde” bajo condiciones capitalistas es discutible; es el tema de un vivo debate entre marxistas con preocupaciones ecológicas³ y modernizadores ecológicos.⁴ Si bien los primeros argumentan que el “capitalismo sostenible” es en cierta medida un sinsentido, los segundos propugnan que las posibilidades del “crecimiento verde” bajo el capitalismo pueden ser mayores de lo que creen los críticos, aun cuando algunos coinciden en que un Estado democrático profundamente verde sería en esencia un “Estado poscapitalista”.⁵

Evidentemente, las perspectivas del desarrollo sostenible bajo un régimen capitalista también variarán de un país a otro, dependiendo de la pujanza de la coalición ecológica existente en cada Estado-nación. Será más probable que el Estado se vea presionado a ejercitar sus poderes en favor del desarrollo sostenible en aquellos lugares donde haya una fuerte coalición ecologista. Los poderes fundamentales del Estado –sobre todo la capacidad de imponer impuestos diferenciales, el poder normativo y el poder para implementar su presupuesto de compras y contrataciones– pueden utilizarse para favorecer ciertas actividades por encima de otras. Potencialmente, esto supone una serie significativa de incentivos y sanciones que pueden ayudar a cambiar el comportamiento de los componentes de los sectores públicos, privados y terciarios, además del de los individuos y los hogares.

² Robyn Eckersley, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2004, p. 2.

³ Colin Hay, “From crisis to catastrophe? The ecological pathologies of the liberal-democratic state”, *Innovations*, N° 9, vol. 4, 1996, pp. 421-434, y James O’Connor, *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism*, Guilford Press, Nueva York, 1998.

⁴ Maarten Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process*, Clarendon Press, Oxford, 1995, y Eckersley, 2004, *op. cit.*

⁵ Eckersley, 2004, *op. cit.*, p. 84.

De todos los poderes a disposición del Estado británico, ninguno ha sido tan ninguneado como el poder de las compras y contrataciones públicas. Esto es más sorprendente de lo que parece, teniendo en cuenta que el presupuesto de adquisiciones públicas suma unos 150 billones de libras anuales, lo que constituye un poderosísimo instrumento para que el Estado promueva prácticas sostenibles en el conjunto de la economía nacional. No obstante, este poder es más aparente que real ya que está fragmentado en cientos de entidades estatales funcionalmente diferenciadas con pocos o ningún incentivo para colaborar en la consecución de objetivos comunes. La capacidad organizativa del Estado para favorecer las compras y contrataciones públicas ecológicas o sostenibles, se ve comprometida además por una falta de capacidades individuales, lo cual significa que los responsables de las compras carecen o bien de las competencias o bien de la confianza necesaria para asumir un papel de catalizadores en el “enverdecimiento” del reino (sobre todo en el sentido más amplio explicado anteriormente).

Sin duda existen excepciones a estas generalizaciones, y el caso del suministro de alimentos públicos podría ser una de ellas. El suministro público de alimentos –en escuelas, hospitales, residencias, prisiones y demás– puede ser una vara para medir el compromiso del Estado con el desarrollo sostenible en su concepción más amplia. Dependiendo de su naturaleza, el suministro público de alimentos puede abordar cuestiones de justicia social, salud humana y objetivos medioambientales y de desarrollo económico, los pilares del desarrollo sostenible. Los alimentos son un espejo especialmente adecuado para explorar estos campos ya que lo agroalimentario tiene un estatus especial y único.

El acceso a los productos del sector agroalimentario es por tanto necesario para la salud y el bienestar humano, y esto lo diferencia del acceso a otros productos que no lo son; de ahí que sean tan importantes los aspectos de la economía moral de los alimentos.⁶ El concepto de la economía moral ha resurgido en los últimos años, en parte como respuesta al excesivo utilitarismo de la economía predominante y como vehículo por el cual académicos y activistas se enfrentan a las cuestiones normativas que consideran intrínsecamente significativas (la salud, la educación y el bienestar), a diferencia de las que son instrumentalmente significativas (como puede ser la renta). Según Andrew Sayer, uno de los principales teóricos sociales que se ha centrado en este campo, la economía moral “encarna normas y sentimientos respecto de las responsabilidades y derechos de individuos e instituciones con respecto a otros. Estas normas y sentimientos van más allá de las consideraciones sobre la justicia y la igualdad, a consideraciones sobre el bien, por ejemplo con respecto a las necesidades y objetivos de la actividad económica. Esto también podría ser llevado más allá para incorporar el comportamiento respecto del medioambiente”.⁷

⁶ Kevin Morgan, Terry Marsden y Jonathan Murdoch, *Worlds of Food: Place, Power and Provenance in the Food Chain*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

⁷ Andrew Sayer, “Moral Economy and Political Economy”, *Studies in Political Economy*, Nº 62, 2000, pp. 79-104.

La economía moral de los alimentos se muestra especialmente visible en su suministro a través de cantinas y comedores públicos, o lo que puede definirse más sencillamente como la “comida pública”, ya que es en estos escenarios prosaicos donde se encuentran los consumidores más vulnerables de todos –alumnos, pacientes, jubilados y prisioneros–. La calidad nutricional de los alimentos públicos, es decir sus propiedades organolépticas (olor, sabor, textura) y su procedencia (dónde y cómo han sido producidos), puede ser un indicador de la economía moral de los mismos, y también de la sostenibilidad de la cadena alimentaria en su conjunto. La reciente reforma de los servicios de alimentación escolar en el Reino Unido servirá para explorar estas cuestiones de la economía moral y la sostenibilidad. Las barreras al suministro sostenible de alimentos escolares son similares, en muchos sentidos, a las barreras a las que se enfrentan las compras y contrataciones verdes de forma más general en todo el Reino Unido. Por eso es necesario comprender los motivos por los que esta función del Estado británico se ha implementado de forma tan negativa durante tanto tiempo.

El cliente falible: la paradoja de las compras y contrataciones públicas británicas

Una de las paradojas más desconcertantes de la economía política en el Reino Unido es que sucesivos gobiernos han mostrado un enorme interés en áreas sobre las que tienen escaso o ningún control (como los mercados monetarios), mientras que han dejado prácticamente de lado otras áreas sobre las que gozan de un control prácticamente absoluto (como las compras y contrataciones públicas). Por tanto, no sorprende observar que la historia de las compras públicas en este país esté sembrada de retrasos costosos y vergonzantes, sobre todo en los sectores de la defensa, las tecnologías de la información y la ingeniería civil. Lejos de ser un fenómeno reciente, la falibilidad del Estado británico en las compras y contrataciones públicas es anterior a fracasos ejemplares como el Millennium Dome (La Cúpula del Milenio), lo cual genera preguntas de mayor calado respecto a la competencia del Estado para actuar como un consumidor inteligente. Ejemplos, ya olvidados, de proyectos problemáticos de contrataciones públicas podrían incluir el sistema de cambio digital System X y el Advanced Passenger Train (Tren de Pasajeros Avanzado), dos casos de fracaso comercial más allá de sus cualidades técnicas innovadoras. Además, y en comparación con Francia (país donde el poder de las compras y contrataciones públicas fue desplegado exitosamente para modernizar sectores clave de la economía, principalmente el transporte de masas, la energía y las telecomunicaciones), la historia de las compras y contrataciones públicas en el Reino Unido es la historia de un potencial aún por aprovechar.⁸

⁸ Alan Cawson y Kevin Morgan et al., *Hostile Brothers: Competition and Closure in the European Electronics Industry*, Clarendon Press, Oxford, 1990.

La falibilidad del Estado británico como consumidor queda claramente en evidencia en el sector de la defensa. El Ministerio de Defensa está aparentemente al mando del proceso de compras y contrataciones. Sin embargo, la escala de los problemas que han surgido en este sector no tiene parangón en el Reino Unido, aun cuando fracasos menores, como el de la Cúpula del Milenio, siguen siendo los que más han calado en el imaginario popular. En su último informe de actividades, el National Audit Office (Tribunal de Cuentas británico, NAO por sus siglas en inglés) divulgó que los 20 mayores proyectos de armamento ya han superado sus presupuestos iniciales en casi tres billones de libras esterlinas, y que en su conjunto contabilizan un retraso total de 36 años. Tales son los retrasos y excesos financieros que se registran en el tristemente célebre cazabombardero Eurofighter (ahora denominado Typhoon), cuyo costo ya ni siquiera se publica entre las partidas de gastos corrientes, ya que es considerado como algo “comercialmente delicado”.⁹

Sucesivos gobiernos británicos han mostrado un enorme interés
en áreas sobre las que tienen escaso o ningún control
(mercados monetarios), mientras que han dejado de lado otras
sobre las que gozan de un control prácticamente absoluto
(compras y contrataciones públicas)

No es fácil explicar el triste papel desempeñado por las compras y contrataciones públicas, pero las causas principales deberían buscarse en alguna combinación entre los siguientes factores: la falta de capacidades para la gestión de proyectos en las altas esferas de la función pública; una cultura burocrática que ha primado el diseño de políticas por encima del cumplimiento de proyectos; la estructura de silo de Whitehall (núcleo de la Administración del Estado británico), que ha obstaculizado la divulgación de buenas prácticas; y el hecho de que esta falta de competencias técnicas es tanto la causa como la consecuencia de una ausencia de confianza política, que empuja a los políticos y funcionarios a ser prudentes antes de hacer valer las prioridades del sector público por encima de los intereses del sector privado.¹⁰

Aunque a la larga creó más problemas de los que resolvió, la ofensiva *thatcheriana* contra el Estado fue en parte un intento de importar capacidades empresariales del sector privado al sector público, una tendencia que se intensificaría bajo el Nuevo Laborismo. Entre

⁹ National Audit Office, *Ministry of Defence: Major Projects Report 2006*, NAO, Londres, 2006a, y National Audit Office, *Smarter Food Procurement in the Public Sector: A Good Practice Guide*, NAO, Londres, 2006b.

¹⁰ Cawson y Morgan, 1990, *op. cit.*; House of Commons, 2001; David Craig, *Plundering the Public Sector*, Constable, Londres, 2006; Lewis Page, *Lions, Donkeys and Dinosaurs*, Heinemann, Londres, 2006.

los años 1997 y 2005, por ejemplo, se estima que los Gobiernos de Blair han gastado cerca de 10 billones de libras esterlinas en pagos por consultorías empresariales. La modernización de la agenda gubernamental realizada por el Nuevo Laborismo supone una bonanza tal para los consultores privados que, según un informador, es prácticamente un “saqueo” del sector público en el cual los funcionarios han cedido demasiado control a proveedores externos del sector privado por consejo de sus consultores internos del sector privado.¹¹ A partir de este análisis, el Nuevo Laborismo se convenció de que necesitaba las capacidades del sector privado para ofrecer servicios públicos más eficaces, un conjunto de capacidades que superaba a la función pública tradicional. En realidad estaban reformulando la frase pronunciada por un socio principal de Ernst and Young, que afirmó que “el sector público debe poder acceder a las capacidades necesarias para rendir exitosamente en este régimen más competitivo: capacidades que se encuentran más habitualmente en el sector privado que en el sector público”.¹²

En el año 2000 se inició una nueva era en la historia de las compras y contrataciones públicas, al formarse la Oficina de Comercio Gubernamental (OGC, por sus siglas en inglés) para modernizar las adquisiciones públicas y conseguir un mayor rendimiento del dinero canalizado hacia contratos gubernamentales. La creación de la OGC como oficina del Tesoro británico fue la consecuencia más importante de un estudio en profundidad de las compras y contrataciones civiles por parte del Gobierno central, realizado por Peter Gershon, primer director ejecutivo de la OGC. Su informe reveló un escenario tremendamente inadecuado, por no decir escandaloso:

- Nadie sabía con certeza cuánto se estaba gastando el Gobierno en una amplia gama de productos y servicios.
- El Gobierno no utilizaba de forma eficaz su posición en el mercado mediante acciones para ejercer presión en sus relaciones con proveedores.
- La visión fragmentada respecto de las compras y contrataciones significaba que se registraban enormes variaciones en cuanto al rendimiento.
- Las adquisiciones públicas no eran percibidas como una competencia esencial, y su estatus profesional dentro del Gobierno se vio consecuentemente desvalorizado.
- Había mucho lugar para mejoras que convirtieran al Gobierno en un consumidor más inteligente y profesional, pero este potencial no estaba siendo aprovechado.
- Había lugar para importantes mejoras monetarias, simplemente haciendo las cosas mejor.¹³

¹¹ Craig, 2006, *op. cit.*

¹² *Ibidem.*

¹³ Peter Gershon, *Review of Civil Procurement in Central Government*, HM Treasury, Londres, 1999.

El programa de modernización que siguió a este estudio catalizador evadió la pregunta fundamental, aún por resolver: ¿deberían modernizarse las compras y contrataciones dentro de un antiguo modelo empresarial de reducción de costes (hacer las cosas mejor)? o ¿requiere la modernización un nuevo modelo más sostenible, basado en valor añadido (hacer mejores cosas)? Según Gershon, la modernización y el enverdecimiento de las compras y contrataciones públicas van de la mano: “Nuestra atención está firmemente centrada en la relación calidad-precio y no meramente en el menor precio. Esto supone analizar la calidad y los costes de por vida, incluyendo la eliminación y el empaquetamiento, áreas en las que los productos ecológicamente responsables suelen lograr buenos resultados... Vuestro cometido es resolver la forma de conseguir productos que sean ecológicamente responsables sin perder de vista la calidad-precio. No deberíamos tener que aceptar un ‘canon verde’ como una consecuencia inevitable del enverdecimiento de las compras y contrataciones gubernamentales”.¹⁴

La noción de que la “línea verde” es sinónimo del “mínimo aceptable” en las decisiones sobre adquisiciones públicas es muy difícil de sustanciar, a pesar de las repetidas promesas de Whitehall de que no hay conflicto alguno entre ellas. Lo que puso esta cuestión de relieve fue el segundo estudio de Gershon, en el que aseguraba haber identificado “ahorros de eficiencia” por valor de 21,5 billones de libras esterlinas, que podrían realizarse en un periodo de tres años, siendo posible reinvertirlos en su totalidad en servicios de primera línea.¹⁵ Esto resultaba doblemente atractivo para los ministros del Nuevo Laborismo, ya que prometía incrementar la inversión en los servicios públicos recortando la burocracia y las ineficiencias de la función pública. Se estimaba que más de una tercera parte de los 21,5 billones de libras esterlinas en “ahorros de eficiencia” provendrían de las compras y contrataciones públicas mediante la adquisición de bienes y servicios a un coste menor. Uno de los principales mecanismos para lograr estos ahorros en los costes, según el estudio, eran las economías de escala que se podrían alcanzar agregando la demanda, reduciendo el número de centros de compras de los gobiernos locales de unos 400 a unos 10 o incluso a tan sólo cuatro centros nacionales. Estos consorcios regionales de compras, junto con las nuevas herramientas para ayudar a los gestores del sector público a diseñar políticas de adquisiciones basadas en la relación calidad-precio, anunciaban “nada más ni nada menos que una revolución en la forma en la que el Gobierno hace negocios”.¹⁶

Los informes de Gershon representan un hito en el camino pues señalan el momento en el que el Estado dejó de ser el consumidor cándido y falible que había sido durante gran parte del periodo posterior a la II Guerra Mundial. Aunque con cierto atraso, el potencial

¹⁴ Peter Gershon, *Speech to Greening Government Procurement Conference*, Londres, 22 de mayo de 2001.

¹⁵ Peter Gershon, *Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency*, HM Treasury, Londres, 2004.

¹⁶ Nicholas Timmins, “Powerful Message That Has Found its Moment”, *Financial Times*, 17 de febrero de 2004.

estratégico de las compras y contrataciones empezaba a ser reconocido como tal en las más altas esferas del Gobierno; una revelación que había ocurrido por lo menos una década antes en el sector privado, cuando las empresas del sector automovilístico y electrónico se despertaron ante el hecho de que las adquisiciones estratégicas eran uno de los “secretos” del éxito de Toyota y Nissan.¹⁷

A pesar de que los informes de Gershon reconocen que la relación calidad-precio no debe confundirse con el bajo coste, la presión por lograr “ahorros de eficiencia” a menudo implica que, en la práctica, puedan convertirse fácilmente en una misma cosa. La pregunta fundamental que ha aparecido en las nuevas políticas de compras y contrataciones públicas es precisamente saber qué constituye una buena “relación calidad-precio”, ya que el reto del desarrollo sostenible supone, en primer lugar y principalmente, un desafío a las formas convencionales en las que se perciben y valoran las cosas.

El cliente ecológico: el desafío de las compras y contrataciones verdes

El compromiso político en favor del desarrollo sostenible en el Reino Unido surgió en 1992 con la Cumbre de la Tierra, cita en la que el Gobierno británico firmó la Declaración de Río bajo los auspicios de Naciones Unidas. La primera estrategia formal de desarrollo sostenible apareció en 1994, seguida por otra en 1997 y una tercera en 2005, subrayando la creciente importancia que generaban las cuestiones de la sostenibilidad en la política británica de primera línea. Si bien surgieron algunas iniciativas *ad hoc* a finales de la década de los noventa, las compras y contrataciones públicas verdes o ecológicas se consolidaron de forma sistémica en 2001 con el Grupo de Compras y Contrataciones Sostenibles en Whitehall, un organismo interdepartamental creado para analizar cómo las compras y contrataciones del gobierno central podrían promover el desarrollo sostenible. El Departamento del Medioambiente, Alimentos y Asuntos Rurales (DEFRA, por sus siglas en inglés) y la OGC tomaron la delantera en este proceso y, en 2003, anunciaron de forma conjunta los primeros estándares medioambientales mínimos para todos los nuevos contratos del Gobierno central, abarcando aspectos como la eficiencia energética, los contenidos reciclables y la biodegradabilidad. Se consideró que este sería un “primer paso vital” en la implementación de las estructuras y estrategias necesarias para apoyar y fomentar las adquisiciones sostenibles.¹⁸

¹⁷ Philip Cooke y Kevin Morgan, *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

¹⁸ DEFRA, *Government Buys into Sustainable Procurement*, Comunicado de prensa, 30 de octubre, 2003b.

Al igual que la caridad, el buen comportamiento ecológico empieza en casa, y por tanto uno de los indicadores clave para evaluar el compromiso político con el desarrollo sostenible son las Dependencias del Estado, un término colectivo que agrupa a todos los departamentos estatales y sus respectivas agencias ejecutivas. El Programa Marco para el Desarrollo Sostenible en las Dependencias del Estado empezó a establecer objetivos para los departamentos del gobierno central en 2002, aunque hasta 2004 no se lograron incluir objetivos respecto de las contrataciones públicas. Los logros en la consecución de estos objetivos solían notificarse anualmente en el informe sobre el Desarrollo Sostenible en el Gobierno (SDiG, por sus siglas en inglés), que en su inicio era compilado por el propio Gobierno. Es comprensible, por tanto, que en 2004 se acusara al informe del SDiG de estar trufado de exageraciones sobre los avances realizados por las Dependencias del Estado respecto a sus objetivos de desarrollo sostenible.¹⁹ Para resolver este conflicto de intereses, ya que en la práctica el gobierno se estaba evaluando a sí mismo, los informes del SDiG han pasado a ser compilados y analizados de forma independiente por la Comisión de Desarrollo Sostenible (SDC, por sus siglas en inglés), que asume un papel de supervisión y control en esta área. En su primer informe, la SDC recurrió a un análisis de “semáforo” (con colores rojo, ámbar y verde) para valorar los avances realizados, y concluyó calificando la gestión del gobierno en cuanto a los residuos, el agua y el compromiso medioambiental con color rojo; algo mejor parada –con color ámbar– salió la gestión de la energía, el transporte, la gestión de dependencias, la biodiversidad y las contrataciones públicas.²⁰

La pregunta fundamental en las nuevas políticas de compras y contrataciones públicas es qué constituye una buena “relación calidad-precio”

Al principio los esfuerzos del gobierno a favor de las compras y contrataciones verdes se enfocaron en un pequeño número de productos, concretamente el papel, la madera, los productos eléctricos y los alimentos, áreas en las que se consideró que era posible lograr “éxitos rápidos”. De estos productos, la adquisición de alimentos para el sector público es la que ha recibido mayor atención, principalmente por la inesperada trascendencia política de los almuerzos escolares. De hecho, el gobierno central había empezado a centrarse en los servicios de *catering* de alimentos para el sector público mucho antes de que los almuerzos escolares se convirtiesen en un caso célebre en 2005. Una investigación oficial sobre el futuro de la agricultura y los alimentos, surgida en la cresta de la ola de la crisis de fiebre aftosa, concluyó que los “alimentos locales” ofrecían oportunidades desaprovechadas para

¹⁹ National Audit Office, *Sustainable Procurement in Central Government*, NAO, Londres, 2005.

²⁰ Sustainable Development Commission, *Leading By Example? Not Exactly*, SDC, Londres, 2005.

que los atribulados productores primarios volviesen a conectarse con sus consumidores, e identificó las contrataciones públicas como un medio para lograr este fin.²¹ Ante este panorama político, el DEFRA lanzó la Iniciativa de Contratación y Compras de Alimentos para el Sector Público (PSFPI, por sus siglas en inglés) en 2003. Su objetivo principal es animar a que los responsables de las adquisiciones del sector público trabajen junto con los agricultores y los proveedores para asegurar que se consuman alimentos sostenibles en las cantinas y comederos públicos. Esta iniciativa incorpora cinco amplios objetivos:

- Mejorar los estándares de producción y procesado.
- Aumentar el número de licitaciones de pequeños productores y productores locales.
- Aumentar el consumo de alimentos sanos y nutritivos.
- Rebajar los impactos medioambientales adversos de la producción y el suministro.
- Aumentar la capacidad de pequeños proveedores y proveedores locales, para que cumplan estándares de demanda más exigentes.²²

Además, la PSFPI pretende promover la demanda de alimentos orgánicos; mejorar la oferta para las comunidades étnicas minoritarias; mejorar las condiciones laborales para el personal de *catering* de alimentos públicos; reducir el despilfarro de comida; y optimizar los estándares de recogida y monitoreo de datos. A pesar de sus modestos recursos, la PSFPI es un programa innovador e inclusivo que abarca una amplia gama de diferentes actores, incluyendo los gobiernos locales y el central, entidades del sector público dedicadas a las adquisiciones, agricultores y empresas de servicios alimentarios, ONG y universidades. Según se analizará más adelante, existen grandes obstáculos en el diseño y entrega de alimentos sostenibles a lo largo de la cadena alimentaria, de la granja al tenedor. Para superar estas barreras, la PSFPI ofrece a los compradores y proveedores una ventanilla única de asesoramiento mediante una página web dedicada a este efecto, que incluye proyectos prácticos, especificaciones de modelos, programas de formación, contactos profesionales y el estudio de casos de cadenas alimentarias sostenibles.

Lo que constituye una “cadena alimentaria sostenible” es, obviamente, una cuestión abierta al debate. No obstante, el elemento clave es sin duda la internalización de costes que son externalizados en las cadenas alimentarias convencionales, al incorporar en la ecuación, por ejemplo, los efectos sobre la salud humana y el medioambiente del conjunto del ciclo agroalimentario, de la granja al tenedor. Esto es lo que tenía en mente el DEFRA cuando lanzó su iniciativa, subrayando la naturaleza multidimensional de las adquisiciones de alimentos por el sector público: “Si somos lo que comemos, entonces los compradores de alimentos para el sector público ayudan a moldear las vidas de millones de personas. En

²¹ Policy Commission, *Farming and Food: A Sustainable Future*, Cabinet Office, Londres, 2002.

²² DEFRA, *Unlocking Opportunities: Lifting the Lid on Public Sector Food Procurement*, Defra, Londres, 2003a.

hospitales, escuelas, prisiones y cantinas a lo largo del país, la buena comida ayuda a conservar la buena salud, aumenta las tasas de curación y mejora la concentración y el comportamiento. Sin embargo, la adquisición sostenible de alimentos va más allá de una mejor nutrición. Trata de la procedencia de los alimentos, de la forma en la que se producen y transportan y, también, dónde terminan. Tiene que ver con la calidad de los alimentos, su salubridad y la capacidad de elección. Ante todo, tiene que ver con la definición de la relación calidad-precio en el sentido más amplio del término”.²³

Para los mundos de la política y la práctica, estas palabras capturan de forma concisa los múltiples beneficios de las cadenas alimentarias sostenibles. Sin embargo, se pueden identificar en ellas dos de los mayores retos para su desarrollo, al afirmar que las cadenas de alimentos sostenibles se centran en “la procedencia de la comida” y sobre todo “la definición de la relación calidad-precio en el sentido más amplio del término”.

Cadenas de alimentos escolares sostenibles: el potencial de la comida pública

Tras haber sido marginada durante más de veinte años, tanto en Westminster (sede del Parlamento del Reino Unido) como en Whitehall, la alimentación escolar apareció sorpresivamente en el primer lugar de la agenda política en 2005, convirtiéndose en una prueba del compromiso confeso del Nuevo Laborismo hacia la salud pública, la justicia social y el desarrollo sostenible. Los servicios de almuerzos escolares sirven para analizar dos aspectos clave en el creciente debate sobre las cadenas alimentarias sostenibles: la relación calidad-precio y la procedencia geográfica de los alimentos. Para comprender estos factores en el ámbito de los servicios de almuerzos escolares, es necesario analizar los contextos normativos en los que surgieron dichos servicios.²⁴

Los contextos normativos de los almuerzos escolares

- El mundo del bienestar de la provisión colectiva: Teniendo en cuenta la baja relevancia política de la cuestión de los almuerzos escolares en las décadas de los ochenta y noventa, es difícil concebir que este servicio llegara, en su momento, a ser considerado como una de las piedras angulares del Estado de bienestar británico. Sin embargo, los orígenes de los almuerzos escolares como parte de un sistema nacional se deben casi más a lo

²³ *Ibidem*.

²⁴ Kevin Morgan y Adrian Morley, *Sustainable Public Procurement: From Good Intentions to Good Practice*, Welsh Local Government Association, Cardiff, 2006.

bélico que al bienestar en sí. Durante la Guerra de los Bóer, la pésima condición física de los reclutas incidió negativamente en la campaña e impulsó la Ley de Educación (Provisión de Almuerzos) de 1906. Esta ley cedía a las autoridades educativas locales la prerrogativa de ofrecer almuerzos gratuitos a todos los alumnos que los necesitaran.²⁵ Aunque los comienzos de la era del bienestar pueden encontrarse en las iniciativas locales de la década de 1880, sería la Ley de Educación de 1944 la que inauguró la era de la provisión colectiva en el conjunto del Reino Unido. Entre otras medidas, esta ley impuso una obligación a todas las autoridades educativas locales de suministrar almuerzos escolares y leche en las escuelas primarias y secundarias, especificando además que el precio de los almuerzos no podía superar el coste de los alimentos, y estableciendo que el almuerzo escolar debía ser adecuado para servir como comida principal del día y que debía cumplir con estándares nutricionales obligatorios.²⁶ Sea cuales fueran las limitaciones de la época del bienestar, el hecho de que luego pareciera una “era dorada” resulta muy elocuente en cuanto a lo que llegaría después.

En retrospectiva, y ante el actual clima de pánico moral respecto a la obesidad infantil, la era neoliberal de políticas alimentarias se percibe como un error monstruosamente miope

- El mundo neoliberal de la capacidad de elección: La era neoliberal se introdujo en fases a través de sucesivos gobiernos del Partido Conservador desde 1979, y fue predicada a partir de dos valores totémicos de este partido político: menos gasto público y mayor capacidad de elección privada. La era neoliberal se vio plasmada en dos textos legislativos radicales. El primero fue la Ley de Educación de 1980, por la que los almuerzos escolares pasaron de ser un servicio obligatorio, nacional y subvencionado para todos los niños del país, a convertirse en un servicio discrecional y local. Esta norma implantó cuatro cambios fundamentales: eliminó la obligación que tenían las autoridades educativas locales de ofrecer almuerzos escolares, salvo para aquellos alumnos con derecho a un almuerzo escolar gratuito; eliminó la obligación de que los almuerzos se vendiesen a un precio fijo; eliminó los requisitos para que los almuerzos cumplieran con estándares nutricionales; y abolió el derecho a recibir leche en las escuelas de forma gratuita. Estas modificaciones, según se profesó, ayudarían a recortar el gasto público. El segundo texto de legislación neoliberal fue la Ley de Gobierno Local de 1988, que introdujo la licitación obligatoria (Compulsory Competitive Tendering, CCT por sus siglas en inglés) para numerosos servicios locales, incluyendo los de *catering* para el sector público. Bajo este régimen, las auto-

²⁵ Sandra Passmore y Gilian Harris, “Education, Health and School Meals”, *Nutrition Bulletin* N° 29, 2004, pp. 221-227.

²⁶ Imogen Sharp, *Nutritional Guidelines for School Meals*, Caroline Walker Trust, Londres, 1992.

ridades locales estaban obligadas a someter a los servicios de almuerzos escolares a una licitación con competidores de fuera –un requisito que llevó a una importante reducción en los costes–.²⁷

Esta reducción conllevaba, no obstante, su propio coste, ya que la CCT impulsó una serie de cambios profundamente negativos en los servicios de almuerzos escolares, entre ellos la incorporación de una mano de obra menos cualificada, la pérdida de cocinas propias en las escuelas, y una ética de servicio que se considera contraria a una alimentación sana. De todos los cambios, el más importante sería, sin embargo, la degradación de los alimentos en sí, lo cual fue descrito crudamente por una destacada empleada de una cocina escolar como “una porquería procesada y barata”.²⁸ El efecto neto de esta revolución neoliberal fue un servicio de almuerzos escolares dirigido por los consumidores, en el que el menú se basaba en un sencillo cálculo: “si una comida se vendía bien y resultaba rentable, se ofrecía. Si no vendía, o no era rentable, no se ofrecía”.²⁹

En retrospectiva, y ante el actual clima de pánico moral respecto a la obesidad infantil, la era neoliberal de políticas alimentarias se percibe como un error monstruosamente miope. En su afán por lograr ahorros a corto plazo en el gasto público, terminó contribuyendo al problema que suponen unos hábitos alimentarios malsanos, que ahora le cuestan al erario público mucho más de lo que se ahorró en su momento recortando el presupuesto de los almuerzos escolares.³⁰

- El mundo ecológico de la provisión sostenible: El hecho de que no apareciese una política novedosa y radical sobre los almuerzos escolares hasta 2006, nueve años después de que llegase el Nuevo Laborismo al poder, demuestra la falacia que supone pensar que las eras normativas cambian cuando lo hacen los gobiernos. Aunque la revolución en la política alimentaria escolar británica se atribuye generalmente a las andanzas de un conocido cocinero televisivo y su exitosa serie de televisión de 2005, el verdadero punto de inflexión surgió tres años antes en Escocia. El Parlamento escocés encargó a un panel de expertos el diseño de una estrategia de almuerzos escolares radicalmente novedosa, llamada *Hungry for Success*.³¹ Tres de las recomendaciones propuestas acabarían eventualmente resonando por todo el Reino Unido: (a) la necesidad de una visión de conjunto con respecto a la escuela en la reforma de los almuerzos escolares, asegurando que el

²⁷ S. Davies, *School Meals, Markets and Quality*, Unison, Londres, 2005.

²⁸ Jeanette Orrey, *The Dinner Lady*, Bantam Press, Londres, 2005.

²⁹ Passmore y Harris, 2004, *op. cit.*

³⁰ Morgan, 2006, *op. cit.*

³¹ Scottish Executive, *Hungry for Success: A Whole School Approach to School Meals in Scotland*, Scottish Executive, Edimburgo, 2002.

mensaje impartido en las aulas repercutiese en el comedor; (b) la necesidad de que se sirviese una comida de mayor calidad en las escuelas, y que esto quedase plasmado en nuevos estándares consuetudinarios basados en los nutrientes; (c) un llamamiento para que el servicio de almuerzos escolares fuese percibido más como un servicio de salud que como un servicio comercial.³² El efecto dominó de esta innovación en la política social escocesa estimuló la campaña para que se realizasen reformas similares en Inglaterra y en Gales, que tendrían lugar en 2005 y 2006 respectivamente.³³

Obstáculos de las cadenas alimentarias sostenibles son los mayores costes de los alimentos de mejor calidad y las normativas de la Unión Europea que prohíben la compra explícita de productos locales

Las preocupaciones de la comunidad ecológica van más allá del mero estado del medioambiente. Pretenden enfrentarse a uno de los principios básicos del desarrollo sostenible: la necesidad de hacer más visibles los costes ignorados por el análisis convencional de costes-beneficios, en el que la mayoría de los costes negativos del sistema agroalimentario son externalizados.³⁴ Al aparecer bastante después de su equivalente escocés, el informe británico *Turning the Tables* fue más allá en su apoyo a la visión ecológica pues incorporó el proceso de provisión de alimentos, que, según indicó, debería ser “coherente con los principios del desarrollo sostenible; las escuelas y los proveedores de *catering* deberían intentar, cuando fuera posible, recurrir a agricultores y proveedores locales para conseguir sus suministros”.³⁵ El Gobierno aceptó la línea principal de estas recomendaciones y presentó su anuncio revolucionario de que un nuevo régimen normativo entraría en vigor en septiembre de 2006, garantizando que:

- Los almuerzos escolares estén libres de productos cárnicos de baja calidad, de bebidas gaseosas, patatas fritas y chocolates u otras golosinas.
- Estén disponibles de forma regular carnes, aves o pescados grasos de alta calidad.
- Se les sirva a los alumnos un mínimo de dos porciones de fruta y verdura con cada almuerzo.
- Se limiten las frituras a no más de dos porciones semanales.

³² *Ibidem*.

³³ School Meals Review Panel (SMRP), *Turning the Tables: Transforming School Food*, Dept of Health, Londres, 2005. Welsh Assembly Government, *Appetite for Life*, WAG, Cardiff, 2006.

³⁴ Morgan et al., 2006, *op. cit.*

³⁵ SMRP, 2005, *op. cit.*

- Los centros escolares y los proveedores de máquinas expendedoras promocionen la venta de tentempiés y bebidas sanas como el agua, la leche y los zumos de frutas.
- Las escuelas estén obligadas a elevar el listón aún más cuando entren en vigor unos estándares más exigentes (basados en los nutrientes esenciales, vitaminas y minerales) en las escuelas primarias para septiembre de 2008 y en las secundarias para septiembre de 2009.³⁶

En términos políticos, *Turning the Tables* es posiblemente el comunicado de política alimentaria escolar más radical desde la fundación del Estado de bienestar. Entre otros motivos porque promociona sistemas alimentarios de alta calidad en términos de la salud y los beneficios educativos y de comportamiento, en contraste con los valores comerciales más estrechos del mundo neoliberal. Con el establecimiento de estándares novedosos y más exigentes, el Estado estaba creando nuevos mercados en el sector público, fomentando la aparición de más productos sostenibles al generar mayores oportunidades para que los agricultores y proveedores locales suministrasen alimentos frescos producidos localmente. Bajo la presión de las ONG dedicadas a la salud y el medioambiente, las entidades públicas de todo el mundo están llegando a conclusiones similares respecto de la necesidad de establecer cadenas alimentarias más sostenibles. A pesar de ello, estas cadenas se enfrentan a numerosos obstáculos, como los mayores costes de los alimentos de mejor calidad y las normativas de la Unión Europea que prohíben la compra explícita de productos locales.

Incorporando la sostenibilidad: del bajo coste a la mejor relación calidad-precio

En la década de los ochenta se introdujo de forma sistemática una cultura de “comida barata” en el servicio de almuerzos escolares, ya que las autoridades locales estaban expuestas a las regulaciones de la CCT que crearon una visión nueva y radical centrada en el recorte de costes. Aunque el Nuevo Laborismo haya conseguido echar por la borda los elementos más burdos y debilitadores del régimen de la CCT, al presentar su régimen de la Mejor Relación Calidad-Precio, la cultura de la “comida barata” no ha desaparecido, dejando a las autoridades locales la incertidumbre de cómo realizar la transición del bajo coste a la mejor relación calidad-precio. Esta situación queda ilustrada en el caso de la Diputación de Carmarthenshire (Carmarthenshire County Council, CCC por sus siglas en inglés), donde se realizó un estudio respecto de la Relación Calidad-Precio en 2001 con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios de *catering* para escuelas.

A partir de una escala de cuatro calificaciones (malo, aceptable, bueno y excelente), se estimó que el servicio de catering de la CCC ofrecía “un buen nivel de servicio”, pues los

³⁶ DfES, *Setting the Standard for School Food*, Press Notice, DfES, Londres, 19 de mayo de 2006.

alumnos de primaria recibían una comida sana y nutricionalmente equilibrada y las escuelas de secundaria ofrecían una gama de alimentos que la mayoría de los alumnos estimó de buena calidad. La aceptación de los almuerzos pagados fue la mayor del país y la de los almuerzos escolares gratuitos se situó en el cuartil superior para el conjunto de todas las escuelas; además, el personal de primera línea tenía un sentido generalizado de estar haciendo algo meritorio y un compromiso por ofrecer calidad. Del lado negativo, los inspectores expresaron su preocupación por que los alumnos pagaban más por un almuerzo (1,35 libras esterlinas en 2000/01) que en otras autoridades locales, y concluyeron que si no se lograban la “competitividad” y la “productividad”, la CCC debería incorporar al sector privado para ofrecer estos mismos servicios. En su conjunto, los inspectores observaron que el servicio de *catering* era de “gran calidad, con un coste elevado”, cuando el servicio debería ser de alta calidad y de bajo coste.

Este análisis de la Relación Calidad-Precio no está libre de sospechas ya que da por resueltos aspectos que en realidad requieren explicaciones. Términos como “coste elevado” y “baja productividad”, por ejemplo, pueden ser apropiados en un contexto industrial, pero ¿qué validez pueden tener en este contexto? Los parámetros utilizados por los inspectores –almuerzos producidos por persona empleada por hora– parecen adecuados para una fábrica cualquiera, pero no para la promoción de la salud en centros escolares. Si el consejo hubiese aceptado sin rechistar las recomendaciones respecto de la Relación Calidad-Precio se habría encontrado en la absurda posición de estar intentando lograr una mayor productividad a expensas del bienestar de los alumnos.³⁷

Por fortuna, el CCC decidió defender su “servicio de gran calidad, con un coste elevado” utilizando cálculos basados en la salud de la comunidad, algo radicalmente distinto a los parámetros de tipo industrial utilizados en la inspección sobre la Relación Calidad-Precio. Sin embargo, sin la determinación de los altos funcionarios que estaban comprometidos a mantener un servicio de almuerzos escolares que promoviese la buena salud, y de los políticos locales que fueron capaces de defender este servicio en términos de la estrategia de “concertación” con la comunidad, el servicio de *catering* de la CCC podría haberse visto obligado a emular los servicios de bajo coste de otras autoridades locales, donde los menores costes se lograron rebajando la calidad de la comida ofrecida en los centros escolares. Incluso en Carmarthenshire aún perdura una pugna perenne para justificar los costes vinculados a la provisión de la alta calidad, ya que –igual que en otras autoridades locales en todo el Reino Unido– es muy difícil cuantificar los beneficios de una alimentación sana, muchos de los cuales son a largo plazo por su propia naturaleza. Esto genera el debate sobre la estimación de costes de por vida, uno de los más importantes en la consecución de cadenas alimentarias sostenibles.

³⁷ Kevin Morgan, “Sustainable Regions: Governance, Innovation and Scale”, *European Planning Studies*, N° 6, vol. 12, 2004, pp. 871-889.

Relocalizando la cadena alimentaria escolar

Se suele considerar que las cadenas alimentarias son locales, si bien una definición algo más sólida incluiría también a las cadenas alimentarias globales del comercio justo. Recientes esfuerzos por relocalizar la cadena alimentaria se han topado con una serie de barreras, una de las cuales es que bajo las normas de compras y contrataciones de la Unión Europea está prohibido especificar si los alimentos son locales en los contratos de *catering* público. Aunque este obstáculo es menos significativo de lo que se pensó en un primer momento, muchos gestores de compras en el Reino Unido creen que les es imposible comprar productos producidos localmente debido a directrices de la Unión Europea que lo prohíben, basándose en que esto violaría los principios de transparencia y de no discriminación consustanciales al libre comercio.

Es cierto que las normas de compras y contrataciones de la Unión Europea vetan políticas explícitas de “compra de productos locales” por parte de entidades públicas; no obstante, algunos Estados miembros han sido bastante más creativos que el Reino Unido en la interpretación de estas normas europeas. Entidades públicas en Italia y Francia, por ejemplo, diseñan contratos que especifican ciertas cualidades de los productos –su frescura, el ser de estación u orgánicos, entre otras– que han permitido que sus municipios privilegien productos locales, favorecidos por tales especificaciones. Así, entidades públicas francesas e italianas pueden comprar alimentos locales sin tener que especificar que lo sean.³⁸

La definición de lo que constituye “comida local” conlleva un debate que no se resolverá jamás porque no existe consenso alguno sobre el significado del término “local”. En un extremo se sitúa el Sindicato Nacional de Agricultores y Ganaderos del Reino Unido, que considera que los alimentos locales son sinónimo de alimentos británicos. En el otro, el Consejo para la Protección de la Inglaterra Rural, que define los alimentos locales como alimentos que crecen y se procesan a menos de 30 millas de su punto de venta.³⁹ En las zonas rurales el radio de 30 millas no es demasiado problemático, pero no sucede lo mismo en las zonas urbanas, por lo que es necesario alejarse de definiciones y normas estrictas sobre lo que significa “local” cuando se diseñan estrategias de relocalización. Especificar el radio en el que un alimento puede ser considerado local puede tener más que ver con el arte que con la ciencia, y es un problema menor en la creación de cadenas alimentarias sostenibles. Mucho más complejo resulta el problema de calibrar la oferta y la demanda.

³⁸ Kevin Morgan y Adrian Morley, *Relocalising the Food Chain: The Role of Creative Public Procurement*, The Regeneration Institute, Universidad de Cardiff, 2002, y Kevin Morgan y Roberta Sonnino, “Empowering Consumers: The Creative Procurement of School Meals in Italy and the UK”, *International Journal of Consumer Studies*, Nº 1, vol. 31, 2007, pp. 19-25.

³⁹ Morgan y Morley, 2002, *op. cit.*

Estimular la demanda de alimentos locales es una tarea a largo plazo que, para ser eficaz, debe incorporarse a un proceso más general de educación del consumidor, que a su vez debe ser bastante más imaginativo que los interdictos convencionales de la industria de promoción de la salud. En este punto el Reino Unido tiene mucho que aprender de Italia, donde los productos alimentarios locales son utilizados como materiales educativos por educadores y alumnos en un programa llamado "Cultura que nutre". Aparte de aprender los vínculos entre los productos y los lugares geográficos, el objetivo principal de este programa educativo es crear consumidores concienzudos que tengan conocimientos y un compromiso con los alimentos nutritivos producidos localmente. Contar con consumidores exigentes y con criterio es, a fin de cuentas, el factor más importante en el proceso de creación de cadenas alimentarias sostenibles.⁴⁰

No obstante, si en un futuro se demandasen más alimentos producidos localmente en los almuerzos escolares, sería imposible colmar la demanda, ya que los agricultores carecen, por ahora, de la capacidad y la infraestructura de distribución necesaria para llevar los productos de la granja al tenedor. Los riesgos de crear un nuevo mercado, estimulando la demanda, sin hacer nada para crear una fuente local de oferta llevarían a una inundación de importaciones, que es precisamente lo que ocurrió con el rápido crecimiento del mercado de productos orgánicos en el Reino Unido. Los agricultores y productores se han encontrado con la dificultad, por no decir imposibilidad, de abrirse camino en el mercado de *catering* para el sector público, en el que las barreras a la entrada incluyen un proceso largo y complejo de licitación pública, además de la preferencia del sector por tratar con grandes empresas de servicios alimentarios que ofrecen bajos costes de transacción y acuerdos de promoción que incluyen las marcas que atraen a los alumnos.

Igual de debilitadora es la falta de una infraestructura localizada para llevar los productos locales de la granja al tenedor. La falta de capacidad de procesado local para la carne fresca es un problema especialmente grave, que se ha visto exacerbado por los efectos inadvertidos de las normas de higiene de la Unión Europea, que han convertido a los pequeños mataderos en negocios no rentables. El ganado criado localmente tiene que viajar largas distancias para ser procesado, creando problemas en cuanto al bienestar animal, además de añadir millas innecesarias a la cadena alimentaria. Los agricultores y ganaderos deberán aumentar el grado de colaboración entre ellos para superar las barreras que existen del lado de la oferta, y que siguen alejando los productos alimentarios locales de los mercados del sector público local.

Si las cadenas alimentarias sostenibles van a convertirse en la regla, y no en la excepción, será necesario un esfuerzo más concertado para calibrar la oferta y la demanda.

⁴⁰ Morgan y Sonnino, 2007, *op. cit.*

Según un director de adquisiciones públicas, “la cadena alimentaria desde el agricultor hasta la escuela (y otros clientes del sector público), pasando por los distribuidores, es compleja, fragmentada, ineficiente, y además distorsiona los mercados, no llega a aprovechar el potencial de los productores británicos, carece de planificación o coordinación, y está lejos de apoyar la necesidad que existe de alimentos locales frescos y elaborados en el lugar”.⁴¹

Contar con consumidores exigentes y con criterio es el factor más importante en el proceso de creación de cadenas alimentarias sostenibles

Aunque, por lo general, esto es cierto, una valoración tan tremendista también subestima dos aspectos de la cadena alimentaria escolar. En primer lugar, si bien no hay una planificación pública de la oferta y la demanda, existe sin duda un elevado grado de planificación privada por parte de las empresas alimentarias, como Brakes y 3663, por ejemplo. Además, se acumulan las pruebas que indican que estas empresas ya no son indiferentes a la oferta local de alimentos, ahí donde esté disponible. En segundo lugar, no reconoce el papel innovador que han desempeñado las ONG para calibrar la oferta y la demanda a nivel local. Por ejemplo, East Anglia Food Link, Sustain y la Soil Association han tomado la iniciativa en la generación de cadenas alimentarias escolares que estén localmente integradas. De especial importancia es el programa *Food for Life* de la Soil Association, que es considerado por muchos como el patrón de las cadenas de alimentos escolares sostenibles en el Reino Unido.⁴²

El mayor problema de este programa es que no deja de ser un fenómeno muy localizado, circunscrito al archipiélago de las buenas prácticas. Aunque la PSFPI pretende ofrecer un marco nacional de apoyo para las cadenas alimentarias sostenibles, las buenas prácticas son malas viajeras y, sea cual sea el motivo, se trasladan muy lentamente del área de una autoridad local a otras.⁴³ De forma muy gradual, la incorporación de las buenas prácticas está siendo reconocida como uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el gobierno para convertir al Reino Unido en un líder en las compras y contrataciones sostenibles.

⁴¹ I. Taylor, *A Modern Integrated and Collaborative Supply Chain for the Supply of Fresh Local Food to Education - Why Not?*, DfES, Londres, 2006.

⁴² Peter Melchett (ed.), *Double Dividend? Promoting Good Nutrition and Sustainable Consumption Through Healthy School Meals*, Sustainable Consumption Roundtable, Londres, 2005.

⁴³ Morgan y Morley, 2006, *op. cit.*

Las barreras a las compras y contrataciones sostenibles

No es exagerado afirmar que el sector público británico –gobierno central, gobiernos locales y una amplia gama de otras entidades públicas– está empezando ahora a apreciar el potencial de las compras y contrataciones públicas. Tal y como se ha visto, la modernización del proceso de compras y contrataciones públicas no se inició hasta el año 2000, cuando se creó el OGC para hacer frente a las preocupantes revelaciones surgidas del informe Gershon sobre las compras y contrataciones civiles por parte del Gobierno central. Aunque el presupuesto británico de compras y contrataciones públicas alcanza los 150 billones de libras esterlinas por año –lo que equivale al 13% del PIB–, el poder de este presupuesto es más aparente que real ya que está crónicamente fragmentado entre centenares de entidades del sector público, pocas de las cuales cooperan entre sí para lograr economías de escala o compartir buenas prácticas, si bien todo esto está empezando a cambiar. Puede que el Gobierno del Reino Unido haya anunciado su intención de ser uno de los líderes europeos en cuanto a las compras y contrataciones sostenibles a partir de 2009, pero tiene aún un largo camino que recorrer antes de alcanzar a países como Dinamarca y Suecia, donde se lanzaron estrategias de compras y contrataciones verdes ya en la década de los noventa.⁴⁴ Además, las acciones del Gobierno hasta la fecha han estado enfocadas, en su práctica totalidad, en la dimensión medioambiental de la sostenibilidad, dejando de lado las dimensiones sociales y económicas, lo cual implica una visión de las compras y contrataciones sostenibles en el sentido más limitado del término.⁴⁵

La alimentación es uno de los sectores en los que las tres dimensiones de las compras y contrataciones sostenibles están siendo promovidas en el Reino Unido, gracias al clamor público que ayudó a transformar los almuerzos escolares en un importante tema político. El sector de *catering* público invierte cerca de dos billones de libras esterlinas al año, y este presupuesto tiene un enorme potencial para elevar la calidad nutricional del aprovisionamiento de alimentos, sobre todo en las áreas más desfavorecidas, donde la mala nutrición es uno de los problemas más serios y menos visibles de la marginación.⁴⁶ A lo largo de la última década se ha vivido una revolución en la calidad de la comida británica, con el redescubrimiento de productos locales y regionales y la aparición de un nuevo caché respecto de los ingredientes frescos.⁴⁷ Sin embargo, los clientes de los comedores públicos –en escuelas, hospitales, residencias, etc.– aún no han disfrutado de las bondades de esta revolución hacia la comida de calidad, a diferencia de los de otros países europeos.⁴⁸

⁴⁴ Christoph Erdmenger (ed.), *Buying into the Environment*, Greenleaf Publishing, Sheffield, 2003.

⁴⁵ NAO, 2005, *op. cit.*

⁴⁶ Elizabeth Dowler y Sheila Turner, *Poverty Bites: Food, Health and Poor Families*, Child Poverty Action Group, Londres, 2001, y Tim Lang y Michael Heasman, *Food Wars: The Battle for Minds, Mouths and Markets*, Earthscan, Londres, 2004.

⁴⁷ Brian Ilbery y Moya Kneafsey, "Producer constructions of quality in regional speciality food production: a case study from South West England", *Journal of Rural Studies*, N° 16, 2000, pp. 217-230.

⁴⁸ Clive Peckham y James Petts, *Good Food on the Public Plate*, Sustain, Londres, 2003.

Las barreras a la compra y contratación sostenible de alimentos para escuelas son similares en su naturaleza a las barreras que existen en otros sectores, tal y como demuestra la siguiente tabla.

Tabla 1
Barreras habitualmente citadas a la compra y contratación sostenible

Coste: percepción de costes mayores asociados con las compras y contrataciones sostenibles. Una buena relación de calidad-precio es considerada como contradictoria al pago de una prima para lograr objetivos de sostenibilidad.

Conocimientos: falta de sensibilización en cuanto a la necesidad y los procesos requeridos para lograr gestionar las compras y contrataciones de una forma más sostenible.

Sensibilización e información: falta de información respecto de la opción más sostenible; ausencia de sensibilización respecto de los productos; falta de monitorización de los suministros; percepciones de menor calidad.

Riesgo: los compradores adversos al riesgo prefieren adquirir sus productos de proveedores con un buen historial. Las organizaciones temen las críticas de los medios de comunicación por lo que están menos motivadas por asumir ideas innovadoras.

Cuestiones legales: incertidumbre sobre lo que se puede y no se puede hacer a partir de las normas actuales (tanto británicas como de las Comunidades Europeas) respecto de la política de compras y contrataciones públicas.

Liderazgo: falta de liderazgo –tanto a nivel organizativo como político– que genera una falta de sentido de responsabilidad y de compromiso a todos los niveles.

Inercia: falta de motivación para lograr cambios y de incentivos personales u organizativos para impulsarlos.

Fuente: National Audit Office (2005)

Muchas de estas barreras volvieron a surgir en el estudio más completo sobre las compras y contrataciones sostenibles en el Reino Unido, producto de un grupo de trabajo especial encabezado por Sir Neville Simms.⁴⁹ De todas las barreras identificadas en el informe Simms, dos merecen una atención especial: el fracaso en la aplicación del análisis del costo de por vida y la falta de capacidades para conseguir unas compras y contrataciones sostenibles.

⁴⁹ Sustainable Procurement Task Force (2006) *Procuring the Future: Sustainable Procurement National Action Plan*, Defra, Londres.

Respecto a la primera barrera –el análisis del costo de por vida–, el informe es muy claro al apuntar que “el mensaje de la eficiencia estaba siendo interpretado a lo largo del sector público en formas que ahogaban las consideraciones de sostenibilidad”.⁵⁰ El “mensaje de la eficiencia” es un sinónimo del Informe de Eficiencia de Gershon citado anteriormente, y que pretendía lograr un ahorro de 21,5 billones de libras esterlinas del sector público, de los cuales más de una tercera parte provendrían de ahorros logrados en las compras y contrataciones. Para enfrentarse a este problema, el informe Simms destacó que era necesario un “claro mensaje desde arriba en el sentido de que la relación calidad-precio debe ser valorada en base al concepto de una vida entera”.⁵¹

La segunda barrera –la falta de capacidades para lograr unas compras y contrataciones sostenibles– sirve para entender que el sector público no logre aplicar un análisis de costos de por vida, de forma sistemática, en sus decisiones de compras. El informe Simms argumentó que “muchas partes del sector público carecen, en la actualidad, de una experiencia profesional específica en las compras y contrataciones, y que, además, se permite de forma habitual que las personas gasten dinero sin estar adecuadamente entrenadas”.⁵² Este déficit de conocimientos concuerda con las conclusiones de un informe anterior que mostraba que menos de una cuarta parte de todo el personal de compras y contrataciones estaba suficientemente cualificado.⁵³ Una fuerza laboral poco cualificada en el sector público también explica el motivo por el que “ejemplos de buenas prácticas no están siendo difundidos o compartidos con suficiente rapidez, en la actualidad, para promover la divulgación de un servicio de compras y contrataciones más capacitado en el conjunto del sector público”.⁵⁴

Lo que todas las barreras a las compras y contrataciones sostenibles parecen tener en común es una evidente falta de liderazgo político. El informe Simms subraya abiertamente este problema cuando observa que la “falta de liderazgo desde arriba se refleja a lo largo de toda la organización por la falta de responsabilidades establecidas en cuanto a las adquisiciones y contrataciones sostenibles”.⁵⁵ Con estas barreras –la no aplicación de un análisis de costos de por vida, junto con el déficit de conocimientos y la falta de liderazgo político– se entiende que las compras y contrataciones sostenibles sigan siendo una aspiración más que una realidad en grandes segmentos de las organizaciones que componen el sector público hoy en día.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 52.

⁵¹ *Ibidem*, p. 53.

⁵² *Ibidem*, p. 47.

⁵³ NAO, 2005, *op. cit.*

⁵⁴ SPTF, 2006, *op. cit.*, p. 60.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 29.

A modo de reflexión

El sector público británico se encuentra en la actualidad entre dos presiones políticas muy distintas. A nivel retórico hay un creciente compromiso oficial hacia las compras y contrataciones sostenibles, hasta tal punto que el Gobierno se ha comprometido formalmente a convertir al país en uno de los Estados europeos más punteros en esta área para el año 2009, una política que se racionaliza en términos de la relación calidad-precio. No obstante, el sector público también se está viendo sujeto al “mensaje de la eficiencia”, y esta es una presión mucho más poderosa al ser más sencilla de comprender, más fácil de implementar y con unos resultados mucho más fáciles de medir. Aunque Whitehall insista en que las “ganancias de efectividad” no deben confundirse con los recortes presupuestarios, estos últimos son invariablemente interpretados como sinónimos de los primeros, y esta falsa ecuación constituye el mayor obstáculo individual al desarrollo de una política de compras y contrataciones públicas sostenibles. Mientras se modernizan gradualmente las compras y contrataciones públicas, todo esto está desarrollándose dentro de un modelo empresarial basado en el recorte de costes, y no en el valor añadido.

A pesar de estas barreras, se están logrando avances reales en ciertas áreas, entre las cuales destacan los almuerzos escolares. Si bien los ministros del gobierno acostumbran a dar la impresión de que se ha avanzado mucho en este campo, lo cierto es que el Reino Unido se encuentra tan sólo en la cúspide previa a tener un servicio de alimentación escolar ecológico pues se han diseñado nuevos servicios pero aún no se han logrado resultados concretos y sistémicos en todo el país. En otros términos, la creación de cadenas de alimentación escolar sostenibles es un proceso y no un acontecimiento, y el Reino Unido se encuentra en el inicio del mismo ya que la implementación del nuevo servicio –que depende en gran medida de que las autoridades locales, con fuertes limitaciones financieras, tengan los recursos suficientes– no está garantizada de ninguna manera.

No obstante es en el terreno prosaico de los servicios de almuerzos escolares, donde el compromiso confeso del Gobierno británico a favor de las compras y contrataciones públicas sostenibles se pondrá a prueba, más que en cualquier otro terreno. Si “enverdecer el reino” tiene algún significado, debe encontrarse, sin duda, en el suministro a las escuelas de alimentos frescos y producidos localmente. Los niños deben alimentarse de comida sana en las escuelas y aprender los vínculos que existen entre la comida, la dieta y el bienestar. Si el Reino Unido no es capaz de garantizar un servicio de almuerzos escolares ecológicos, pocas esperanzas puede tener de cumplir con los cometidos más grandilocuentes de su estrategia de desarrollo sostenible.