



European Institute of Public Administration
Institut européen d'administration publique

Diagnosis en compra pública para la innovación

Evaluación comparativa con experiencias europeas

Gracia Vara Arribas y Jasmijn van der Most

WWW.EIPA.EU g.vara-arribas@eipa.eu



RESUMEN EJECUTIVO3

INTRODUCCIÓN6

EL PORQUÉ DE ESTE ESTUDIO6

METODOLOGÍA8

DEFINICIÓN EN LA UE DEL CONCEPTO INNOVACION10

INTERPRETACIONES DEL TÉRMINO “COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN (CPI)”11

CAPÍTULO 1 – BUENAS PRÁCTICAS EN EUROPA15

LA CPI EN LA UNIÓN EUROPEA15

ESTRATEGIAS TERRITORIALES EN CPI17

HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CPI = EXPERIENCIAS DE CIUDADES19

HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CPI = PLANES DE ACCIÓN EN ESTADOS Y REGIONES22

BUENAS PRÁCTICAS DERIVADA DE PROYECTOS CONCRETOS DE CPI EN EUROPA Y PROBLEMAS DETECTADOS33

LA GESTIÓN DEL RIESGO – EJEMPLOS Y MÉTODOS37

FACTORES DE ÉXITO EN LA CPI42

CAPÍTULO 2 – LA COMPRA PÚBLICA EN EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA43

ANTECEDENTES43

SELECCIÓN DE ALGUNAS EXPERIENCIAS EN CPI44

LA APUESTA DEL AYUNTAMIENTO POR LA INNOVACIÓN DESDE LA DEMANDA: SITUACIÓN ACTUAL49

CAPÍTULO 3 – ANÁLISIS ESTRATÉGICO Y DIAGNOSTICO DAFO EN CPI – AYUNTAMIENTO DE BARCELONA53

CAPÍTULO 4 – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES60

Resumen ejecutivo

Los resultados de nuestra investigación de experiencias europeas muestran una apuesta generalizada por la promoción de la innovación a través de la contratación.

La capacidad del Ayuntamiento de Barcelona para actuar como promotor de la innovación a través de la contratación pública es esencial para posicionarse como ciudad sostenible, es decir, social y ambientalmente responsable y económicamente competitiva en Europa. Esto es así por dos factores

A) La innovación es clave para lograr un crecimiento y empleo sostenibles, abre puertas a las pymes y startups, y consigue una mejor eficiencia en los servicios públicos al aportarles a los compradores públicos otras muchas ventajas derivadas de la posibilidad de contar con soluciones que satisfagan exactamente sus necesidades.

B) El ayuntamiento al hacer uso de su gran poder de compra puede realizar políticas públicas al servicio de la ciudadanía, traccionando al mercado desde la demanda y entendiendo que el precio no debe ser el único elemento a considerar por lo tanto la estrategia en la compra, reforzará la línea política de acción de la ciudad.

El Ayuntamiento de Barcelona ha encargado el presente trabajo al Instituto Europeo de Administración pública (EIPA-Barcelona) con el objetivo de realizar un análisis de las buenas prácticas en Compra Pública de Innovación (CPI) de algunas ciudades Europeas reconocidas internacionalmente, y en base a las mejores experiencias detectadas, comparar los hallazgos con la situación en el Ayuntamiento de Barcelona. Para ello se ha procedido a un

estudio de situación de los servicios de compra del ayuntamiento para realizar, desde la perspectiva comparada europea, un diagnóstico de análisis de sus características internas y su situación externa (DAFO) del Ayuntamiento en CPI, y formular una serie de recomendaciones que nutran con datos contrastados el futuro plan de acción de promueve el consistorio. La metodología empleada ha consistido en una amplia búsqueda documental sobre las mejores prácticas de ciudades europeas premiadas por la Comisión, y la elaboración de un cuestionario enviado a los ayuntamientos con proyectos premiados. Y ello con el objetivo de descubrir si los diferentes galardones a proyectos concretos estaban respaldados o no por una estrategia de ciudad, y si tenían o no un plan de acción específico en CPI. El estudio ha incluido además otras estrategias que aportaban datos de valor a nuestro análisis, aunque fueran más allá del ámbito de ciudad. Esto nos ha permitido listar aquellos elementos de éxito en otros territorios europeos y describir aquellos modelos de estrategia con elementos potencialmente replicables en el Ayuntamiento de Barcelona.

De nuestra investigación se concluye que en Europa son muchos los ejemplos de buenas prácticas en promoción de la innovación desde la demanda, y que en la mayoría de los casos se engloban dentro del término "compra pública sostenible" incluyendo el uso de la demanda para fines sociales, ambientales, económicos y de innovación. En ocasiones esto responde a una institucionalización de la contratación estratégica con recursos y práctica de planificación a largo plazo, mientras que en otras ocasiones se trata de acciones aisladas de un departamento concreto sin una clara estrategia que lo respalde de manera estructural.

En el análisis de la ciudad de Ámsterdam, hemos estudiado además las últimas tendencias que apuntan a la compra pública con visión del ciclo de vida y de la economía circular. Concepto que va más allá del de compra pública sostenible.

En el caso de la ciudad de Barcelona hay experiencias puntuales de apoyo a la innovación a través de la compra y que han sido reconocidas internacionalmente. Ello no obstante estas acciones hasta ahora han carecido de una planificación estratégica en el largo plazo y han respondido más a la dotación de fondos europeos disponibles a veces (caso SPEA por ejemplo) o a la iniciativa y empeño de un departamento concreto en otras (caso Barcelona Open Challenge por mencionar uno).

En el 2017, el Ayuntamiento de Barcelona ha hecho una apuesta firme por impulsar la Compra Pública de soluciones innovadoras, dentro de su plan global de apuesta por una contratación pública estratégica. Así, junto a las normas y guías publicadas en Contratación pública social, con objetivos de justicia social, sostenibilidad ambiental y código ético, se ha embarcado en un trabajo de promoción de la innovación a través de la compra pública. Y ello para mejorar la oferta de servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía, fomentando la innovación empresarial mediante el empleo del mercado público local como cliente de lanzamiento o referencia, potenciando así el tejido industrial y la oferta laboral. El trabajo en marcha para ese fin cubre el ámbito normativo (preparación de un decreto, guías etc.) estructural (análisis del organigrama y de los recursos humanos disponibles así como sus necesidades de formación) y del mercado (tejido empresarial existente y como motivarlo e involucrarlo).

Pero para que este esfuerzo de resultados, se necesita cambiar la manera tradicional de hacer las cosas. De las estrategias detectadas una serie de requisitos se dibujan como esenciales para una acción de ciudad para la promoción de CPI con posibilidades de éxito:

- El compromiso y apoyo político al más alto nivel.
- La especialización de las unidades de compras. La formación específica en CPI de equipos multidisciplinares, su estabilidad en el tiempo y la dotación de nuevas herramientas de gestión facilitadoras de consultas al mercado y de e-compra como normativas y guías de referencia.
- La existencia de un centro de conocimiento experto dentro de la organización con funciones de soporte y asesoramiento a las unidades operativas de compras. Facilitador de las operaciones de financiación de los proyectos tanto con fondos propios, europeos, o de terceros.
- La planificación ex ante a largo plazo de la estrategia de compra, la gestión de los riesgos, así como el uso de la evaluación, la comunicación y la divulgación de las buenas prácticas se considera también esencial.

La motivación a las unidades de compra para aceptar el reto que supone la promoción de la innovación desde la demanda es cabal. Es por ello que se necesita el máximo compromiso político, contar con un presupuesto que permita fomentar las capacidades internas, e invertir en una profesionalización del gestor de compras. Es requisito indispensable planificar con antelación las necesidades de compras para poder preparar a las unidades contratantes, interactuar con el mercado y la ciudadanía en la definición de la demanda de manera funcional y por objetivos y decidir si se precisa o no una investigación para encontrar la solución o si con una adaptación de la solución ya existente podemos colmar nuestra demanda.

Es necesaria además una mejor comunicación de las acciones emprendidas y logros alcanzados entre los actores implicados, a fin de que las buenas prácticas se difundan y ejerzan su efecto motivador y multiplicador. El impulso e implantación de la e-contratación será un elemento decisivo en el éxito de la compra pública estratégica en general y para la innovación en particular.

La plataforma en la que se está trabajando permitirá articular sistemas de tratamientos de datos del tejido empresarial, evaluaciones de contratos y utilización de sus resultados, difusión de buenas prácticas etc. Ello junto a un buen plan de formación (presencial y virtual) que ayude tanto al comprador como al proveedor (empresas) a entender y conocer las intenciones de la ciudad en compra pública con antelación, les explique los procedimientos y sus potencialidades, convoque al mercado con conocimiento de lo que se persigue y lo que se espera de los que acudan, y se faciliten la innovación en los procesos de compra mismos, facilitara que el objetivo perseguido por el Ayuntamiento se consolide en el medio plazo.

Para ello sería recomendable establecer objetivos cuantificables y crear una unidad de coordinación y seguimiento de las diferentes

experiencias y planes de formación. Los resultados de la investigación demuestran que la CPI debe articularse de tal manera que se remuevan los obstáculos que frenan al gestor a aventurarse en una operación compleja, larga en el tiempo, y con altas dosis de riesgo.

Estos obstáculos están sobre todo en la falta de experiencia de las unidades de contratación en relación con cuando y como buscar y comprar innovación, la aversión al riesgo y el desconocimiento de cómo gestionarlo, las cuestiones legales del contrato, y la financiación del proyecto.

Sin un claro apoyo político e institucional estos obstáculos serán difíciles de salvar.

El decreto de Compra Pública Sostenible con su reflejo de la Innovación, el plan de acción en elaboración y la campaña de formación y comunicación que se planifica lanzar sienta una base prometedora.

Si esto se acompaña con la creación de un centro de conocimiento bien posicionado en el organigrama institucional, motivado y experto, se habrán sentado las bases para la elaboración de una estrategia sólida y duradera de ciudad en CPI.

Introducción

El porqué de este estudio

La innovación es esencial para lograr el crecimiento y el empleo sostenibles en las regiones de Europa. Los nuevos productos y servicios refuerzan la competitividad de las empresas europeas y crean empleo. La contratación pública representa – según datos de la Comisión Europea – cerca del 20 % del PIB europeo. La manera de gastar este dinero público tiene repercusiones claras e importantes en la economía.

La compra de soluciones innovadoras permite a los organismos públicos realizar una prestación más eficiente de los servicios públicos, reducir el consumo de energía y disminuir los costes del ciclo de vida, además de aportarles otras muchas ventajas derivadas de la posibilidad de contar con soluciones que satisfagan exactamente sus necesidades. Al mismo tiempo, la contratación pública de innovación brinda oportunidades a las pymes que son suficientemente ágiles y flexibles para satisfacer las necesidades concretas de los compradores públicos. Con las nuevas Directivas de Contratación Pública, la Unión Europea ha abierto el marco jurídico a la innovación. Por otra parte, los programas de la UE, y en particular los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y Horizonte 2020, ofrecen interesantes oportunidades de financiación para la contratación pública de soluciones innovadoras.

El Ayuntamiento de Barcelona se ha propuesto impulsar la Compra Pública de soluciones innovadoras (en adelante CPI), dentro de su plan global de apuesta por una contratación pública estratégica. Así, junto a las normas y guías

publicadas en Contratación pública social, con objetivos de justicia social, sostenibilidad ambiental y código ético, se ha embarcado en un trabajo de promoción de la innovación a través de la compra pública. Y ello para mejorar la oferta de servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía, así como potenciar el desarrollo del tejido industrial a través de un uso estratégico del instrumento de la contratación pública, con dos objetivos:

A) Fomentar la compra de soluciones innovadoras dentro del Ayuntamiento, mediante la promoción en una cultura interna innovadora, estructuras y mecanismos de coordinación transversal de la perspectiva estratégica de la compra pública, para identificar como pueden organizarse licitaciones enfocadas a la innovación.

B) Acercar la CP a las PYMES y mejorar los servicios públicos, fomentando la innovación empresarial mediante el empleo del mercado público local como cliente de lanzamiento o referencia.

A fin de poder conocer otras experiencias y compararlas con la situación de Barcelona, el Ayuntamiento ha encargado al Instituto Europeo de Administración pública (www.eipa.eu) la elaboración de este estudio en el periodo Diciembre 2016 –Abril 2017. Este trabajo se encuadra en las acciones emprendidas por el Ayuntamiento que persiguen promocionar y comunicar el uso de la CPI de manera estratégica dentro del plan global de ciudad de Compra Pública estratégica y sostenible.

¹ Comisión Europea 2016 "La contratación pública como motor de innovación en las pymes y los servicios públicos" Serie de guías "Cómo apoyar la política de los Fondos Estructurales en materia de pymes", doc. pdf disponible en [file:///eipa-fs01/homedrives\\$/gva/Profile/Downloads/2015_CE%20GuideBook%208_es.pdf](file:///eipa-fs01/homedrives$/gva/Profile/Downloads/2015_CE%20GuideBook%208_es.pdf)

El estudio se divide en una introducción y cuatro capítulos:

- En la introducción presentamos los objetivos de este estudio, la metodología empleada, y la definición en la Unión Europea de "innovación" y de "CPI" (compra pública de soluciones innovadoras, o compra pública innovadora) explicando las diferentes interpretaciones del término.

- El primer capítulo analiza la CPI en Europa en general y analiza las acciones y estrategias lanzadas por algunas ciudades y territorios europeos en CPI. En principio – y de acuerdo con el contrato de investigación – el análisis debía centrarse en la ciudad de Ámsterdam (capital de la innovación) pero posteriormente se acordó estudiar otras experiencias de ciudad, con una especial atención a casos específicos que revelasen prácticas potencialmente replicables en Barcelona.

- El segundo recoge los resultados de la investigación sobre como el Ayuntamiento de Barcelona organiza su contratación pública en general y como está sentando las bases para la definición y promoción de la Compra pública de innovación de manera transversal.

- El capítulo 3 cubre el análisis DAFO del Ayuntamiento de Barcelona al ponerlo en comparación con aquellos elementos de las buenas prácticas detectadas en otras ciudades/entidades de Europa. Analizamos sus características internas (Debilidades y Fortalezas) y su situación externa (Amenazas y Oportunidades) en una matriz cuadrada. Ello nos permite conocer la situación real en que se encuentra el Ayuntamiento para poder determinar las ventajas competitivas, sus características propias y las del mercado en que se mueve para el uso

estratégico de la contratación enfocada hacia la innovación.

- El capítulo 4 presenta las conclusiones del estudio y ofrece una serie de recomendaciones resultantes de los referidos análisis.

Este estudio, no pretende hacer un análisis exhaustivo de la situación en Barcelona ni de Ámsterdam o las otras ciudades estudiadas. El marco temporal ni el presupuestario lo permitirían. Lo que si pretende es analizar la situación de la CPI en la ciudad de Barcelona en torno a una serie de aspectos predeterminados (ver el siguiente apartado – metodología – para su enumeración) y compararla – teniendo en cuenta las diferencias culturales, estructurales y presupuestarias – con la práctica de una o más ciudades, a fin de poder detectar las lagunas, prácticas interesantes y replicables, así como las posibles áreas de mejora.

Por otra parte, es importante tomar en consideración que este trabajo se sitúa en un periodo temporal de inseguridad jurídica notoria, al haber pasado el plazo de transposición de las Directivas europeas de cuarta generación, y encontrarse el Estado Español en pleno debate del anteproyecto de ley de contratos públicos en las Cortes. Para la elaboración del trabajo se han tenido en cuenta los avances de las últimas directivas europeas en materia de CPI, el anteproyecto de Ley que se debate, las acciones emprendidas por la Generalitat de Catalunya en este ámbito, y los planes estratégicos y acciones lanzadas desde el ayuntamiento en pro de una compra pública sostenible, social, y ambientalmente responsable e innovadora.

² A lo largo de este estudio las siglas CPI serán utilizadas para abarcar tanto la compra pública de innovación como la compra pública pre-comercial.

Cuando nos referimos solamente a la pre-comercial las siglas que utilizamos son CPP (compra pública pre-comercial)

³ Aunque el contrato de investigación fijaba hacer la comparativa con la ciudad de Ámsterdam, la investigación se ha hecho de manera más amplia, analizando también experiencias puntuales de otras ciudades europeas.

⁴ Proviene de las siglas en inglés SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities y Threats)

Metodología

La primera parte ha consistido en trabajo de investigación documental de la literatura publicada por las instituciones y redes europeas así como la doctrina y foros académicos. Se ha realizado una búsqueda de la legislación y las notas de prensa disponibles, para conocer primero la definición de innovación y de CPI en diferentes estamentos y territorios, y segundo, detectar un número importante de experiencias en CPI tanto a través de las instituciones europeas como del análisis de la ciudad de Ámsterdam u otras que pudieran presentar experiencias de interés.

Se realizó un análisis de guías y estrategias disponibles en diferentes territorios, a fin de poder mapear los elementos disponibles que pudieran ser comparables, y elaborar un listado de temas clave a abordar en nuestra investigación.

El ámbito a cubrir con nuestra investigación abarca los siguientes aspectos: la estructura organizativa del consistorio para la promoción e implementación de la CPI, métodos en la toma de decisión y preparación de los proyectos de CPI, tipología de contratos, los instrumentos estratégicos en las diferentes fases de la CPI, formación y capacitación del personal al cargo, la relación con el mercado, la gestión del riesgo, derechos de propiedad industrial e intelectual y la financiación de la CPI.

Recopilamos información sobre los estímulos a la innovación desde la Unión Europea, tanto mediante una revisión amplia de la literatura existente como de investigación documental disponible online. Para determinar las mejores prácticas y estrategias de ciudad (y de proyectos individuales) en CPI la investigación se

basó en una combinación de estudios de caso y documentos, tales como las guías, la literatura y proyectos concretos que han sido reconocidos con premios y galardones por la academia, la UE, como mejores prácticas en CPI.

Con todo ello se detectó que era poca la información de detalle sobre organización y estrategia disponible para poder cubrir de manera exhaustiva una única ciudad (Ámsterdam), por lo que se optó por ampliar la búsqueda, no solo a nivel de ciudad, sino también, cuando fuera una experiencia interesante, a nivel estado (Austria por ejemplo) o a nivel región (Flandes en especial).

Con toda la información recopilada, se preparó un cuestionario para

A) Remitirlo por escrito a diferentes ciudades europeas caracterizadas por haber sido galardonadas con premios europeos. Ciudades premiadas por buenas prácticas en la plataforma de contratación de innovación, y la red Procura Plus. Dichos reconocimientos identificaban prácticas concretas en CPI /contratación pública sostenible, y el cuestionario perseguía averiguar si se trataba de un caso aislado o existía un plan estratégico de ciudad detrás de las menciones .

B) Realizar en base a los mismos elementos del cuestionario escrito, entrevistas semiestructuradas a diferentes técnicos y cargos en el Ayuntamiento de Barcelona procedentes de diferentes áreas. La elección de las personas ha estado basada en su participación en distintos proyectos de innovación en la ciudad en los últimos años.

En el ámbito internacional, además del envío electrónico de los cuestionarios se hizo un seguimiento telefónico, en el que se detectó lo difícil que era para los propios Ayuntamientos contactados identificar a la persona/s al cargo con suficiente información.

Ello en sí mismo es una muestra de lo incipiente de las estructuras creadas en torno a la CPI y su carácter altamente descentralizado. A menudo se trataba de un proyecto muy concreto, beneficiario de un premio europeo de buena práctica, pero que no respondía a una estrategia ni planificación de ciudad.

La tercera parte de los trabajos consistió en realizar un análisis de los resultados de nues-

tra investigación y establecer una comparación entre la CPI en el Ayuntamiento de Barcelona y en las ciudades/regiones/estados analizados de Europa. Con eso elaboramos un análisis DAFO de la situación del Ayuntamiento de Barcelona para la adecuada promoción e implantación de la compra pública innovadora, analizando sus características internas (Debilidades y Fortalezas) y su [situación externa](#) (Amenazas y Oportunidades) en una [matriz cuadrada](#).

Con todo ello la cuarta parte de este trabajo proporciona una serie de recomendaciones para el Ayuntamiento incluida la sugerencia de ideas para un plan de acción de futuro.

⁵ El cuestionario puede verse en el anexo 1 y el listado de las 63 ciudades a las que se envió puede verse en el anexo 2.

Definición en la UE del concepto Innovación

La definición del concepto “innovación” no es única, y abarca desde una conceptualización estricta a una interpretación más o menos laxa del concepto innovación.

La directiva 24/2014, de contratación pública, lo define así (art. 2.1.22): “«Innovación»: Introducción de un producto, servicio o proceso nuevos o significativamente mejorados, que incluye, aunque no se limita a ellos, los procesos de producción, edificación o construcción, un nuevo método de comercialización o un nuevo método de organización de prácticas empresariales, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores, entre otros con el objetivo de ayudar a resolver desafíos de la sociedad o a apoyar la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.”

A SU VEZ, EL CONSIDERANDO 47 DE LA DIRECTIVA 2014/24/UE DICE:

La investigación y la innovación, incluidas la innovación ecológica y la innovación social, se encuentran entre los principales motores del crecimiento futuro y ocupan un lugar central de la Estrategia Europa 2020. Los poderes públicos deben hacer la mejor utilización estratégica posible de la contratación pública para fomentar la innovación. La adquisición de bienes, obras y servicios innovadores desempeña un papel clave en la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, al mismo tiempo que responde a desafíos fundamen-

tales para la sociedad. Contribuye a obtener la mejor relación calidad-precio en las inversiones públicas, así como amplias ventajas económicas, medioambientales y sociales, al generar nuevas ideas, plasmarlas en productos y servicios innovadores y, de este modo, fomentar un crecimiento económico sostenible. Debe señalarse que en la Comunicación de la Comisión de 14 de diciembre de 2007 titulada «La contratación pre comercial: impulsar la innovación para dar a Europa servicios públicos de alta calidad y sostenibles» se expone una serie de modelos de contratación en relación con la prestación de dichos servicios de I+D que no entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva. Aunque dichos modelos seguirían estando disponibles como ha ocurrido hasta ahora, la presente Directiva debe contribuir también a facilitar la contratación pública de innovación y ayudar a los Estados miembros a alcanzar los objetivos de la iniciativa «Unión por la innovación».

La idea de que la innovación favorece el desarrollo económico y social sostenible siendo un eje vertebrador nace de la declaración del al Asamblea General de Naciones Unidas titulada “Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible” adoptada el 25 de septiembre de 2015 por 109 países, entre ellos España. De los 17 objetivos que constituyen el programa adoptado el número 9 se titula “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”.

⁶ La plantilla para las entrevistas semiestructuradas puede verse en el anexo 4

⁷ Finalmente, se mantuvo contacto con 12 ciudades más propensas a asistir a nuestras peticiones: Cornwall (UK), Gante (BE), Jönköping (SE), Stuttgart (DE), Bristol (UK), Zúrich (CH), Aalborg (DK), Trondheim (NO), Helsinki (FI), Viena (AU), Friburgo (DE) y Edimburgo (UK). De ellas solo Cornwall, Gante y Helsinki completaron nuestro cuestionario, y tan solo Cornwall lo hizo con el nivel de detalle apropiado.

⁸ El término DAFO proviene de las siglas en inglés SWOT, (Strengths, Weaknesses, Opportunities y Threats).

INTERPRETACIONES DEL TÉRMINO “COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN (CPI)”

Cuando se habla de la contratación pública de innovación, o de soluciones innovadoras (CPI), y de acuerdo con parte de la doctrina, es importante tener en cuenta que puede referirse a conceptos totalmente diferentes, que sin embargo están interconectados. En primer lugar, el concepto puede referirse a la contratación pública con el objetivo de comprar soluciones innovadoras, comprendiendo tanto un producto final innovador, como un proceso de producción innovadora. Pero el uso del término en ocasiones puede referirse a métodos nuevos e innovadores en el procedimiento de licitación. Esto se centra en cómo innovar y mejorar el proceso de licitación. Ejemplos de esto son el uso de la CP electrónica o las consultas al mercado. La primera definición apunta a innovación en el resultado del proceso de contratación pública, mientras que la segunda se centra en la innovación del proceso de contratación mismo, independientemente de si al final se compran soluciones innovadoras u ordinarias (AEVES, 2015).

Sin embargo, los dos conceptos están muy interrelacionados. Un proceso de licitación innovador puede ser un medio para adquirir soluciones innovadoras, ya que el resultado de la compra depende mucho de cómo se compró. Los procesos de licitación tradicionales no se centran en soluciones no existentes o en la promoción de soluciones nuevas. Por lo tanto, hay menos posibilidades de obtener una solución innovadora como resultado de un proceso tradicional de licitación que cuando se utilizan procesos de licitación estratégicos. Cuando el mercado conoce que existe demanda de soluciones innovadoras, se estimula para presentar o desarrollar esas soluciones (AEVES, 2015).

El término CPI se utiliza por las instituciones de la UE, la doctrina y los gestores abarcando diferentes ideas: referidas a la adquisición de un bien obra y servicio “nuevo” o sea no existen-

te con anterioridad y/o también a un producto obra o servicio “mejorado”, con el uso de un procedimiento o proceso de producción nuevo.

La Comisión Europea define la contratación pública de soluciones innovadoras (CPI) como una contratación en la que los poderes adjudicatarios actúan como primer cliente para bienes o servicios innovadores que aún no están disponibles a gran escala comercial y en la que puede incluirse la realización de pruebas de conformidad. La contratación pública de soluciones innovadoras no incluye la contratación de servicios de I+D, conocida como «contratación pre comercial» (CPP). La contratación pre comercial (CPP) es la contratación de servicios de investigación y desarrollo que implican compartir riesgos y beneficios en condiciones de mercado y un desarrollo competitivo por fases, estando claramente separados los servicios de investigación y desarrollo contratados de la utilización de cantidades comerciales de productos finales. La CPI puede ir precedida o no de una CPP; en 2007 la Comisión Europea desarrolló unas orientaciones específicas en las que indicaba a los Estados miembros cómo desarrollar procedimientos de CPP.

Entre la doctrina también encontramos definiciones más o menos extensas de la CPI. Algunos lo definen como la compra de soluciones que no existen y que necesitan de una fase de I+D+I previa a la futura comercialización (Dale & Bryson, 2012, p. 8, Edquist & Hommen, 2000). Otros ponen el énfasis en los retos sociales, como por ejemplo Edquist, (2012) habla de la compra pública “para” la innovación más que de compra pública “de” innovación. Además en las definiciones extensas vemos que se incluye no solo la solución final sino también la compra de servicios y procesos “que aspiran a mejorar la funcionalidad de los servicios públicos o a resolver los retos socioeconómicos actuales, y que puede conllevar o no la necesidad de investigación previa” (Dale & Bryson, p. 8). La de-

finición de Yeow & Edler (2012) se hace eco de la inclusión del proceso de producción en la idea de CPI: "encargo y adquisición de bienes y servicios que son nuevos para el comprador y que presten un servicio novedoso a los ciudadanos o una entrega más eficiente o eficaz del servicio" (p. 474).

Algunas ciudades, tales como los miembros de la red Procura+, o ciudades que han publicado su trabajo en la Plataforma de Compra Pública de Innovación (Hamburgo, Pembroke, Estocolmo, Kolding) parecen hacerse eco de la idea de que no sólo un producto final innovador, sino también un nuevo proceso de producción del producto final puede considerarse CPI. Muchos de estos proyectos no necesariamente se llaman CPI o CPP, sino que más bien se denominan compras públicas sostenibles (CPS), contratación pública verde (CPV) o incluso compra socialmente responsable. Aquí, el objetivo es comprar un producto final ya existente, que, sin embargo, se produce en forma innovadora con el objetivo de ser sostenible. Por ejemplo, en Pembroke, Malta, buscaban construir una escuela que fuese completamente autosuficiente energéticamente y en Hamburgo utilizaron asfalto reciclado para la renovación de carreteras (Procurement of Innovation Platform, 2017).

La región de Flandes en su Plan de Acción utiliza otro término para la CPI: "Contratación de innovación" y habla de la adquisición de soluciones nuevas (tanto si necesitan como si no de I+D+I), pero también de que para lograrlo la organización también tiene que "innovar" en su manera de comprar (Flanders Region, 2016, p. 1). Asimismo, la ciudad de Ámsterdam también distingue entre la contratación pública de innovación (de soluciones nuevas) y los métodos para lograrlo, aseverando que ambos han de ir unidos. (AEVES, 2015). (Amsterdam inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016, p. 20).

Es importante destacar que la definición extensa de innovación comprende tanto la compra de la solución nueva como al proceso de fabricación, creación o producción (Procura+ Awards, 2017). Según Vähätalo & Kallio (2015) la innovación "no solo se refiere al bien o producto nuevo en sí, sino también a la combinación de maneras nuevas de producir, crear, entregar, bienes o servicios ya existentes" (p. 3). La innovación puede ser por tanto tecnológica u organizacional. Edquist (2012) añade que estas nuevas creaciones deben tener una importancia en la economía y/o en la sociedad, para poder llamarse innovaciones. (p. 5). La región de Flandes, como ya hemos dicho, adopta también una definición extensa en su plan de acción; habla de productos y de procesos innovadores, pero también de organizar diferente, utilizar mecanismos de compra innovadores, tales como los criterios específicos redactados en los pliegos. (Flanders Region 2, 2016, p. 6). En la siguiente Tabla se presentan diferentes prácticas de CPI avaladas por la Unión Europea. Por ejemplo, el caso de Londres es una compra innovadora referida al análisis del ciclo de coste de vida, mientras que el caso de Rotterdam, recoge el uso de la tecnología ya existente para la producción de coches adaptada al sector sanitario.

Cuando se aborda en cambio la compra pública pre comercial, se define como una forma más disruptiva de compra que altera de manera más notoria las prácticas regulares de compra. Estudios de caso de ciudades realizados por Lember et al. (2008) and Uyarra & Flanagan (2010) muestran que se dan con más frecuencia en las ciudades europeas los proyectos que no persiguen una innovación radical, sino pequeñas mejoras y adaptaciones de soluciones ya existentes. Y que incluso con frecuencia no se trata de innovaciones tecnológicas sino de cambios en los procesos o en la organización de la producción.

Ejemplos de prácticas calificadas en Europa como CPI, y que reflejan diferentes interpretaciones del termino

Tipo de innovación	Ejemplo
<p>SOLUCIONES INNOVADORAS</p>	<p>ROTTERDAM (NL): INSTALACIÓN DE LIMPIEZA DE CAMAS Y COLCHONES</p> <p>El Centro Médico de Erasmus necesitaba una instalación de limpieza de camas y colchones que cumpliera con los estándares de higiene del hospital. Descubrieron que sólo había a un proveedor que podía proveer este servicio. Por eso iniciaron un "Procedimiento de Compromiso Futuro" basado en los resultados, diálogo competitivo y consultas al mercado. Al final, la licitación fue ganada por IMS Medical, que había desarrollado una instalación de limpieza adaptando la tecnología robótica desarrollada para la producción de automóviles, para limpiar camas y colchones de hospitales (European Commission, 2014).</p>

PROCESO INNOVADOR DE FABRICACIÓN

WAGENINGEN (NL) : MUEBLES PRODUCIDOS DE FORMA SOSTENIBLE

La ciudad de Wageningen licito la compra de muebles para su Ayuntamiento. Un criterio importante era que estos muebles debían ser producidos de manera sostenible. Por ejemplo, el uso de sustancias tóxicas, grapas o pegamento durante la fabricación de los muebles no estaba permitido. Por lo tanto, aunque las sillas, mesas y sofás ya son productos existentes, su proceso de fabricación fue innovador (Procura +, 2017).

Tipo de innovación	Ejemplo
<p>Proceso innovador de contratación pública</p>	<p>Londres (UK): Utilización del enfoque “del coste del ciclo de vida” para comprar iluminación eficiente energéticamente</p> <p>“Transport for London” quería comprar lámparas de bajo consumo energético y decidió utilizar el enfoque del coste del ciclo de vida, en combinación con un estudio del tejido empresarial y el compromiso temprano del mercado con este propósito. Este enfoque demostró que se podrían ahorrar costes importantes a largo plazo, si se considera(n) no solamente el precio por unidad o los costes energéticos como criterios de adjudicación, sino también se consideran los costes laborales a más largo plazo, como instalaciones, limpieza y mantenimiento. Esto aumentó la compra de lámparas más eficientes a largo plazo. Las lámparas compradas usan tecnologías LED, que no son esencialmente nuevas y la forma de fabricación de las lámparas tampoco era nueva. Lo que era innovador era la manera cómo los productores decidieron comprar las lámparas, que influyó significativamente en qué tipo de lámpara fue comprada (Procura +, 2017).</p>

La Generalitat de Catalunya define la CPI en el Plan Nacional de Compra Pública de Innovación 2016-2020, como “Una actuación administrativa de fomento de la innovación, orientada a potenciar el desarrollo de soluciones innovadoras desde la demanda, mediante el instrumento de la compra pública. La compra pública de innovación ha de contribuir al desarrollo y refuerzo de la capacidad competitiva de las empresas al tiempo que da respuesta a las necesidades y a los retos del sector público y de sociedad”.

Los departamentos de la Generalitat y los organismos y entidades de su sector público tendrán que destinar un porcentaje de su contratación a “compra pública de innovación en cualquiera de sus modalidades, o mediante la incorporación de elementos de innovación en sus licitaciones”. De esto se deduce que la Generalitat de Catalunya adopta también una concepción amplia del concepto CPI, entendiendo por esta no solo la compra de soluciones innovadoras, sino también la incorporación de elementos de innovación en sus licitaciones (procesos).

⁹http://economia.gencat.cat/web/.content/70_contractacio_jcca/documents/CPI/Acord-el-Pla-nacional-de-compra-publica-dinnovacio-de-Catalunya-i-es-crea-la-Comissio-de-seguiment-i-impuls-del-Pla.pdf

Buenas prácticas en Europa

La CPI en la Unión Europea

La UE comenzó a participar activamente en la promoción de la Compra Pública de innovación (CPI) desde fecha relativamente reciente, 2004. Fue ese año cuando el informe Kok, que examinaba los avances en la estrategia de Lisboa, declaró que la compra pública podría utilizarse estratégicamente para fomentar la innovación. El informe del grupo Aho, denominado "Creando una Europa innovadora", destacó el poder de la demanda pública en el mercado y en 2007 la Comisión Europea adoptó la "Lead Market Initiative", que pretendía liberar el potencial en innovación de la contratación pública en determinados mercados. Los mercados clave identificados fueron: sanidad, electrónica, textiles especiales de alta protección, reciclaje, energías renovables, construcción sostenible y productos de base biológica (Comisión Europea, 2008). En la iniciativa de la Unión por la innovación (Innovation Union), se recalca otra vez el enorme potencial infrutilizado de la demanda pública para promover la innovación, ya que las licitaciones públicas representan el 17% del PIB de la UE (Georghiou, Li, Uyarra y Edler, 2010).

LA COMISIÓN EUROPEA ESTIMULA LA COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN (CPI) EN EUROPA DE DIFERENTES MODOS:

1. Mediante apoyos financieros a través de programas diferentes. Destaca el fondo europeo Horizonte 2020, que integra por vez primera todas las fases de la compra, desde la ge-

neración de conocimiento hasta las actividades más próximas al mercado: investigación básica, desarrollo de la I+D+I, proyectos de demostración, líneas piloto de fabricación, innovación social, transferencia de tecnología, normalización, apoyo a las compras pre-comerciales capital riesgo y sistemas de garantías. Se ofrecen apoyos de dos maneras complementarias:

- Cuando el sector público quiere una solución innovadora que ya existe en el mercado en pequeña cantidad, y no se necesita por tanto una fase de investigación y desarrollo.

- Cuando el problema a resolver no cuenta con una solución ya testada, y se necesita una fase inicial de I+D+I. Es ahí cuando se puede hacer uso de la Compra Pública Pre comercial (PCP) para comparar los pros y cons de soluciones alternativas, reducir el riesgo de la innovación paso a paso, mediante diseño de la soluciones, prototipo desarrollo y primer piloto.

Mediante el desarrollo de una estrategia de CPI a largo plazo que use ambas (PCP y PCI) de una manera complementaria, los compradores estarán en posición de promover la innovación desde la demanda. Esto a su vez permite al sector público modernizar sus servicios más rápido y brindar oportunidades a las empresas europeas dándoles una referencia de cliente y posicionándoles también internacionalmente.

¹⁰ Las condiciones de elegibilidad para H202 requieren la participación de diferentes Estados Miembros http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-c-elig-en.pdf

2. Mediante apoyos a la formación y capacitación de los profesionales de la contratación proporcionando orientación e investigación de CPI en áreas específicas. Se han establecido

diferentes redes europeas, siendo la más destacable la Plataforma de la contratación de innovación, que pretende hacer de la contratación pública de innovación una realidad omnipresente en Europa Hecha a medida para satisfacer las necesidades de los usuarios, la Plataforma CPI comprende tres elementos:

- La web <http://www.innovation-procurement.org> es el primer portal que cubre todos los temas relacionados con la CPI y la contratación precomercial. Recoge las últimas noticias y eventos, el marco normativo europeo, información sobre las políticas públicas y novedades sobre proyectos relacionados con la CPI y CPC.

- El Foro de Contratación Pública www.procurement-forum.eu es un espacio para compradores públicos y otros interesados en el que discutir, compartir y entrar en contacto, y que facilita la publicación de comentarios, documentos, imágenes o vídeos. Los usuarios pueden crear grupos para el debate o para el desarrollo y coordinación de proyectos.

- El Centro de recursos www.innovation-procurement.org/resources facilita el acceso a una base de datos centralizada en materia de CPI, recopilando en un solo lugar documentos y ejemplos útiles. Los materiales incluyen documentos políticos y estratégicos europeos y nacionales, herramientas, casos prácticos, datos de proyectos e iniciativas, e informes.

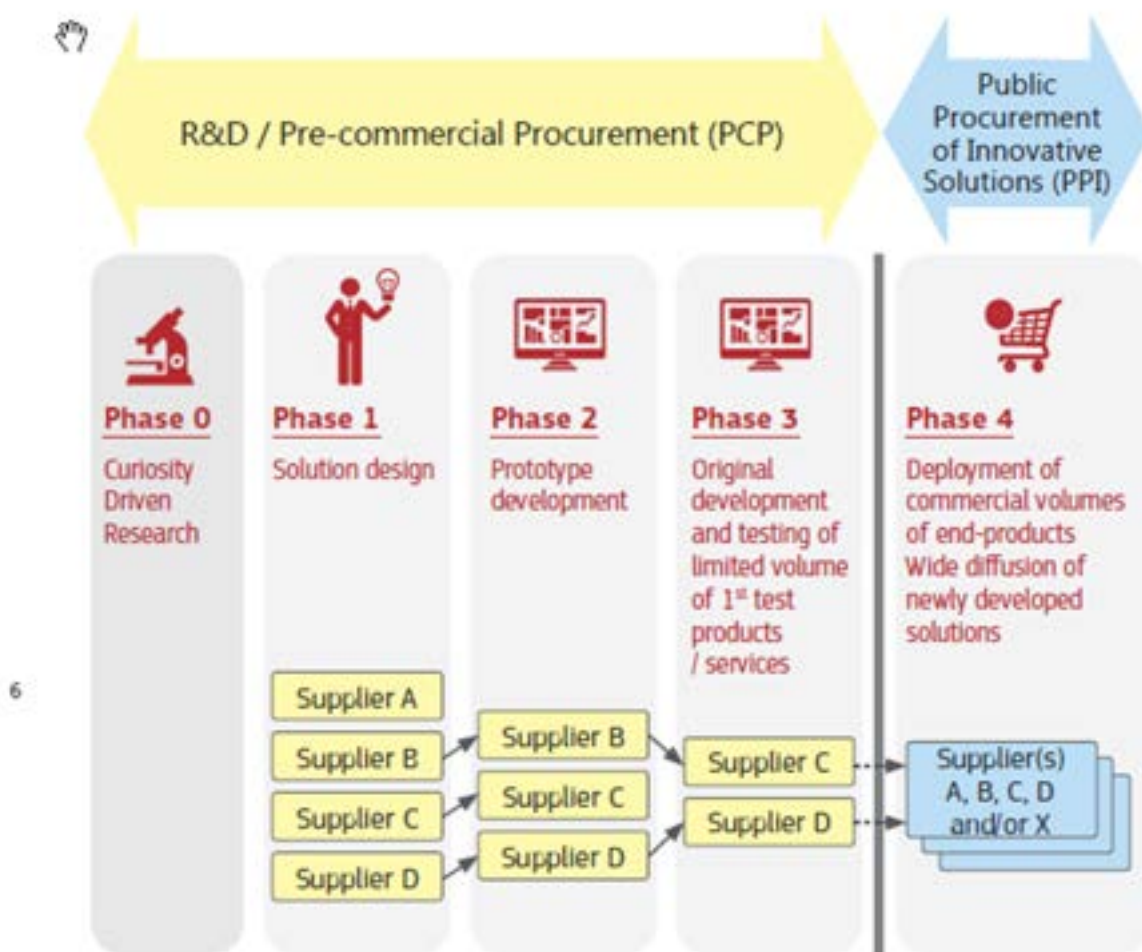
3. Mediante las nuevas normas de contratación pública, y más en concreto la directiva 24/2014:

Las nuevas directivas de contratación pública de 2014 facilitan el uso de la CPI a través de la introducción de nuevos procedimientos de contratación en los que los compradores tienen una mayor flexibilidad al elegir el procedimiento más adecuado a sus objetivos. En particular, el procedimiento de asociación para la innovación y el procedimiento de licitación con negociación son relevantes para compradores que deseen adquirir obras, servicios y suministros innovadores ya que permiten una mayor interacción con el mercado. El primero regulado en el artículo 31 de la Directiva, implica un contrato escalonado que incluye todas las fases, desde la I+d+I hasta el producto final. El segundo (artículo 29) implica que el comprador describe sus necesidades y las características exigidas para los suministros obras y servicios y especifica los criterios de adjudicación. Recibe las solicitudes de participación e invita a los operadores económicos que seleccione, adjudicando el contrato después de que las negociaciones han tenido lugar. Esto conlleva que después de un diálogo con los participantes seleccionados, cada licitador puede modificar la oferta inicial, y ofertas posteriores en base a las negociaciones, hasta que se abre el plazo a la oferta final que ya no podrá ser negociada. Este procedimiento se utiliza a menudo para proyectos complejos donde las especificaciones técnicas siguen siendo algo confusas.

La Unión Europea ha publicado en 2017 un recopilatorio de los Proyectos TIC financiados con Fondos Europeos (en marcha y ya completados) en los sectores de salud, transporte, energía, educación,

¹¹ Para un análisis exhaustivo de las novedades de las directivas europeas de 2014 en CPI, y su efecto directo: artículo de Profesor Jose Maria Gimeno Feliu publicado en el Observatorio de Contratación Pública <https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2016-09-28-Binder192.pdf>

El siguiente esquema es la representación gráfica que presenta la Comisión en sus informes



Estrategias territoriales en CPI

Las licitaciones públicas para la compra de innovación no se dan a gran escala en Europa. Según la encuesta realizada en 2009 (encuesta innovabometer de la Comisión Europea) solo el 7% de las empresas europeas que respondieron a esta pregunta había tenido la oportunidad de desarrollar y vender soluciones innovadoras para compradores en Europa. Un estudio de la Comisión Europea (2014) sobre CPI en Europa muestra que todavía hay un número de facto-

res que frenan la compra de soluciones innovadoras. Hay una falta de incentivos para comprar innovación porque los compradores a menudo se centran en los costes iniciales a corto plazo y en los riesgos adicionales que implican las soluciones innovadoras, en lugar de focalizarse en la potencial eficiencia y ahorros de costes que podrían suponer dichas soluciones innovadoras a largo plazo.

¹² Acceso al informe completo en el link <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-power-public-purse>, consultado por última vez el 30 de marzo de 2017

¹³ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_267_en.pdf

Otro problema es que la compra pública no se utiliza estratégicamente para cumplir fines de política pública, sino que más bien los contratistas lo afrontan como una tarea puramente administrativa y legal. Las entidades públicas tienen problemas para discernir en qué casos la compra de innovación puede ser la más adecuada a lo que se añade la dificultad de identificar y juzgar dichas soluciones innovadoras. Además la demanda está muy fragmentada. Las licitaciones a veces son demasiado pequeñas para que los actores privados hagan el esfuerzo de presentar soluciones innovadoras. Por último, sigue siendo difícil para las PYME participar como proveedores para los compradores públicos (plataforma de compras públicas, 2016).

De acuerdo con la literatura existente, hay relativamente pocas estrategias específicas en CPI. Kahlerborn et al (2011) realizaron una investigación a gran escala sobre las estrategias en política nacional para licitaciones públicas e innovación en 2010-2011, y no encontraron ninguna sistematización de marcos de actuación en CPI a nivel nacional en ese momento: en 16 Estados miembros, como Alemania, Dinamarca, Lituania, Polonia, España y el Reino Unido, se incorporó el objetivo de utilizar Licitaciones públicas estratégicamente para la innovación en estrategias más amplias de la políticas de medio ambiente y de tecnología. Portugal, en esas fechas era el único país que tenía un enfoque jurídico de la CPI, con un objetivo del 20% del gasto en contratación pública para gastarse en I+D+I. Sin embargo, actualmente, la mayoría de los EM han desarrollado objetivos CPI en alguna forma. Hay un número de países de referencia donde los gobiernos nacionales y regionales están relativamente avanzados en el uso de CPI, como el Reino Unido, Suecia, No-

ruega, Finlandia, Holanda y Alemania (Comisión, 2014, Flandes, 2016, p. 16). Han elaborado o tienen el proyecto de hacerlo, estrategias de política de CPI, redacción de guías, programas de formación y creación de sitios web para apoyar la CPI en sus circunscripciones. Esto es así por ejemplo en Holanda, (PIANOo), Suecia (VINNOVA) y Noruega (Difi). Si tomamos el caso de Holanda, PIANOo, el centro de conocimiento en Contratación Pública para las unidades de contratación pública holandesas, se creó en 2005 para profesionalizar la contratación y licitación en todos los departamentos del gobierno, con el fin de mejorar la eficiencia y cumplimiento de las normas. PIANOo reúne a expertos en licitación y contratación, expertos técnicos por áreas, y ofrece asesoramiento y consejos prácticos. Es parte del Ministerio holandés de asuntos económicos y su sitio Web se ha convertido en la enciclopedia del sector público en Holanda; en estos momentos los temas principales de debate en la red conciernen el conocimiento del mercado, la posición de la contratación en la organización, contratación enfocada a la innovación, compra pública de innovación y CP sostenible. PIANOo también fomenta el diálogo entre poderes adjudicadores públicos y empresas del sector privado.

A nivel ciudad en cambio, la situación se desarrolla generalmente de manera menos coherente. En la actualidad, muy pocas ciudades en Europa parecen tener un marco general en que organizan su CPI. En Alemania, Suecia y Bélgica y los Países Bajos, es sobre todo el Estado o las regiones los que desarrollan dichas estrategias, mientras que las ciudades a menudo simplemente incorporan una pequeña sección sobre la innovación en su marco general de contratación y tienen como objetivo

¹⁴ Más información disponible en <https://www.piano.nl/public-procurement-in-the-netherlands/about-pianoo>

Hacia la institucionalización de la CPI = experiencias de ciudades

La Haya (NL)

Aunque las ciudades de Europa no parecen tener un marco específico de CPI, ciertamente han incorporado CPI en su estrategia general de compra. Por ejemplo La Haya (NL), carece de una estrategia específica en CPI, pero una página en su estrategia de contratación general está dedicada a esta. La Haya pretende fomentar la CPI estableciendo pliegos que fomenten la innovación. Para ello planea llevar a cabo una investigación para asegurarse de encontrar formas de eliminar las barreras a la innovación en las ofertas. Ciertas medidas ya han sido identificadas:

- Utilizar especificaciones basadas en resultados: redactar el pliego sobre el resultado que se busca más que sobre la solicitud de un determinado producto o servicio. Por ejemplo, pedir la prestación de luz, en lugar de lámparas.
- Garantizar que la palabra innovación se menciona explícitamente para el mercado
- Dar un valor mayor a la innovación en los criterios de adjudicación
- Estar en contacto de manera proactiva con el mercado a fin de explorar las posibilidades para comprar innovación
- La necesidad de crear una mentalidad más abierta entre compradores hacia la CPI en el momento de la identificación de necesidades.

- Para cada proyecto de contratación pública, se comprobará primero si se pueden utilizar herramientas de compra pública innovadora, como las licitaciones basadas en retos no descriptivos de soluciones, procedimientos flexibles como el diálogo competitivo, la subasta electrónica, criterios como el "Best value for money" y el "cálculo del ciclo de vida", etc. Si se decide que se pueden utilizar estos métodos, se comprobarán que el comprador y el mercado están capacitados para emplearlos antes de decidir (The Hague, 2015).

ÁMSTERDAM (NL)

A pesar de no tener un marco específico de CPI, Ámsterdam también promueve la innovación desde la demanda. Distingue entre compra de innovación e innovar el proceso de contratación pública. Con respecto al primero, Ámsterdam hace uso de una serie de herramientas para estimular la innovación. En primer lugar, Ámsterdam no pedirá soluciones, pero en cambio presentará retos sociales directamente al mercado, pidiéndole una solución, que – de no existir – podrán desarrollar juntos. En segundo lugar, Ámsterdam tiene como objetivo hacer uso de métodos de compras públicas que permitan la innovación. Se centran en la Asociación para la innovación y el método denominado "the price asking method". En tercer lugar, Ámsterdam tiene como objetivo trabajar sobre todo con las Start-ups, como sector de innovación: Ámsterdam puede ayudarlos siendo el cliente de lanzamiento, con el fin de mejorar los índices de empleo y el crecimiento de las PYME (Ámsterdam, 2016).

¹⁴ Más información disponible en <https://www.pianoo.nl/public-procurement-in-the-netherlands/about-pianoo>

En cuarto lugar, la ciudad utiliza la fase de consulta del mercado y permite la presentación de ofertas espontaneas no solicitadas, fuera de las trayectorias de compras públicas regulares. Quinto, Ámsterdam también apunta a la contratación pública sostenible y por lo tanto, este concepto es tenido en cuenta en los criterios de adjudicación de cada proyecto. Además, la ciudad se ha comprometido desde 2014 a lanzar por lo menos dos proyectos de contratación pública circular y hacer disponible el conocimiento acumulado de esta experiencia. La ciudad pretende integrar completamente la compra circular en la estrategia de compra pública general.

Ámsterdam también trabaja con el concepto de retorno Social, que significa que los proyectos de contratación pública deben ser de valor añadido para la sociedad de alguna manera. Esto también está incluido en los criterios de adjudicación (Ámsterdam, 2014, 2016). Por último, desde 2013 trabaja con el procedimiento de mejor relación calidad precio, donde la calidad juega un papel destacado en la selección de la oferta.

En cuanto a innovar el propio proceso de contratación pública de la ciudad, Ámsterdam hizo un plan en el 2013. Se crearon equipos de contratación pública más interdisciplinarios, se adaptaron los métodos de trabajo incluyendo la gestión del riesgo, la planificación ex ante y la mejora de las evaluaciones.

- Equipos de contratación pública más interdisciplinarios. En la fase de preparación de la contratación pública, se hará uso de un equipo multidisciplinar (con conocimientos del sector, pericia judicial, conocimiento de la política, sostenibilidad, retorno, pequeñas y medianas empresas, habilidades de negociación y conocimiento del mercado). Por cada licitación el equipo cambia según las necesidades de la compra específica. Esto asegura que el

proyecto está claramente formulado desde el principio.

- Adaptación de métodos de planificación de proyectos. Por otra parte, los métodos para la planificación ex ante de los proyectos de compra pública se adaptan para que sea posible presentar soluciones más innovadoras, funcionales e integradas.

- Proyectos de riesgo. Con todas las ofertas por encima de 200,000 euros o con un perfil de alto riesgo debe prepararse un plan de compras, en el que una estrategia de gasto ha sido determinada sobre la base de un análisis de riesgo y oportunidad. Haciendo esto en una fase temprana, los resultados de los análisis de riesgo y oportunidad pueden ser una parte de la estrategia de compra. Esto permite también tener en cuenta los intereses de los usuarios finales del servicio, así como la sostenibilidad, social, innovación y respeto hacia las pequeñas empresas, en lugar de solamente el precio.

- Mejores habilidades de negociación. En Ámsterdam los funcionarios que negocian en nombre de la ciudad tienen que hacerlo con negociadores profesionales enviados por los proveedores. Los primeros se sienten en situación de desventaja. La función de negociador no está presente en el municipio. Por lo tanto es necesario incluir habilidades de negociación como una de las competencias básicas de un gestor de la contratación dentro de la ciudad e invertir recursos para desarrollar habilidades de negociación para los gestores de los contratos. De esta manera un negociador público estará mejor preparado y los proveedores privados no dejarán con tanta frecuencia que todo dependa de la marcha de las negociaciones.

¹⁵ A finales de 2013, aproximadamente veinte organizaciones públicas y privadas firmaron un "Green Deal" para la contratación circular con el gobierno holandés.

- Ejecutar más evaluaciones. A corto plazo, Ámsterdam planifica obtener más información a través del registro de licitadores. Se crea un formulario de evaluación única y todas las evaluaciones se juntan en un punto central, para facilitar el compartir conocimientos entre las diferentes divisiones. Se evalúan todos los contratos de más de 200,000 euros. A largo plazo, la ciudad quiere poner en marcha un sistema de evaluación que se ajuste a las normas europeas relativas a expedientes de evaluación. Durante o después de la ejecución del contrato la ciudad evaluará el proyecto junto con el proveedor. Los sistemas ya existentes se tendrán en cuenta al configurar este instrumento.

CORNWALL (UK)

Cornwall (Reino Unido) incorporó sus objetivos para la CPI en la estrategia comercial de su Ayuntamiento, con el objetivo de estimular la innovación y aumentar el comercio y el crecimiento haciendo las cosas de manera diferente. Los proyectos CPI son liderados por un gerente de proyecto y ejecutados por un equipo multidisciplinar. Estos equipos rinden cuentas a un comité del proyecto y a un funcionario senior responsable. Hay una amplia gama de diferentes actores involucrados en la planificación previa de los proyectos CPI de Cornwall: Servicios comerciales, servicios legales, el equipo del "proyecto transformacional", servicios financieros, responsables de la gestión del cambio, por ejemplo están involucrados.

Los principales procedimientos que Cornwall utiliza para sus proyectos CPI son el diálogo competitivo y el procedimiento abierto, siempre con un seguimiento y contacto previo con los proveedores en el mercado. En el futuro, Cornwall aspira a utilizar el procedimiento de Asociación para la innovación. Cornwall utiliza algunos instrumentos de contratación que entiende facilitan la CPI. Estos son:

- **Estudios de mercado** y/o solicitud de información sobre el mercado. Esto se considera útil para concretar los términos del contrato y da información sobre las buenas prácticas que

pueden utilizarse para obtener los resultados especificados en el pliego.

- Consulta temprana al mercado a través de jornadas de información a proveedores, previo a la contratación. Estas consultas se llevan a cabo de manera regular.

- Especificaciones técnicas abiertas y flexibles basadas en resultados para permitir a los proveedores la libertad de llegar a una solución innovadora.

- Aviso previo de licitación: Utilizado para invitar a los proveedores a las jornadas informativas o a participar en cuestionarios de mercado. Esto se hace para dar al mercado con suficiente antelación la información sobre lo que la ciudad va a licitar.

- Desarrollo colaborativo. Cornwall diseña con el mercado las especificaciones técnicas para determinados servicios

- Uso del coste del ciclo de vida, los costes a largo plazo y beneficios adicionales al precio en la adjudicación de contratos.

En su relación con el mercado, Cornwall tiene como objetivo informar de manera adecuada al mercado de manera temprana, respetando el principio de igualdad de trato. Los proveedores potenciales tienen la oportunidad de discutir con la entidad contratante los requisitos para la licitación, también con el objetivo de que evalúen su idoneidad para dicho contrato. Sin embargo, se garantiza que no se da ventaja alguna a ningún proveedor potencial durante este proceso. Su objetivo es además ayudar a las PYMES, pero también a las minorías étnicas y sociales, a fin de que reciban un papel en la cadena de suministro con el contratista principal. Los criterios de selección relacionados con la situación financiera no se establecerán excesivamente altos, para no excluir a las PYMES. Después de que ha terminado el proceso de contratación se ofrecerá información de resultados al proveedor para asegurar la mejora de futuras ofertas y a su vez Cornwall solicita una evaluación

de su contratación a sus proveedores (Consejo de Cornwall, 2011). En el pasado Cornwall ha sido contrario a asumir riesgos, incluso en sus proyectos CPI, pero como el Ayuntamiento ha dado un giro más comercial, se ha vuelto más dispuesto a correr riesgos, con una gestión firme de los mismos. Los derechos de propiedad

intelectual se regulan en los contratos y en el futuro Cornwall espera utilizar la Asociación para la innovación para mejorar la gestión de dichos derechos de propiedad intelectual. Cornwall no se nutre de fondos externos para sus proyectos CPI. Financian los costes ellos mismos basados en un análisis de coste-beneficio.

Hacia la institucionalización de la CPI = Planes de acción en estados y regiones

A niveles administrativos fuera del ámbito ciudad, sí que encontramos estrategias y planes de acción específicos de política de CPI. Uno de los más elaborados es el publicado en 2014 por Rijkswaterstaat, un departamento del gobierno holandés que se ocupa de la gestión del agua. Además, esta sección presenta estudios de caso de la región de Flandes, que ya ha producido acuerdos Marco CPI desde 2008 y Austria, que comenzó a desarrollar un marco CPI en 2012. Nuestro análisis se centra en la estructura organizacional para proyectos de CPI, objetivos del plan, la definición de innovación, el marco de la política operacional de CPI, la relación con el mercado, gestión del riesgo, fondos y financiación todo ello dependiendo de la información disponible.

Hay una serie de similitudes y diferencias entre los tres casos analizados de esta sección. Primero, las definiciones de innovación son diversas, con Rijkswaterstaat y Austria adoptando una definición estrecha mientras que Flandes adopta la definición más amplia. Mientras los dos primeros quieren utilizar la CPI para una compra sostenible, solo Rijkswaterstaat lo

quiere también para ahorrar costes a largo plazo y Flandes pretende mejorar la calidad de sus servicios públicos, estimular la innovación en determinadas áreas, y promover el crecimiento de las pymes. Según Brison et al. (2011) este objetivo es muy común entre los Estados que hablan de la CPI en sus textos públicos.

Una herramienta que aparece en los tres casos es el control del gasto en CPI y el establecimiento de objetivos cuantificables de gasto. Para Rijkswaterstaat el objetivo está en un 2,5% del presupuesto y en Flandes un 3%. Segundo, tanto Flandes como Austria optaron por crear un centro de información que recoja y difunda toda la información sobre CPI, a través de plataformas online, y actividades de formación. Dichos centros también existen en el Reino Unido, Holanda, Finlandia y Noruega. Tercero, Rijkswaterstaat y Flanders han establecido objetivos cuantitativos de número de proyectos de CPI a ejecutar por año. Por último, Rijkswaterstaat establece que no solo estimulara la CPI, sino que eliminara los obstáculos existentes mediante lo cual de manera indirecta también estimula la CPI.

En cuanto a la relación con el mercado, todas

las estrategias carecían de una descripción detallada, indicando simplemente que establecerían una relación temprana con el mercado, pero sin concretar cómo. La gestión del riesgo solo fue explicada por el Rijkswaterstaat, que quiere hacerlo mediante su participación en esquemas y fondos de capital riesgo. De igual manera, solo Rijkswaterstaat cubre el tratamiento de los derechos de propiedad intelectual argumentando que deberían permanecer con el proveedor ya que de otro modo supondría un obstáculo a la CPI. Por último, todos ellos planifican utilizar fondos europeos además de sus propios fondos. Rijkswaterstaat incluso propone establecer su propio fondo

para compartir riesgos.

En general todas las estrategias se centran en los objetivos a alcanzar y menos en el análisis de los obstáculos, tales como la gestión del riesgo y los derechos de propiedad intelectual.

El plan de acción del Rijkswaterstaat (2014) es el más completo, aunque un aspecto que falta en todos los planes estudiados, pero que es esencial, es un a mayor nivel de detalle en la operativa del plan, con descripción detallada de que departamento se encarga de que, con qué objetivo, y como ese departamento o persona lo va a lograr, así como que criterios de control y de verificación de éxito se establecen.

Caso 1: Plan de innovación de Rijkswaterstaat, Países Bajos

1. Definición de innovación

Rijkswaterstaat (2014) emplea una definición estricta y reducida de la contratación pública de innovación y explica el concepto como: "una forma de contratación pública que permite soluciones innovadoras o activamente alienta a las empresas privadas para desarrollar y entregar productos innovadores, bienes, obras y servicios" (p.15). De modo que excluye los procesos de producción o innovaciones del propio proceso de contratación pública. Además reconoce que la innovación puede ser de dos tipos, incremental (mejora de soluciones ya existentes) y radical (soluciones totalmente nuevas en el mercado).

2. Objetivos del plan

El objetivo general de Rijkswaterstaat es doble: reducir los costos de ciclo de vida con un 30% y aumentar la funcionalidad, seguridad y sostenibilidad con el 30%. Este objetivo debe alcanzarse a través de cinco objetivos operativos:

1. Desarrollar y ejecutar 10 innovaciones por año.

2. Apertura constante hacia la innovación, incluso cuando Rijkswaterstaat no tenga una demanda o necesidad específica. La lógica detrás de esto es que innovación no es algo estático o que puede planificarse su aparición. Por lo tanto Rijkswaterstaat utiliza como estrategia el trabajar abiertos a la innovación en sus contratos, realizar estudios de mercado e intensificar sus contactos con la industria.

3. Realizar de manera periódica una selección de aquellas iniciativas con alto potencial de éxito y centrarse en aquellas en las que Rijkswaterstaat cree que puede desempeñar un papel pionero.

4. Haciendo la CPI una parte central de su estrategia de contratación pública

5. La eliminación de obstáculos a la CPI. Esto se realiza abordando un mínimo de tres obstáculos internos a la CPI en 2014 y 2015 y mediante la creación de modelos de proceso de innovación en programas de gran escala, que luego se aplicará en al menos un programa de implementación de políticas y en un proyecto

3. MARCO OPERATIVO DE CPI

Rijkswaterstaat ha desarrollado el siguiente marco operativo para sus proyectos de CPI:

1. Investigación y análisis a largo plazo
2. Selección de temas urgentes y con potencial
3. Programación
4. Elaboración de un plan de contratación y análisis de mercado
5. Contratación pre comercial, desarrollo de prototipos y proyectos piloto
6. Realización de pruebas y validación
7. Ejecución
8. Control, evaluación y ajustes al programa

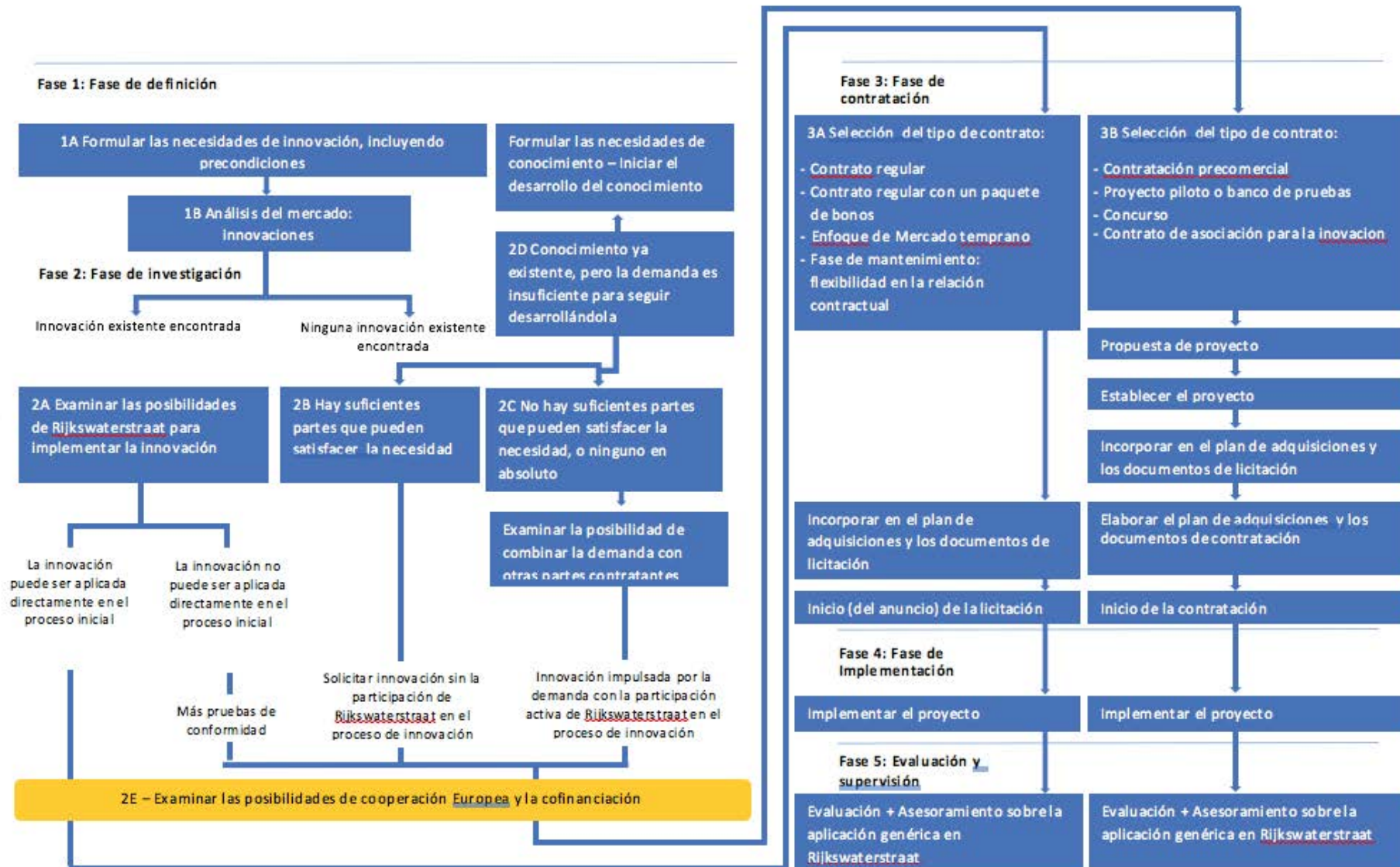
La investigación y análisis a largo plazo de las necesidades dentro y fuera de Rijkswaterstaat sirve para obtener un panorama amplio de las necesidades actuales y futuras y permitirá la

selección de temas para proyectos concretos. También ayuda a identificar a posibles socios futuros, tales como centros de investigación, empresas, académicos o particulares. Rijkswaterstaat destaca que buscando alianzas menos tradicionales y nuevas, en lugar de aferrarse a los antiguos, traerá consigo nuevas perspectivas. Basado en las necesidades se lleva a cabo una exploración de posibles soluciones a las necesidades que el mercado puede ofrecer y llega a estar claro si la solución existe o no. Esto determina el enfoque de la contratación y la opción de contrato.

Una vez que el contrato ha sido ejecutado, se realiza una evaluación. Las preguntas que Rijkswaterstaat toma en cuenta en su evaluación son:

- Si la innovación satisface la necesidad formulada al principio
- Cuál es el valor añadido de la innovación en seguridad, funcionalidad y costos
- Es la innovación adecuada para su implementación a gran escala

Organigrama de decisiones para la contratación pública de innovación – perspectiva del mercado (Rijkswaterstaat)



Para apoyar la innovación, Rijkswaterstaat utiliza una serie de instrumentos que estimulen la innovación:

Instrumento	Descripción
<p>Contrato regular integrado</p>	<p>Este tipo de contrato se usa en las licitaciones ordinarias. Pero incluso en estas hay una posibilidad de estimular la innovación mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retos funcionales en lugar de especificaciones técnicas • Utilizando el criterio MEAT (Most Economically Advantageous Tender) para evaluar las propuestas. Combinación de precio y calidad.
<p>Contrato flexible</p>	<p>Estos contratos permiten cambios en la propuesta, incluso después de la adjudicación del contrato. Esto da posibilidades adicionales para mejoras e innovación. Rijkswaterstaat ofrece este tipo de contratos en contratos a largo plazo de mantenimiento. Una razón para ello es que a menudo transcurre un largo plazo entre la adjudicación y la ejecución.</p>
<p>Clausula smart de salida</p>	<p>veces la solución tecnológica cambia muy deprisa. Por eso, es importante garantizar que el comprador no está obligado por el contrato más allá del tiempo adecuado. Al determinar la duración del contrato se debe tomar en consideración la vida del producto o servicio.</p>
<p>Apertura al mercado para propuestas no solicitadas</p>	<p>Compradores y proveedores pueden presentar propuestas y planes de trabajo muy temprano en el proceso de planificación. Las mejores propuestas se toman en cuenta y se incluyen en la planificación.</p>

Cada dos años Rijkswaterstaat evalúa la aplicación de su estrategia de política de CPI. Se verifica si los objetivos se siguen y logran. Por ejemplo, se evalúa si hay suficiente espacio para innovaciones en los contratos y cómo se están eliminando los obstáculos a la innovación.

4. RELACIÓN CON EL MERCADO

El plan subraya la importancia de una buena y temprana relación con el mercado, pero no responde cómo exactamente dicha relación va a ser estimulada.

5. GESTIÓN DEL RIESGO

Rijkswaterstaat planea confiar en fondos de garantía y fondos de riesgo. Esto les permitirá ser menos reacios al riesgo e implicarse en proyectos de innovación más radicales.

6. DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Rijkswaterstaat generalmente reclama derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, recientemente analizan que esto no es un estímulo para el mercado con ideas innovadoras y están planteando adquirir simplemente una licencia de uso para el mantenimiento de la solución o una licencia para el uso repetido de una solución innovadora. Estas licencias permiten al comprador mantener o cambiar el uso. Cuando se repite el servicio o prestación, tiene que pagar los derechos de explotación al

dueño de los derechos de propiedad. Esto permite que los derechos de propiedad se queden con el proveedor y pueda ofrecer sus servicios a los demás. Esto favorece la innovación porque el proveedor puede ganar dinero a través de los derechos de explotación y centrarse más en el desarrollo de la innovación.

7. FINANCIACIÓN

Rijkswaterstaat tiene varias fuentes de financiación de sus proyectos CPI. En primer lugar y lo más frecuente es usar su propio presupuesto de compras ordinarias. Los Departamentos del gobierno holandés, y esto incluye al Rijkswaterstaat, están obligados a gastar por lo menos el 2.5% de su presupuesto de compras en innovación, que en el caso de Rijkswaterstaat es unos 100 millones de euros. En segundo lugar, Rijkswaterstaat ocasionalmente utiliza otras fuentes de financiación, tales como fondos de la UE, the Small Business Innovation Research Programme (el programa de investigación en innovación de PYMES (SBIR)) y otros fondos para PYMES. En tercer lugar, Rijkswaterstaat ha previsto establecer un fondo especial de la innovación. Esto sería una inversión conjunta en la innovación, financiado por Rijkswaterstaat y otras instituciones de negocios, financieros, think tanks y gobierno. Basado en unos estándares preestablecidos y criterios de evaluación, los proyectos pueden ser financiados de esta manera. Se compartirían los riesgos y beneficios de los proyectos. El objetivo del fondo es recuperar a largo plazo las inversiones realizadas.

Caso 2: La región de Flandes (Bélgica)

1. EL ORGANIGRAMA PARA PROYECTOS CPI

En Flandes, la contratación pública es dirigida por el Vlaams Samenwerkingsforum de contratación pública. Este foro está compuesto por funcionarios de la región, gobiernos locales, representantes de la industria y académicos. El Presidente junto con los representantes del Gobierno flamenco se reúne antes de cada reunión del foro y preparan las reuniones de la Samenwerkingsforum. Diferentes grupos de trabajo son activos en el foro, algunos con estructura más permanente mientras que otros se crean sobre una base ad hoc. También hay un grupo de reflexión, en el cual representantes de todas las áreas políticas se reúnen para coordinarse. Recientemente, se ha creado una comisión (task force) de contratación pública sostenible e innovadora. Su tarea es organizar reuniones para discutir las cuestiones operativas y para apoyar y estimular la contratación pública sostenible e innovadora. Además hay un grupo de trabajo para la contratación pública innovadora, que trabaja de manera complementaria a dicha comisión (task force) y sirve para detectar nuevas oportunidades para CPI y para eliminar los obstáculos a la misma.

Para ejecutar el Plan de acción, se configura un equipo separado. Se compone de un líder de proyecto, un coordinador del programa, varios asesores en compra pública de innovación, responsables de comunicación y promoción, asesores jurídicos y los responsables de las organizaciones administrativas y financieras. Dichos puestos son cubiertos por múltiples personas. Los asesores son seleccionados en

base a su área de competencia y experiencia. Se busca especialmente a aquellas personas que están abiertas a la innovación, son entusiastas, enfocadas a la solución, y flexibles, dándoles preferencia frente a aquellos que son los más reconocidos expertos en el campo. Idealmente, para cada proyecto de CPI hay un equipo con un coordinador de proyecto, un experto en innovación, un experto del sector y un asesor de CPP/CPI.

2. Definición de innovación

Flandes opta por una definición de innovación amplia en su estrategia. Entiende la CPI como la compra de soluciones innovadoras referidas a la innovación de los productos, tecnología, procesos y mercados, pero que cubre también el como la contratación pública misma se organiza.

3. OBJETIVOS DEL PLAN

El Plan de acción 2016-2019 ha sido el primer paso en el proyecto "La innovación para una política transversal del futuro" ("innovation for a future focused transversal policy"). El objetivo principal del proyecto y también del Plan de acción es trabajar para conseguir una cartera de proyectos y acciones en un número de áreas prioritarias y en transición, que sirven para explorar y mejorar el uso los instrumentos para la demanda de innovación a través de la contratación.

EL OBJETIVO PRIMORDIAL DEL PLAN DE ACCIÓN ES TRIPLE:

1. En primer lugar, Flandes tiene como objetivo modernizar y mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos.

2. En segundo, se necesita apoyar y mejorar el crecimiento y competitividad de las empresas, especialmente las PYMES, mediante los mercados innovadores y el apoyo a la innovación.

3. En tercer lugar, se pretende promover innovaciones para desafíos específicos en determinados sectores específicos, como la energía, la seguridad y la salud.

Esto demuestra que en Flandes no sólo pretenden ser innovadores en su contratación pública como un fin en sí mismo, sino que han adoptado lo que Edquist (2012) llama el verdadero objetivo de CPI, utilizar el poder de compra del sector público para estimular la innovación dirigida a resolver los grandes retos de las sociedades. Además, los proyectos desarrollados en el Plan de acción sirven para crear un cambio de cultura logrando convencer a las autoridades, gerentes y compradores del valor añadido de la CPI y estimulándolos a incorporar estructuralmente la CPI en sus objetivos políticos de futuro así como en la organización y prestación de servicios de gobierno.

4. EL MARCO OPERATIVO DE LA CPI

El plan de acción describe cuatro objetivos operativos para el logro del objetivo general a alcanzar:

1. Promocionar el conocimiento sobre la compra pública de innovación. A fin de evitar que cada departamento del gobierno tiene que inventar cada vez como se debe trabajar con la CPI, Flandes quiere crear una base de datos con todo el conocimiento sobre la materia que

ya posee. Y ello con el objetivo de ampliar también esta base de datos con el conocimiento procedente de otras redes europeas. Además quieren establecer un helpdesk, dar formación, crear herramientas como guías, y documentos tipos que faciliten el uso de la CPI como política estructural.

2. Destinar el 3% del presupuesto de compra pública, a la CPI. Actualmente Flandes no tiene datos sobre cuanto gastan en CPI en relación al gasto de contratación pública general. Este dato no era posible porque tampoco tenían una definición estándar de innovación. Es por eso que ahora ya han adoptado una definición estandarizada y establecido un sistema de gestión de contratos, junto con "e-delta" para poder hacer el seguimiento de lo gastado en CPI. Además son conscientes de que es importante crear un giro cultural a favor de la CPI para poder lograr sus objetivos. Es por eso que los compradores públicos participaran en la redacción de las recomendaciones, guías y documentos modelo. Así la nueva cultura se crea de alguna manera con los compradores, y no viene impuesta desde arriba. La idea de ello es que así estarán más motivados para usar la CPI.

3. Crear una cartera de proyectos de compra pública pre comercial. Como Flandes tiene poca experiencia con proyectos CPP, prevén establecer una cartera de proyectos CPP acabados y de éxito. Dichos proyectos servirán de inspiración y ejemplo para mejorar el marco existente para el desarrollo de los pilotos. Además organizaran una convocatoria abierta para el lanzamiento de proyectos pilotos. Por último y para aumentar el número de CPP, los cofinancian en el 50% con cargo a la política flamenca de innovación.

4. Promoción de la participación en proyectos de compra pública de innovación y compra pública pre comercial. Flandes quiere estimular a los Ayuntamientos para que participen en más proyectos CPI y CPP financiados con fondos europeos. Esto abre las puertas a

las redes europeas y de socios extranjeros con experiencia en mercados en crecimiento. Además se quiere hacer uso y seguimiento de las posibilidades de participación en los fondos tales como ESIF, EFSI y Horizonte 2020. Para ello se contactara a los participantes potenciales para estos fondos en los ayuntamientos y así poder gestionar toda la información.

El objetivo del Plan de Acción es llevar a cabo 10 proyectos CPP al año y cinco CPI. La evolución del plan será controlada anualmente en el informe anual sobre contratación pública. Además, como ya se ha mencionado, la cantidad gastada en CPI y CPP será controlada por el programa e-delta de gestión de contratos.

5.

Caso 3: Austria

1. EL ORGANIGRAMA PARA PROYECTOS CPI

El gobierno de Austria tras la publicación de su "Estrategia de I+D+I 2011" decidió que necesitaba elaborar un plan de acción en CPI. En los años 2011 y 2012 realizaron consultas públicas y encargaron diversos estudios de investigación en la materia. Tras obtener los resultados el Ministerio de Transporte, Innovación y Tecnología, y el Ministerio de Economía Familia y Juventud elaboraron el Plan de acción de Austria en compra pública de innovación.

2. DEFINICIÓN DE INNOVACIÓN

En el plan de acción se utiliza el término "contratación pública para la promoción de la innovación". El significado literal de este término es diferente que el de "compra pública de innovación" porque y contrariamente a la opinión de Edquist (2016), el segundo término permitiría la compra de innovación solo por la

RELACIÓN CON EL MERCADO

Uno de los objetivos es mantener una relación con el Mercado mediante una interacción sistemática que permita a los diferentes actores explicar los obstáculos con los que tropiezan en las convocatorias públicas de CPI. También pretenden una información temprana a los interesados sobre las oportunidades de CPI.

6. FINANCIACIÓN

Los proyectos de CPP están financiados en un 50% por la política flamenca de innovación.

innovación, mientras que el primero se refiere a la compra de un bien o servicio nuevo, o un bien o servicio no necesariamente nuevo pero que estimula la innovación. En el plan de acción austriaco el objetivo es estimular la innovación para solucionar problemas sociales, tales como el cambio climático, la contaminación, escasez de recursos, cambios demográficos así como estimular la eficiencia en los servicios al ciudadano y mejorar la economía mediante el aumento de las actividades de I+D+I por parte del mercado. (Plan de acción austriaco 2012)

3. OBJETIVOS DEL PLAN

El plan de acción sobre CP para la promoción de la innovación es una guía dirigida no solo al gobierno central sino también a las regiones y municipios de Austria. El objetivo final de la estrategia es estimular a la industria para que produzca bienes y servicios más innovadores y a favor del medioambiente.

4. EL MARCO OPERATIVO DE LA CPI

El plan de acción quiere promover la CPI a través de la combinación de diferentes instrumentos para la promoción de la CPI tal como se describe en el cuadro al final del Caso 3 de Austria. Los principales puntos que deberían ser alcanzados son

- Compromiso de las partes y de los gestores de área, incorporando el concepto de innovación en todas sus estrategias, por ejemplo en el ámbito de la energía, salud y transporte , además de incorporar el concepto en la estrategia de compra pública estatal.
- Las administraciones públicas deberían dedicar cierto porcentaje de su presupuesto a la compra pública de innovación.
- Se deberá dar seguimiento estadístico a las acciones de CPI.
- Aumentar los intercambios de información entre los departamentos de compras, departamentos sectoriales tanto a nivel estatal como a otros niveles, y el Mercado. Deberían comunicarse sobre sus necesidades futuras y sobre el valor añadido que la innovación podría

deparar para los ciudadanos y las entidades públicas. El gobierno austriaco pretende lograrlo mediante el establecimiento de un servicio centralizado de asesoramiento en CPI, como PIANOO en Holanda, o WIN en Viena. Esta organización será la encargada de desarrollar proyectos piloto y guías para la CPI. También promoverá los intercambios de información a través de plataformas temáticas y foros de debate online, explicando las herramientas para el uso de la Compra pública, organizando además eventos de formación en los que se incentive el aprendizaje mutuo de todas las partes implicadas. Ejemplos de este tipo de eventos son el Workshop FFG en Alpbach en 2011 y la feria internacional BBG (agencia pública de contratación) en 2012. Finalmente se hará cargo del control sobre la correcta aplicación de los principios y normas de CPI.

5. RELACIÓN CON EL MERCADO

El plan pretende facilitar la participación de las PYMES en la CPI.

6. GESTIÓN DE RIESGOS

El plan propone un reparto de riesgos entre las partes implicadas.

Objetivo	Aumentar la proporción de la innovación relacionada con la contratación pública en Austria			
Principios	Política de innovación de la demanda	Combinación de instrumentos políticos (combinación de políticas)	Incentivos para aumentar la I + D industrial	
	Proveedores públicos como "clientes inteligentes"	Mejores servicios para los ciudadanos	Establecimiento de mercados de referencia	
Elementos fundamentales	Aspectos estratégicos	Aspectos operacionales	Aspectos legislativos	Supervisión & evaluación comparativa
	<ul style="list-style-type: none"> Compromiso político Estrategias de adquisición Establecer objetivos y prioridades Diálogo Comunicación de beneficios Características 	<ul style="list-style-type: none"> Cualificación & formación Marco/entorno institucional Aversión al riesgo de los compradores Presupuestos y gastos Conciencia Control y 	La innovación como objetivo explícito & implícito de la adquisición	Orientación de resultados
Medidas	Planes de adquisición relacionados con la innovación	CPI-Service-Point y PPPI-Centros de Competencia	Modificación de la ley de contratación pública	Establecimiento del sistema de seguimiento
	Apoyo político	Programas de estimulación CPII y pilotos CPP)		
Sinergia	Estrategia-RTI	Plan de acción NaBe	Lead Market Initiative	Europe 2020 y Innovation Union

COMBINACIÓN DE DIFERENTES INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CPI EN AUSTRIA (PLAN DE ACCIÓN DE AUSTRIA, 2012).

Buenas prácticas derivada de proyectos concretos de CPI en Europa y problemas detectados

Basándonos en los ejemplos presentados en este estudio de buenas prácticas en Europa así como en un número de ejemplos detectados por la doctrina, es posible presentar un resumen de las mejores prácticas en Europa en la compra pública y que contribuyen a la promoción de la innovación. El Campus Inspire, (<http://inspirecampus.eu/academy/>) facilita una guía para la introducción paso a paso,

de los aspectos más relevantes de una compra de innovación y del tipo de problemas que un diseño de compra y programa de gestión podría solucionar. Los pasos están dibujados en la siguiente imagen. La guía además facilita una serie de ejemplos reales de CPP y CPI por lo que su lectura es muy recomendable (sólo disponible en versión inglesa).



Fuente

http://inspirecampus.eu/wp-content/uploads/2014/02/INSPIRE-D2.4-TOOLKIT_FINAL24092015_PUBLISHED.pdf

1. ANÁLISIS DE NECESIDADES

A fin de garantizar una acción de CPI, es muy importante en primer lugar llevar a cabo un análisis de necesidades, a fin de asegurarnos de que la compra de innovación deriva de una auténtica necesidad detectada y real. A menudo una necesidad no encaja con la estrategia a largo plazo del comprador, o las necesidades del ciudadano no han sido claramente defini-

das, o simplemente el hecho de querer promocionar la innovación nos hace crear falsas necesidades. (Difi, 2014). Es aconsejable organizar grupos de trabajo/sondeo (focus groups) y sesiones de brainstorming con aquellos que trabajan con el bien o servicio a comprar, así como con los técnicos y usuarios del bien o servicio (aunque estos últimos puede ser difícil por falta de disponibilidad). Además es aconsejable incluir un facilitador con experiencia y un técnico con conocimientos en el sector, en estas sesiones. Un método simple pero eficaz de analizar la existencia o no de necesidad, es lo que los anglófonos denominan "WIGBI" que responde a

¹⁶ Los ejemplos presentados en el anexo 5 han sido reconocidos en Europa como mejores prácticas, siendo mencionadas en Guías de la Comisión europea, o en las redes de CPI, tales como Procura+ Network

las siglas en inglés de contestar a la pregunta “no sería estupendo si...” “Would it not be great if...”. La sesión de brainstorming concluirá con la lista de necesidades identificadas ex ante, que se pueden colocar en orden de prioridades dependiendo de los impactos esperados y los objetivos perseguidos.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS NECESIDADES A TRAVÉS DE INDICADORES FUNCIONALES Y BASADOS EN RESULTADOS

Para asegurar una buena comunicación con el mercado es necesaria una clara y precisa descripción de necesidades. A fin de dejar un amplio margen a la innovación y la creatividad, es importante que en las especificaciones solo se establezcan los requisitos funcionales y de rendimiento, el problema que se quiere solucionar, sin describir la solución. Así por ejemplo en el Ayuntamiento de La Haya, la convocatoria la lanzaron pidiendo luz, en lugar de pedir lámparas, con lo que el tipo de solución a la necesidad no venía especificada. De todos modos esto no quiere decir que los requisitos funcionales y de resultado sean excesivamente generales. De hecho debe de especificarse en el pliego, y existen diversos métodos para hacerlo. Por ejemplo, el proyecto de Lombardia describía las especificaciones funcionales y de resultado mediante el uso del enfoque “TLC-PE” (total life-cycle functional and performance description). Este enfoque “crea una asociación entre la descripción de funciones y objetivos cuantificables, categorizando las funciones y resultado junto con las fases del ciclo de vida: producción, entrega, instalación, uso, gestión, mantenimiento y gestión de residuos (Bedin et al., 2015, p. 11). Esto se hizo para garantizar los resultados a largo plazo. El proyecto Decipher utilizó el método FAST (en sus siglas en inglés, Functional Analysis System Technique). En este caso “el elemento principal es la función que se espera del bien o servicio, que describe la intención/deseo/propósito original del bien servicio” (Bedin et al., 2015, p. 12). Un tercer método es el desarrollado por Oslo Medtech y se denomina “I wish I had.” (Ojala tuviera) Ello no obstante, diversos estudios de Vähätalo & Kallio’s (2015) and Bedin et al., (2015) sugieren que no siempre ha habido buenas experiencias con el uso de especificaciones

técnicas en base a resultados. Algunos Ayuntamientos lo definen como complicado, dejando al comprador confuso sobre lo que está buscando/adquiriendo. La aplicación de esta nueva técnica exigió un cambio de actitud hacia los trabajos de I+D+I en la búsqueda de soluciones innovadoras, pruebas con prototipos, y gestión de pilotos. Además la definición del reto y su medición suele ser bastante complicado, especialmente cuando tratamos con conceptos tales como el bienestar social o la calidad de vida (Williams, 2004).

Pero lo que inquietaba más a los Ayuntamientos en el uso de esta herramienta eran las posibles consecuencias legales si las especificaciones eran demasiado vagas. En primer lugar el miedo a que los proveedores entregaran soluciones no buscadas basándose en la vaguedad de las especificaciones, en cuyo caso era difícil para el comprador rescindir el contrato. En segundo lugar existe el riesgo de que los licitadores no adjudicatarios acudan al tribunal competente basándose en la poca concreción, y por último el miedo a incumplir las obligaciones legales por parte de los municipios en sectores tales como el de la salud o servicios sociales, temiendo posibles sanciones. Estos riesgos lo que provocan es el recurso a las especificaciones técnicas tradicionales, con mucho detalle, y altamente burocratizadas en las que queda poco espacio para la mejora de los servicios sociales mediante la innovación. Es cuando la contratación pública se convierte en un fin en sí misma, dejando de ser un fin para el logro de políticas estratégicas amplias. (Koskelainen & Pohjolainen, 2013).

3. CONSULTAS PRELIMINARES AL MERCADO: DIALOGO TÉCNICO/ CONSULTAS A LOS OPERADORES ECONÓMICOS

El denominado en Bruselas “diálogo técnico” es una fórmula que ha sido aprobada y recomendada por la Comisión Europea desde hace ya años. Ya en su Comunicación del 27 de noviembre de 1996, la Comisión reveló que dada la complejidad de la mayor parte de los proyectos, algunos de los cuales pueden exigir soluciones enteramente novedosas, puede ser necesario un diálogo técnico entre los poderes adjudicadores y las empresas privadas interesadas antes de la publicación del concurso (punto 5.23 de la Comunicación). En su siguiente Comunicación del 11 de marzo de 1998, la Comisión enfatizó que el

diálogo técnico es un procedimiento mediante el cual un poder adjudicador inicia discusiones técnicas con suministradores potenciales en la fase de definición de necesidades, antes del inicio del procedimiento de adjudicación del contrato, respetando siempre la igualdad de trato y sin restringir la competencia (punto 10 de la Comunicación).

En España en el anteproyecto de Ley que se está debatiendo en las Cortes no se habla de dialogo técnico sino de "consultas a los operadores económicos" y se regula en el artículo 115 "consultas preliminares al mercado", en una propuesta no exenta de críticas por parte de la doctrina. De ahí que en este análisis nos centremos en la terminología e interpretación que se viene dando en otros países europeos objeto de este estudio.

El diálogo técnico abierto es una manera de consultar al Mercado antes de lanzar el pliego y se está convirtiendo en una práctica habitual en Europa. El objetivo que persigue un dialogo más técnico es informar al comprador sobre lo último que existe en el mercado en el que opera y descubrir si un producto o servicio ya existe y si necesita o no de pruebas de conformidad (piloto). Esto servirá para decidir qué tipo de procedimiento es el más adecuado. Al tiempo, el dialogo técnico abierto informa a los proveedores sobre las necesidades del comprador público, lo cual a su vez crea incentivos para la innovación y "reduce los riesgos de que los proveedores no se decidan a participar en el proceso de licitación" (Difi, 2014, p.24). Incluso se abre la posibilidad de que los proveedores se asocien entre ellos en las ferias o eventos para proveedores, como fue el caso en Rotterdam en el sector salud de lavado de camas y colchones. Además lo aprendido durante este proceso sirve para toda la fase preparatoria, y en subsiguientes contactos con el mercado. Las nuevas Directivas europeas permiten y promocionan el dialogo con el mercado, siempre que este no permita ningún trato de favoritismo con ninguno de los proveedores consultados. Por eso toda la información que se adquiera durante la fase de consulta debe ser pública, se deben de proteger los derechos de propiedad industrial/intelectual de los proveedores, y se debe informar de los resultados de esta con transparencia para que la consulta no se utilice como una fase de pre-selección. El diálogo con el Mercado puede iniciarse con

un anuncio previo de licitación (Prior Information Notice – PIN). Un buen anuncio debe describir las razones y antecedentes de la consulta, los objetivos, los participantes, la planificación del Proyecto y los inputs que se esperan. También debe describir los pasos a seguir tras la consulta, como se va a informar de esta consulta y el marco legal de la misma.

La consulta puede ser grabada y tras ella escribir un informe que será público. En Lombardia, una investigación sobre lo más nuevo en el mercado se llevó a cabo mediante audiencias públicas, anuncio previo de licitación, y análisis global de patentes. El análisis de los resultados de este diálogo ayudo a conocer la existencia de posibles soluciones. Y las investigaciones realizadas en esta fase temprana ayudaron al comprador a reducir su desventaja de información respecto al mercado. (Bedin et al., 2015).

Si tras la consulta al mercado resulta claro que la solución ya existe y está disponible, se seguirá un procedimiento de compra ordinario. Si no existe dicha solución disponible pero la investigación indica que se están desarrollando pilotos, se evitara la fase de contratación pública pre comercial (CPP), y el comprador puede estimular a los proveedores mediante un compromiso de compra futura. Así el comprador público adquiere un compromiso de compra si el mercado es capaz de desarrollar la solución de acuerdo con unos requisitos y en un plazo marcado por el comprador. Por último si la solución no existe y no hay pilotos en desarrollo se puede considerar la conveniencia de acudir a la CPP.

4. ANÁLISIS DE CASO

El análisis de caso puede resultar muy eficaz de acuerdo con Bedin et al., (2015) aunque los compradores públicos apenas lo han utilizado hasta la fecha. El escribir un estudio de caso sirve para clarificar el potencial impacto de la compra tanto en términos financieros como sociales, así como identificar los riesgos del proyecto. Además dicho informe ayuda en la toma de decisiones. El estudio debería describir y cuantificar el problema para el que se busca solución, el problema existente hoy y una estimación de la evolución del mismo sin intervención, a fin de mostrar los riesgos de no actuar. Si a eso añadimos una estimación del resultado con la intervención al cabo de cinco años, tendremos el análisis de coste/beneficio y los riesgos

de la intervención descritos, lo que permitirá presentar recomendaciones sobre el tipo de compra a efectuar.

5. PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN FLEXIBLES

Se recomienda el uso de procedimientos flexibles, que permiten más colaboración con los proveedores. Ejemplos son el diálogo competitivo, el procedimiento negociado y el compromiso de compra futura (Forward Commitment Procedure).

6. INCENTIVOS EN EL DISEÑO DEL CONTRATO

De acuerdo con el estudio de Vähätalo y Kallio (2015) un municipio utilizó diferentes incentivos para la presentación de ofertas innovadoras. Por ejemplo el uso del ciclo de vida en los criterios de adjudicación, el establecimiento de bonificaciones y sanciones, el uso de las variantes. Lombardía había utilizado mecanismos de reparto de beneficios entre proveedor y comprador (Bedin et al., 2015). Exigir el establecimiento de colaboraciones entre el proveedor y el comprador así como entre proveedores, también ha resultado ser una herramienta efectiva para estimular la innovación. Es especialmente útil para el intercambio de información y proporciona a los compradores conocimientos tácticos y ventajas competitivas. Sin embargo, esta colaboración sigue siendo difícil debido a que los secretos comerciales la inhiben hasta cierto punto. Los municipios incluyeron el requisito del desarrollo colaborativo en el contrato y un municipio incluso ligo esta colaboración al establecimiento de sanciones y recompensas financieras. Esto incentivó el interés común en crear juntos soluciones innovadoras. Sin embargo, el municipio experimentó dificultades en la medición de la efectividad de esta manera de trabajar en colaboración (Vähätalo & Kallio, 2015). Por último, Ámsterdam, para su proyecto de construir un estacionamiento subterráneo en 2013 (Anexo 5), pidió a los proveedores que especificaran el coste total, incluyendo no solo la construcción del parking sino también la gestión y mantenimiento del parking. De esta manera el proveedor tiene un incentivo extra para

ser innovador y mantener el coste total tan bajo como sea posible (Geerste y Talman, n.d.).

7. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

Bedin et al., (2015) afirma en su trabajo que las necesidades de las entidades públicas sólo se reflejan parcialmente en los criterios de adjudicación. Los compradores no aplican aun el coste del ciclo de vida en los criterios de adjudicación de manera generalizada. Ello no obstante, durante nuestra investigación hemos encontrado que las ciudades trabajan cada vez más con el criterio de coste de ciclo de vida o con el criterio MEAT, lo que indica que algo está cambiando. Ámsterdam por ejemplo, y de acuerdo con nuestra investigación, ofrece claros ejemplos de buenos resultados en sus compras de innovación primando el criterio de mejor relación calidad precio, que adjudica el contrato al proveedor teniendo en cuenta el precio pero siempre que unos criterios de calidad claramente especificados se cumplan, y sin detallar la solución que se busca sino solo el resultado perseguido, para dejar espacio a la innovación (PIANOo, 2017). Por otra parte, hemos visto como las ciudades incorporan criterios de adjudicación medioambientales y de eficiencia energética, situando el peso de la puntuación en estos aspectos antes que en el precio. En Cornwall por ejemplo, al precio se le da un 30%, mientras que a la calidad del producto o servicio un 70%. Al poner el peso en la calidad se promociona también al proveedor local frente a empresas de fuera.

8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL CONTRATO

La evaluación del proceso de compra es esencial en los proyectos de CPI. El fracaso se puede deber a diferentes causas - incorrecta entrega la solución innovadora, que la solución no se utiliza, que no se sabe cómo medir el éxito del proyecto, etc. Para evitar estos problemas, es importante extraer lecciones y analizar si obtuvimos los resultados esperados y las causas. Para ello, es conveniente establecer criterios de éxito y fracaso, y medidas de coste/beneficio del proyecto (Difi, 2014).

La gestión del riesgo – ejemplos y métodos

La región del Mar Báltico del Norte encargó a Kalvet & Lember (2011) un estudio sobre la gestión del riesgo en proyectos CPI en ciudades de su territorio. Dicho estudio destaca que el riesgo se gestiona principalmente mediante la identificación de los riesgos y un mix de soluciones en las estrategias de compra, pero no se detecta un uso extendido ni frecuente de las herramientas existentes para una adecuada gestión del riesgo.

El principal sistema para el control del riesgo en la tecnología y en la falta de entrega en plazo ha venido siendo el diseño del contrato. Distintos tipos de contrato ofrecen incentivos al proveedor en términos de calidad y costes. Se usaban los contratos de resultados, así como los seguros de garantía. Por ejemplo, en un proyecto en Helsinki, las empresas competidoras tenían que ofrecer garantías financieras de la entrega, y establecían un periodo de garantía. En caso de incumplimiento del contrato la licencia tecnológica se retiene en depósito.

Otro ejemplo lo encontramos en Tallin, en un contrato basado en resultados, basado en pequeños pagos por adelantado y un compromiso de participación en los beneficios del proyecto tras su ejecución.

El uso generalizado de las herramientas de gestión del riesgo no se da con frecuencia, en parte porque las ciudades analizadas en el estudio mencionado no se atrevían a meterse en proyectos de alto riesgo. Lo que sí se vio que se daba en todos los casos eran los estudios de viabilidad del proyecto, y la detección temprana de riesgos, la promoción de la implicación de los actores desde el principio, la compartición de riesgos con el proveedor, y el recurso regular a consultoras privadas para llevar a cabo evaluaciones de riesgo y establecer estándares tecnológicos.

Otro ejemplo de análisis de riesgo de CPI lo vemos en Helsinki, con el ensayo de prototipos para la compra de un planificador de viajes.

El Ayuntamiento financió tres prototipos diferentes. El origen de esta decisión hay que buscarlo en el fracaso de una compra anterior del mismo servicio, por lo que la ciudad decidió gestionar los riesgos de manera más profesional.

El riesgo a largo plazo, como por ejemplo la evolución de la tecnología y la innovación constante no se consideraban aun de manera generalizada. Fue solo este último proyecto de Helsinki que tuvo en cuenta los costes de mantenimiento.

Por otra parte, en su proyecto de 2013, Ámsterdam exigió que los licitadores hicieran una identificación de riesgos y un plan de gestión del riesgo en su propuesta (Anexo 5). Esto les permitió estimar diferentes riesgos posibles desde múltiples perspectivas, todos ellas descritas por los expertos en la materia. El proveedor seleccionado no sólo debía abordar los riesgos que el mismo identificó, sino también debía indicar cómo gestionar los riesgos validados encontrados por los otros aspirantes. Si el proveedor no es capaz de hacerlo con éxito, Ámsterdam no adjudicaría el contrato (Geertse y Talman, n.d.).

Tabla 1 – Herramientas de gestión de riesgos empleadas (Kalvet & Lember, 2011, p. 20).

Riesgo	Herramientas de gestión de riesgos
Riesgo tecnológico <i>¿Funcionará la tecnología según lo previsto?</i>	Prueba de prototipos <i>Helsinki – planificador de viajes</i>
Riesgo de mercado <i>¿El mercado ofrecerá una solución?</i>	Agregación de la demanda <i>Stockholm – camiones con etanol</i>
Riesgo organizacional/institucional <i>¿Tenemos suficiente conocimiento, tiempo, apoyo y capacidad para organizar este proyecto sobre CPI?</i>	Contratación de consultores <i>Stockholm – Camiones con etanol</i>
Riesgos sociales <i>¿Este proyecto aborda desafíos (múltiples) de la sociedad?</i>	Agrupación de usuarios potenciales <i>Stockholm – Camiones con etanol</i>

Un método de gestión del riesgo:

DIFI (2014) PROPONE UN MÉTODO DE GESTIÓN DEL RIESGO QUE SE DIVIDE EN CINCO PASOS:

1. Identificación de los factores de éxito de manera objetiva y crítica.
2. Identificación de riesgos
3. Evaluar y priorizar los riesgos
4. Determinar indicadores
5. Seguimiento de los riesgos y los indicadores

Es aconsejable empezar la evaluación del riesgo en la fase de planificación del Proyecto y repetirlo después durante las distintas fases de la compra pública, ya que el empaque y complejidad del proyecto cambia con frecuencia. Las repeticiones posteriores deberían ser en principio chequeos rutinarios que permitan detectar posibles factores que hayan podido alterar la situación inicial de riesgo.

También al realizar el análisis de necesidades y establecer los objetivos de la compra, se puede comenzar en paralelo a identificar los facto-

res de éxito que se pueden describir como “los factores esenciales para la consecución de los objetivos” (Difi, 2014). Convertir estos factores de éxito por oposición en factores de riesgo te ayuda a detectarlos en una fase temprana del Proyecto. Se debe implicar a un amplio grupo de interesados con diferentes conocimientos expertos e información, tanto para definir las necesidades de la compra como para identificar los riesgos. Para ello también se puede recurrir a las entrevistas de los expertos.

En la identificación de riesgos se debe tener en cuenta todo el periodo de uso y los riesgos deben de ser descritos de la manera más clara posible. Hay que asegurarse de que describimos el riesgo actual, y que no describimos las consecuencias de ese riesgo. Se puede escribir una lista con todos los riesgos identificados, con una descripción detallada del riesgo y de las circunstancias en las que se puede dar. Por último debemos categorizar los riesgos. Difi (2014) describe varios riesgos inherentes a la CPI: en primer lugar, los riesgos institucionales, tales como las prioridades políticas, reorganización

de departamentos, falta de tiempo o partida presupuestaria adecuada. En segundo lugar están los riesgos tecnológicos, como la falta de la tecnología adecuada o la aparición de circunstancias tecnológicas no previstas. Tercero, los riesgos del mercado: si no hay competencia entre proveedores los compradores se quedarán con una única oferta. Otro riesgo es el precio. Por último, no podemos estar seguros de que la nueva solución sea útil a los ciudadanos

o si las ventajas esperadas serán efectivamente conseguidas.

Un método para evaluar y priorizar los riesgos es analizar la posibilidad de que ocurran (probabilidad) y la gravedad de las consecuencias (impacto) si esto pasa, y categorizarlo en una escala de 1 a 4 para ambas categorías, como se describe en la Figura 1.

Probabilidad (nivel de incertidumbre)	
1	La probabilidad es de uno en diez casos
2	La probabilidad de que ocurra es menor de la que no ocurra
3	Probabilidad de que ocurra 50/50
4	Mayor posibilidad de que ocurra de que no ocurra

Impacto	
1	Impacto menor que puede corregirse fácilmente
2	En sí mismo y de manera aislada no difiere mucho del criterio antes mencionado, pero en combinación con otros factores de riesgo imprevistos puede conllevar un impacto superior.
3	Conlleva una diferencia en al menos un criterio importante para la consecución del objetivo (<u>los criterios tiene que ser definidos de manera detallada</u>)
4	La solución buscada no es ejecutable

(DIFI, 2014, P. 12) – TRADUCCIÓN LIBRE DE LA AUTORA

Una vez que los riesgos se han categorizado, el valor de la probabilidad se multiplica por el valor del impacto de las consecuencias, resultando en un marcador de nivel de riesgo. La matriz de riesgo abajo (Figura 2) ayuda a percibir la importancia y el impacto de los riesgos. El responsable del proyecto tendrá que evaluar los criterios de riesgo empleados, dado que

existe una tendencia a sobre calcular los riesgos en el primer cálculo. En una segunda vuelta se puede ajustar la estimación para aumentar o reducir la severidad del riesgo. La priorización de los riesgos se hace de manera óptima en grupo, incluyendo sobre todo a aquellos conocedores de los riesgos que se barajan. Además es importante que haya un entendimiento común del objetivo que se persigue y los riesgos existentes.

de departamentos, falta de tiempo o partida presupuestaria adecuada. En segundo lugar están los riesgos tecnológicos, como la falta de la tecnología adecuada o la aparición de circunstancias tecnológicas no previstas. Tercero, los riesgos del mercado: si no hay competencia entre proveedores los compradores se quedarán con una única oferta. Otro riesgo es el precio. Por último, no podemos estar seguros de que la nueva solución sea útil a los ciudadanos

o si las ventajas esperadas serán efectivamente conseguidas.

Un método para evaluar y priorizar los riesgos es analizar la posibilidad de que ocurran (probabilidad) y la gravedad de las consecuencias (impacto) si esto pasa, y categorizarlo en una escala de 1 a 4 para ambas categorías, como se describe en la Figura 1.

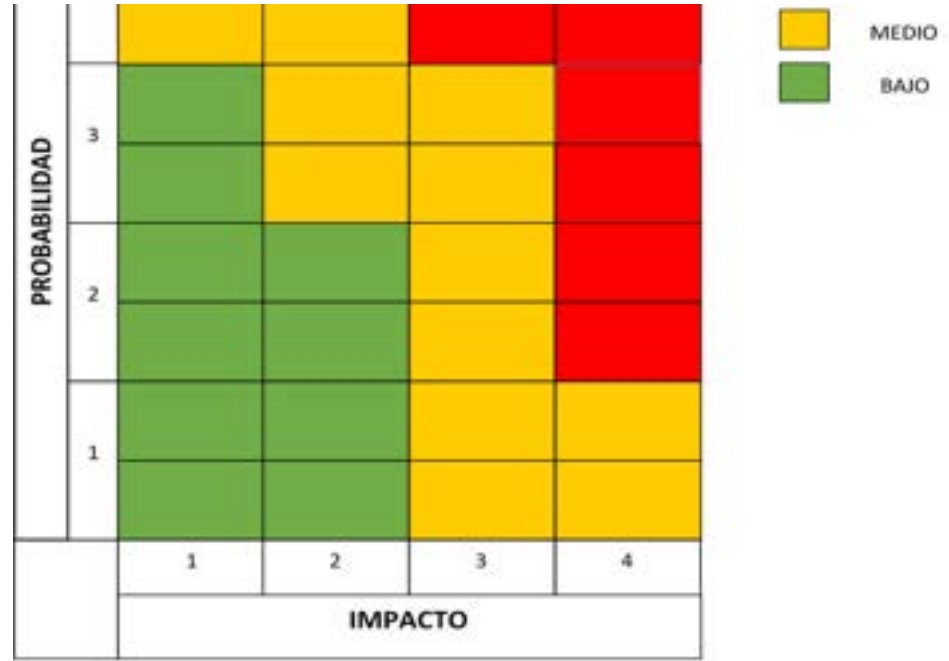
Probabilidad (nivel de incertidumbre)	
1	La probabilidad es de uno en diez casos
2	La probabilidad de que ocurra es menor de la que no ocurra
3	Probabilidad de que ocurra 50/50
4	Mayor posibilidad de que ocurra de que no ocurra

Impacto	
1	Impacto menor que puede corregirse fácilmente
2	En sí mismo y de manera aislada no difiere mucho del criterio antes mencionado, pero en combinación con otros factores de riesgo imprevistos puede conllevar un impacto superior.
3	Conlleva una diferencia en al menos un criterio importante para la consecución del objetivo (<u>los criterios tiene que ser definidos de manera detallada</u>)
4	La solución buscada no es ejecutable

(DIFI, 2014, P. 12) – TRADUCCIÓN LIBRE DE LA AUTORA

Una vez que los riesgos se han categorizado, el valor de la probabilidad se multiplica por el valor del impacto de las consecuencias, resultando en un marcador de nivel de riesgo. La matriz de riesgo abajo (Figura 2) ayuda a percibir la importancia y el impacto de los riesgos. El responsable del proyecto tendrá que evaluar los criterios de riesgo empleados, dado que

existe una tendencia a sobre calcular los riesgos en el primer cálculo. En una segunda vuelta se puede ajustar la estimación para aumentar o reducir la severidad del riesgo. La priorización de los riesgos se hace de manera óptima en grupo, incluyendo sobre todo a aquellos conocedores de los riesgos que se barajan. Además es importante que haya un entendimiento común del objetivo que se persigue y los riesgos existentes.



La posición de los riesgos en la matriz nos indica que tipo de medidas se deben adoptar. Los riesgos en verde no necesitan de ningún tipo de medida: es poco probable que el riesgo se dé o de darse el impacto es muy pequeño. Los riesgos en amarillo podrían precisar la toma de medidas especialmente aquellos con pocas probabilidades de que ocurran pero con un alto nivel de impacto. Los riesgos en rojo exigen la toma de medidas preventivas.

HAY VARIAS MANERAS DE GESTIONAR LOS RIESGOS:

1. Tomar medidas que incidan en la probabilidad de que ocurra y/o incidan en el impacto del riesgo. Una manera de hacerlo es regular el riesgo en el contrato mismo. Es importante fijar las obligaciones del proveedor, y que se hará una evaluación para verificar que este ha cumplido con los criterios de adjudicación, incluir una solución alternativa en el caso de que la seleccionada no funcione, cubrir los aspectos de la gestión del contrato, incluir compensaciones y sanciones según como se cumplan los objetivos. Una medida de reducir los riesgos en la entidad

contratante misma es incluir un plan de contingencia para personas del Proyecto que se vayan, hacer una buena planificación y formarse en CPI. Para reducir los riesgos tecnológicos, hay que dejar tiempo para poder probar la solución. Para prevenir el quedarte con un único proveedor, la solución será hacer una demanda conjunta, que resulte así más atractiva para el mercado con más partes interesadas.

2. Reparto o transferencia del riesgo entre las partes. Es aconsejable poner el riesgo en la parte que mejor puede controlarlo. Los riesgos también pueden ser divididos en elementos que se puedan dividir entre las partes.

3. Impedir acciones que aumentan los riesgos.

4. Aceptar el riesgo.

Al acabar el Proyecto, se realiza un seguimiento de los riesgos para comprobar la veracidad de la probabilidad e impacto estimado. De ahí se extraen las lecciones aprendidas que serán utilizadas en futuros proyectos.

Factores de éxito en la CPI

Como hemos visto, la promoción de la CPI no siempre va seguida de una correcta planificación y organización de la misma. Si se hace bien, mejoraríamos la calidad de los servicios públicos, alienaríamos el gasto público con la inversión en I+D+I, atraeríamos inversión y generaríamos empleo (Bedin et al., 2015, p. 10).

Pero una condición esencial para ello es un cambio en las organizaciones y la cultura de los gestores encargados de la contratación. Cambiar las estrategias del mercado por las estrategias de la demanda (Bedin et al., 2015, p. 5). La mayoría de las administraciones europeas de todos los niveles han aplicado de manera conservadora y hasta errónea las herramientas CPI, con lo que no han logrado los resultados buscados. (Bedin et al., 2015).

Hay dos factores esenciales de éxito (Vähätlo & Kallio (2015), NHO's (n.d.) and Bedin et al., (2015):

Primero, los conocimientos, la experiencia en CPI y la dedicación son un requisito esencial. Los ayuntamientos más exitosos tenían equipos trabajando solo en esos proyectos y con cualificaciones para ello, mientras que en los casos de menos éxito el personal se dedicaba además a otras muchas tareas de gestión. Por otra parte el conocimiento técnico de la solución deseada tiene mucha influencia en la redacción de las especificaciones técnicas y su eficacia. Por ejemplo la experiencia de los compradores públicos en los países nórdicos para la contratación de las telecomunicaciones ha estado muy ligada al éxito de esa industria en esos países. (Dalpé, 1994).

Segundo, el apoyo político e institucional es crucial. Un apoyo débil o fragmentado puede abocar al fracaso. En el ámbito político se prefieren proyectos a corto plazo y con bajos índices de riesgo. Pero la CPI tiene más éxito

cuando se planifica a largo plazo y se trabaja con una buena gestión de los riesgos. Tiene que darse una visión común y una voluntad de asumir un cierto volumen de riesgos, al tiempo que hay que ser ambicioso e innovador. Bryson et al (2012) encontró que además del apoyo de políticos, de la central de compras, de los departamentos y los equipos de compra descentralizados son importantes también el apoyo de cámaras de comercio, agencias de innovación, agencias ambientales, órganos de expertos, las autoridades regionales y locales, gobierno etc. Las redes de innovación más amplias pueden apoyar la política de innovación proporcionando un marco para el desarrollo de alianzas para proyectos con las autoridades públicas. Por otra parte, la demanda de bienes y servicios está influenciada por los departamentos prestadores del servicio y por lo tanto, es esencial la coordinación entre el equipo de compras y los prestadores del servicio. Bryson et al (2012) ponen el ejemplo de la compra de coches en leasing en una ciudad que se preparó conjuntamente por el Departamento de medio ambiente, el departamento de servicios para adultos y el de servicios para la infancia (Rolfstam, 2012; Bryson et al., 2012; Walker et al., 2013).

Bryson et al (2012) además añade la importancia del tipo de innovaciones que se quiere comprar, atendiendo a la escalabilidad para la difusión de la innovación en el mercado, que es un objetivo importante de la CPI. Debe prestarse atención a si la innovación demandada podría ser utilizado para diferentes propósitos o si representa un nicho de demanda, ya que en este último caso se limitaría la difusión de la innovación. Por ejemplo, esto explica por qué la industria aeronáutica ha sido capaz de aprovechar la CPI porque sus innovaciones fueron comercializables a un público más amplio, considerando que esto era más difícil para herramientas de máquinas o industrias IT por ejemplo (Mowery, 2009)

La Compra Pública en el Ayuntamiento de Barcelona

ANTECEDENTES

En Cataluña, la compra pública de los departamentos de la Generalitat y de su sector público supuso en el año 2015, 2.529,11 MEUR, de acuerdo con los datos del Registro Público de contratos de la Generalitat, incluyendo los contratos con periodos de ejecución superiores a un año. Por lo tanto, el sector público debe tener un papel muy importante como fuerza motriz de la innovación y la competitividad del sector empresarial. Es así que la Generalitat de Catalunya en línea con las novedades en Europa a raíz de la publicación del denominado cuarto paquete legislativo de contratación pública, se ha embarcado en acciones de financiación, legislación y políticas activas de promoción de la innovación desde la demanda con el doble objetivo de modernizar y hacer crecer el papel del sector público, impulsando la planificación estratégica y la CPI en las compras del sector.

El programa de CPI del programa operativo FEDER en Cataluña 2014-2020 y la estrategia de investigación e innovación para la especialización intelectual inteligente de Cataluña (RIS3CAT) tiene una dotación de 50 millones de euros FEDER para financiar los gastos directamente asociados con las actividades de I + D + I de proyectos de compra pública. La orden ECO/124/2015, de 27 de abril, establece el procedimiento que deben seguir los órganos

de contratación para certificar el componente innovador de los proyectos de CPI y solicitar la elegibilidad y la programación en el PO FEDER Cataluña 2014-2020, que tendrá que adaptarse a este programa de CPI de la RIS3CAT.

En el Ayuntamiento de Barcelona se están desarrollando en el momento de redactar estas líneas, diferentes proyectos en este marco, si bien las limitaciones en elegibilidad de los fondos FEDER hacen difícil esta tarea.

El uso de la Contratación Pública en el Ayuntamiento de Barcelona como una herramienta estratégica de cambio no es nueva, aunque hasta la fecha no ha habido una atención individualizada al uso de la compra pública para la promoción de la innovación. Recientemente, se han redactado dos guías específicas para la compra pública sostenible, a saber la guía de compra pública ambiental y la guía de compra pública social. Ambas guías constituirán anexos del Decreto de Compra Pública Sostenible, en fase de aprobación en el momento de redactar este informe.

El Ayuntamiento de Barcelona impulsa la contratación pública socialmente responsable incorporando en la compra pública municipal objetivos de justicia social, sostenibilidad ambiental y código ético. En la guía de contratación pública social, se habla ya de aumentar la eficiencia social económica e innovadora de la inversión realizada. En el Decreto de compra

¹⁷ AAyuntamiento de Barcelona, *Guía de contratación pública social*, pág. 11.

pública sostenible preparación, además de las guías mencionadas, se introducirán fichas que definan el mecanismo de aplicación y control de las medidas adoptadas. Se pretende implicar a toda la organización con objetivos cuantificables.

En el momento de redacción de este estudio el Ayuntamiento trabaja en una definición estándar

de la Compra pública de innovación, a fin de poder establecer protocolos de actuación, definiciones operativas de como intervienen los diferentes órganos para dar cumplimiento a los principios de igualdad de género, accesibilidad universal, subcontratación, condiciones especiales de ejecución etc., y por último un plan de acción para la compra municipal innovadora.

Selección de algunas experiencias en CPI

BARCELONA URBAN LAB

El Ayuntamiento de Barcelona puso en marcha en 2008 el proyecto Barcelona Urban Lab, una iniciativa que facilitaba el uso de espacios públicos de la ciudad para implementar proyectos piloto de innovación antes de ser comercializados; un laboratorio urbano a disposición de las empresas con productos innovadores que tuvieran un claro beneficio para los ciudadanos. El objetivo era también facilitar que las empresas llevaran a cabo pruebas piloto con impacto en un entorno real, favoreciendo su acceso al mercado y aumentando su competitividad. Barcelona Urban Lab fue seleccionado en su día como uno de los 20 mejores proyectos de innovación urbana del mundo (según Bloomberg Philanthropies y Nesta, la fundación para la innovación del Reino Unido). El re-

conocimiento llegó después de que Barcelona fuera reconocida en 2014 como Capital Europea de la Innovación (iCapital), en el marco de la Innovation Convention 2014, organizada por la Comisión Europea, por la introducción de las nuevas tecnologías para acercar la ciudad a los ciudadanos.

Coincidiendo con la designación de Barcelona como Mobile World Capital hasta el año 2018, el servicio Barcelona Urban Lab ha pasado a llamarse Mobile World Lab para fomentar la actividad económica relacionada con el móvil y convertir Barcelona en la plataforma de pruebas de aplicaciones, servicios y contenidos avanzados en el ámbito de la movilidad. De esta manera se facilita que las empresas innovadoras en materia de movilidad y Smart City utilicen la ciudad para probar sus productos.

Obras de reurbanización de la Diagonal: la innovación en el adoquín

El Ayuntamiento de Barcelona acometió en el año 2014 las obras de reurbanización de la Avenida Diagonal. A través de BSM (Barcelona de Infraestructuras Municipales S.A.) decidió innovar con el pavimento utilizando una pieza que ha sido característica de Barcelona de hace cien años: los adoquines.

Estos nuevos pavimentos innovan desde el punto de vista estético complejo y funcional, ya que representan una hoja del árbol legendario *platanus hispanica* y tiene en cuenta criterios

de eficiencia ecológica sin sacrificar la versatilidad y utilidad de la pieza de 20x20cm. Innovan también en los materiales componentes siendo reciclados y ecológicos y que facilitan además su limpieza. Gracias a un acuerdo alcanzado entre el ayuntamiento y los arquitectos autores del diseño de la pieza, la propiedad intelectual en la forma de la baldosa nueva quedaba en manos de los arquitectos y la propiedad industrial en las de la ciudad de Barcelona.

El proyecto Europeo Internacional SPEA

Una primera experiencia del Ayuntamiento de Barcelona liderando un proyecto CPI la encontramos en el año 2012 en el proyecto SPEA: Smart Procurement European Alliance (SPEA), es un proyecto de la Unión Europea, gestionado conjuntamente por las ciudades de Eindhoven, Birmingham y Barcelona, líder del proyecto.

El objetivo del proyecto es fomentar y potenciar la contratación pública de soluciones innovadoras, en el ámbito de la eficiencia energética en los edificios municipales de las ciudades socias, promoviendo la innovación de los servicios públicos mejorando la calidad y eficiencia de estos y brindando, al mismo tiempo, oportunidades a las PYME para participar en su contratación pública. Esto pretende identificar los grupos de compradores, la capacidad de creación de los proveedores y el diseño e implementación de un proceso de adquisición, mediante el intercambio de conocimientos entre los organismos públicos que participan en la compra de estas soluciones innovadoras en el ámbito de la eficiencia energética y las energías renovables.

Los objetivos del proyecto comprendían :

- Intercambio de conocimientos entre los organismos públicos que participan en la compra de soluciones innovadoras en el ámbito de la eficiencia energética y las energías renovables.
- Identificación de los grupos de compradores y proveedores.
- Creación de capacidades sobre la demanda y la oferta (compradores y empresas), así como crear grupos de compradores dedicados a preparar la adquisición de soluciones innovadoras.

- Diseño y ejecución de un proceso de adquisición de estas nuevas soluciones, mejorando la capacidad de los órganos de contratación (públicos), así como de las PYME en relación a la contratación de innovaciones. Fomentar la cooperación con otros actores esenciales para la implementación de una contratación innovadora, a nivel local y europeo.

- Formular recomendaciones a la UE en relación con las barreras para la organización de un proceso de adquisición conjunta / coordinada. Dar a conocer los resultados de contratación entre los encargados de formular políticas de mercado.

- Crear una masa crítica de compradores que supere la fragmentación de la demanda pública europea, a través de la adquisición conjunta y coordinada de soluciones de eficiencia energética, basada en la implementación de las experiencias de las tres ciudades que coordinan el proyecto.

SPEA desarrollaría la metodología ad-hoc necesaria para la participación de todos los actores clave en el desarrollo de un proceso de contratación pública innovadora, haciendo un análisis en términos de tecnologías y requerimientos reales, seguido de un análisis de las necesidades, así como las actividades encaminadas a aumentar la participación de las PYME en el proceso y que terminaría con la puesta en marcha de un proceso de articulación / coordinado la contratación, que incluiría la compra de la solución innovadora.

- En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, se optó por un proyecto innovador para la monitorización energética de las bibliotecas, y análisis de datos, aplicado a un total de diez bibliotecas que actuarían como pilotos.

¹⁹ http://www.speaproject.eu/rcs_gene/extra/SPEA_brochure.pdf

Se realizó una consulta al mercado y por primera vez unieron fuerzas y trabajaron conjuntamente la Dirección de Servicios Generales, la Dirección de Logística y mantenimiento, la agencia de energía, y Barcelona Activa. Esto enriqueció el proceso al ampliarse la visión de los compradores. Se hizo un PIN (preliminary information notice) en el que se presentaron unas cien empresas con el que se preparó un “banco de soluciones de eficiencia energética” y se elaboró un listado de soluciones innovadoras susceptibles de poder ser utilizadas. Tras una fase de exploración de los requisitos técnicos y financieros del proyecto se lanzó un concurso de proyectos en el que las empresas podrían utilizar el banco de soluciones, y un jurado internacional valoraría las propuestas y elegiría tres finalistas, con quienes se abriría un proceso de negociación en formato de mesas redondas de discusión. La mesa de contratación propondría al ganador y la Comisión de gobierno adjudican el contrato para un proyecto de cuatro años. En el caso de Barcelona las barreras legales ralentizaron el proceso, pero en opinión de los gestores del proyecto, la dimensión elegida en Spea, para el tiempo y el presupuesto disponible fue la adecuada. Se ha completado el proceso de adquisición en junio de 2015, procediendo durante el año 2016 a la implementación de la solución en diez bibliotecas. Queda pendiente la fase de divulgación de las lecciones aprendidas y recopilación de buenas prácticas a replicar.

- La participación del Ayuntamiento de Eindhoven en el proyecto Spea fue comparativamente más ambiciosa y su alcance fue creciendo a medida que se avanzaba en el proyecto Spea. Eindhoven estaba planificando la renovación del edificio del propio ayuntamiento. Pero durante las primeras fases de “brainstor-

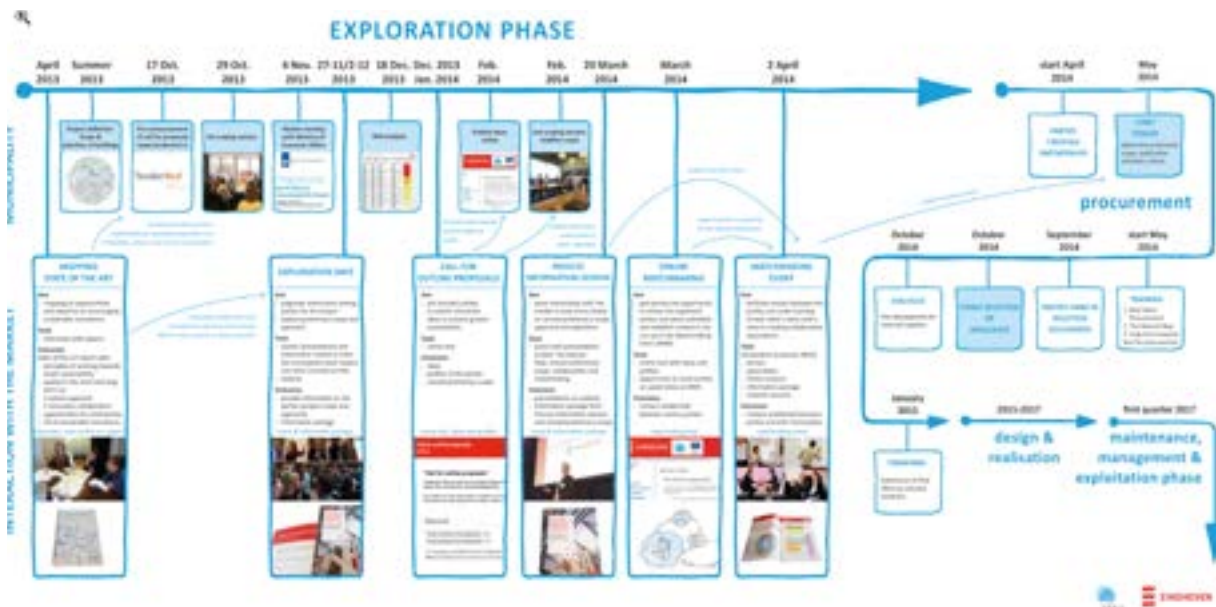
ming” convocadas con expertos en diferentes sectores se decidió que era más adecuado un enfoque holístico a largo plazo, que implicara la renovación de otros seis edificios públicos de la ciudad. Se trataba de pensar “out of the box” y cambiar la manera tradicional de trabajar: El objetivo a largo plazo de la ciudad es la neutralidad energética en el año 2035. Se hizo un cálculo de costes de construcción, renovación y mantenimiento de ese grupo de 7 edificios, durante un periodo de 15 años (unos 100 millones de euros). Pero combinando los diferentes presupuestos, podían trabajar de manera estratégica combinando ideas innovadoras que con los procedimientos clásicos no podrían lograr.

Se hizo una consulta al mercado a la que acudieron unas 200 empresas. Las ideas aportadas se distribuyeron en grupos, y se convocaron los llamados “exploration days” en los que las PYMES podían buscar colaboraciones entre ellas. Todo el proceso de consultas y creación de consorcios duro un año, y no fue hasta 2014 que se empezó a preparar la compra, con una fase de formación primero y el comienzo de un procedimiento de diálogo competitivo en fases (ver esquema adjunto). El proceso ha culminado en el año 2016 con la adjudicación al consorcio Inpuls (compuesto por seis empresas) en el que colaboran arquitectos, empresas de construcción e instaladores.

En marzo de 2017 se darán comienzo a las obras de renovación del ayuntamiento y construcción de un edificio adicional de oficinas. Se espera que esta fase acabe en 2020. En una de las plantas se realizaran pruebas piloto de mejora de eficiencia energética, que serán replicados en los otros edificios una vez pasen la prueba piloto. Todo el proceso ha sido coordinado y apoyado desde el ayuntamiento, con un equipo específico asignado al proyecto.

²⁰ P Entrevista telefónica con Jaume Baro día 28 de marzo de 2017

²¹ Nos limitamos a incluir en el análisis a Eindhoven por haberse involucrado más y concluido el Proyecto Spea al día de la redacción de este estudio, lo que no se da en el caso de Birmingham, que por cambios políticos no ha culminado el proceso, y ha publicado escasa información.



En noviembre de 2016 se aprobó un presupuesto inicial para la implementación del proyecto.

Source: http://sustainablebuildings.eu/s/_media/public/140512_folder_engels.png

BARCELONA OPEN CHALLENGE

Otra experiencia destacable de ciudad en torno a la CPI se dio en el año 2014, con el “Barcelona Open Challenge”: se trataba de una iniciativa de ciudad, con fondos propios. Implicaba una licitación internacional para que las empresas propusieran soluciones innovadoras a seis retos de ciudad, dirigidos a transformar determinados espacios y servicios públicos en la ciudad. Se describía el problema de manera abierta, sin predeterminedar soluciones, y se pedía al mercado que propusiera la solución al reto. El Ayuntamiento actuaría como comprador de lanzamiento de la idea seleccionada, y el proveedor adjudicatario podría utilizar la marca Barcelona en su promoción. Esta licitación se dotaba de un millón de euros para cubrir los seis retos seleccionados. Para la selección de los retos se trabajó de manera transversal lo que ya supuso una forma diferente de comprar en la ciudad.

La lista de retos lanzados incluía:

- Reducción de robos de bicicletas en la ciudad
- Establecimiento de sistemas de apoyo para reducir el aislamiento social
- Control de flujos de peatones en la ciudad
- Sistemas para digitalizar las colecciones de los museos y archivos
- Sistemas y alertas para la detección automática del mal estado del pavimento
- Fortalecimiento del comercio local a través de la tecnología

Se presentaron 119 propuestas, Barcelona se posicionó internacionalmente como ciudad que apuesta por la innovación y varias de las

²² Ver las fuentes de información utilizadas en el anexo de Referencias al final de este estudio.

soluciones pudieron desarrollarse a gran escala. El proyecto cambio la forma de trabajar en el interior del Ayuntamiento, enseno al tejido empresarial otra manera de relacionarse con el consistorio. No ha habido un seguimiento ordenado del proyecto ni una difusión estructurada de las buenas prácticas y lecciones aprendidas.

COMPRA DE VEHÍCULOS INNOVADORES PARA LA GUARDIA URBANA

Mediante la adhesión al acuerdo marco que promovió la central de compras del Asociación Catalana de Municipios y Comarcas (ACM), mediante un concurso público del Consorcio Catalán de Desarrollo Local (CCDL-ACM), el Ayuntamiento de Barcelona compro 45 vehículos diésel, con una cilindrada de 1.600 TDI, con 105 CV de potencia, para realizar servicios y tareas de patrullaje por la ciudad. Los nuevos coches están dotados de luces, sistemas acústicos, GPS, ordenadores y otros elementos que facilitan el trabajo de los agentes. Este innovador sistema de adquisición centralizada ha permitido que en el último año se hayan entregado 156 vehículos policiales a una treintena de ayuntamientos, entre ellos el Ayuntamiento de Barcelona, con una mejora en el precio de la adjudicación y con un proceso de contratación muy ágil y transparente.

LAS EXPERIENCIAS ESPECÍFICAS DE BSM

Por otra parte Barcelona de Serveis Municipals (B:SM) es una empresa del Ayuntamiento de Barcelona que nació en el año 2002 con el objetivo de unificar en una sola sociedad la prestación de ciertos servicios municipales. Actualmente, las actividades que gestiona B:SM son variadas e incluyen desde aspectos relacionados con la movilidad hasta la gestión de instalaciones de referencia dedicadas a la cultura, ocio y biodiversidad. De las entrevistas realizadas con expertos de la entidad se deduce que BSM va por delante en cuanto a innovación en el marco del consistorio. Así, en

los proyectos de innovación, BSM intenta aportar valor en relación al conocimiento que tiene del cliente y el negocio por lo que a la hora de consultar al mercado hay un conocimiento previo. En relación a las consultas al mercado, un buen ejemplo es el caso en el que a través de una consulta al mercado (publicada en el perfil de contratante), BSM buscó empresas que tuvieran desarrollada una solución para el análisis de cámaras de video vigilancia. A la consulta respondieron tres empresas con soluciones distintas que se están analizando en el momento de redactar estas líneas, y BSM tiene previsto, con la mejor solución, lanzar una licitación.

Otro ejemplo interesante, son las experiencias referidas a un proyecto sobre información en relación a las zonas de aparcamiento que se dividía en dos sub-proyectos: El primero aspiraba mediante una app a dar información predictiva a los usuarios de la zona azul de las zonas donde se puede aparcar y el segundo poder dar la misma información en las zonas de carga y descarga (área DUM).

En el primer caso debido al conocimiento de BSM se colaboró con una empresa privada que hizo el desarrollo de I+D, entregando la patente a BSM. En el segundo caso, debido al menor conocimiento de BSM se estableció una colaboración con universidades (Universidad de Barcelona (UB) y Universidad Pompeu Fabra (UPF)), para el desarrollo de los modelos matemáticos (UB) y gestión de los datos (UPC). Una vez obtenidos los resultados, la implantación se ha realizado con una licitación. De estos dos ejemplos deducimos que en el primer caso se buscó una innovación aplicada y en el segundo caso la búsqueda es básica, desde un inicio con requisito de Investigación previa.

BSM ha trabajado ya en una estrategia de CPI: hace un año creó el "Comité de proyectos" que se reúne cada quince días. Dentro del comité se analiza el "Pla d'innovació" que está dotado por un equipo que genera ideas y una vez conceptualizadas las presenta al Comité de Proyectos. Fruto de este Pla d'innovació BSM está desarrollando en la actualidad un nuevo proyecto.

La apuesta del Ayuntamiento por la innovación desde la demanda: situación actual

En el año 2016 el Ayuntamiento ha redactado por primera vez una Memoria que recoge el periodo 2014-2015 y que muestra el gasto que el Ayuntamiento hace en compra pública. No se da de manera desglosada el gasto en CPI por lo que no es posible conocer dicho volumen a día de hoy. Tampoco es posible el establecerlo ya que no existe una definición estándar y reglamentada sobre la CPI.

De los casos analizados y las diversas entrevistas realizadas con expertos del Ayuntamiento, se concluye que el elemento innovación aún no está incorporado – de manera general – en

la cultura y manera de hacer de los gestores de contratación del Ayuntamiento, si bien actualmente se está trabajando intensamente tanto en establecer un marco conceptual común, como en construir la estructura para su internalización. Si retomamos el esquema facilitado en el Campus Inspire (ya explicado en el capítulo II de este estudio) y seguimos paso a paso los aspectos señalados como más relevantes de una compra de innovación y del tipo de problemas que un diseño de compra y programa de gestión podría solucionar, podemos comparativamente analizar la situación actual en el Ayuntamiento de Barcelona en CPI:



Evaluación de necesidades, y dialogo técnico con el mercado – las estructuras existentes

A fin de tener en el Ayuntamiento de Barcelona un marco conceptual común para la promoción de la compra pública para la innovación, y reforzar o construir la estructura para su internalización, se planifica utilizar las estructuras ya creadas para la promoción de la compra pública estratégica y sostenible social y ambiental. Existe ya un ente que apoyara en este empeño:

La Comisión de Contratación Pública con Res-

ponsabilidad Social, es una comisión transversal en la que participan unas 25 personas provenientes de diferentes departamentos, por lo que actúa como un órgano de coordinación y de transferencia de información. Ello no obstante de las entrevistas se deduce que no existe un ente coordinador a nivel técnico, ya que dichas comisiones se mueven más en el ámbito de lo político que de lo técnico.

Dicha Comisión es responsable de supervisar el cumplimiento de las medidas sociales, de resolver las dudas y de aportar asesoramiento y criterios de actuación, todo ello de acuerdo con las previsiones del Decreto de Alcaldía, de 23 de marzo de 2016, de constitución de la mencionada comisión. Singularmente, departamentos municipales y otras entidades representadas en la comisión pueden dar asesoramiento específico, como el Departamento de Transversalidad de Género, el Instituto Municipal de Personas con Discapacidad, Barcelona Activa, SA, etcétera.” (Guía de Contratación Social, 2016, p.14).

Además, la Mesa de Contratación social, se constituye en un foro social agrupando a las asociaciones sindicales y empresariales. El Ayuntamiento ha publicado una “Guía de Con-

tratación pública social” y un tríptico informativo describiendo los criterios sociales a utilizar en la contratación pública del Ayuntamiento de Barcelona.

En cuanto a los aspectos organizativos para la compra pública, la estructura en el Ayuntamiento es descentralizada y muy diversificada. Los distritos tienen competencias de compra y es la Comisión de compra pública estratégica, la que hace de núcleo convergente de las diferentes áreas.

Además hay una comisión para el impulso de la e-contratación (10 personas). Estas comisiones son diferentes y trabajan por separado aunque la casi totalidad de los 10 de la segunda están también la primera. De acuerdo con la memoria 2014-2015:

“La contractació municipal és molt descentralitzada de forma que la promoció i inici dels contractes s’impulsa des dels Districtes i les Gerències. Aquesta descentralització resulta eficient per dinamitzar els processos de contractació i garantir l’adequació de les contractacions a les prestacions socials que requereixen els ciutadans en cadascun dels districtes i assegurar que l’activitat de les diferents entitats del grup municipal amb competències diverses sigui eficient . Aquesta descentralització conviu amb la necessitat d’assegurar una actuació mínima comuna de tot l’Ajuntament, que es relaciona amb les empreses licitadores d’igual forma. La Direcció de Coordinació de Contractació Administrativa adscrita a la Gerència de Presidència i Economia contribueix a aquesta visió global i coordinada de la contractació municipal. Una manifestació d’aquesta tasca d’harmonització és aquesta Memòria. Les dades d’aquesta Memòria posen de manifest algunes característiques generals, alguns trets.” (Memoria 2014-2015, p. 1)

Ante el reto de incorporar a las prácticas ya lanzadas de compra pública estratégica en el ámbito social y ambiental, el elemento innovación, el Ayuntamiento cuenta ya de partida con numerosos expertos en la casa altamente cualificados, que pueden prestar servicios de gran valor añadido en la promoción de la

Contratación Pública estratégica hacia la promoción de la innovación una vez se asiente el organigrama y estructuras que el Ayuntamiento está diseñando en el momento de redacción de este estudio. Además, existe una disponibilidad y flexibilidad por parte de los equipos para atender a retos en el corto plazo, como se ha

²³ Entrevista con Agustí Abelaira Dapena, día 24 de marzo de 2017

demostrado en diferentes proyectos que con escaso margen de tiempo han sido ejecutados satisfactoriamente .

Actualmente el Ayuntamiento está elaborando el Plan 2017 de contratación pública social, con objetivos cuantitativos a alcanzar a medio plazo. El objetivo es ampliar los trabajos ya realizados en compra pública social y ambiental a la compra pública de innovación. Para ello se están preparando – en paralelo al presente estudio – una serie de documentos, tales como la definición operativa de CPI, un plan de acción, un decreto que incorpore la innovación etc.

Uno de los principales retos a los que se enfrenta el ayuntamiento es la ausencia de planificación a medio largo plazo. Se trabaja imbuido en el día a día sin una línea de acción clara y definida en el largo plazo. Existe poca práctica en el análisis estructurado de necesidades y la consulta al mercado no está muy extendida, o se realiza de manera aislada y sin evaluaciones de resultados estructuradas y publicadas. Si

bien el dialogo con el mercado es una práctica que comienza a asentarse poco a poco entre los técnicos municipales (se asiste a ferias y se hace un seguimiento de los sectores industriales presentes en la ciudad), no está institucionalizado y varía mucho de un comprador a otro por lo que se está trabajando para redactar una instrucciones internas. De las entrevistas realizadas se deduce que la consulta al mercado depende tanto del comprador como del nivel de respuesta que esté dispuesto a darnos el tejido empresarial. El comprador que detecta la necesidad en términos de innovación y el mercado que debe de estar dispuesto y confiar en estas consultas lanzadas. Esta confianza se genera – según los resultados de nuestras entrevistas – definiendo con claridad que entendemos por CPI, definiéndola de manera amplia, incluyendo la idea de innovar en el proceso mismo de la compra, utilizando procedimientos flexibles y aprendiendo a “escuchar” al mercado.

Gestión de riesgos, y profesionales expertos en negociación – una práctica no asentada

Una característica del gestor de compras en general es la resistencia al cambio y el miedo al riesgo. Esto, unido a la ausencia en el consistorio de una programación ex ante y a largo plazo de la estrategia de compra, hace que se trabaje a vencimiento de contrato y según van apareciendo las necesidades. No se han redactado pliegos modelo que ayuden a la promoción de la CPI aunque es uno de los proyectos a corto plazo. Lo que sí está fuertemente asentado es la política de promoción de las pymes para lo que la división en lotes que promueven las nuevas directivas, no supone nada nuevo al interior del Ayuntamiento.

En cuanto a los tipos de contratos, de acuerdo con la memoria, la mayoría de los contratos realizados por el Ayuntamiento en el periodo 2014-2015 son de servicios, mediante procedimiento abiertos. Llama la atención el recurrente uso del contrato menor en el periodo recogido en la memoria.

De las entrevistas se deduce que no existe cultura de la negociación en el Ayuntamiento y tampoco se practican las técnicas de gestión del riesgo ante contratos de especial complejidad.

²⁴ *Op cit.11*

Evaluación de proyectos, formación de gestores y divulgación de las buenas practicas – el aprendizaje basado en casos

Barcelona cuenta con una alta reputación como ciudad innovadora y como ya hemos visto existen experiencias muy interesantes, como el proyecto Spea o el Open Challenge que requerirían de un programa de difusión de las lecciones aprendidas, ya que se estima que de las experiencias propias es de donde se pueden sacar las mejores lecciones aplicables a la propia organización. En efecto, tanto en evaluación de proyectos como en divulgación de buenas prácticas, el Ayuntamiento no tiene unas pautas marcadas. Dependiendo de cada técnico de manera individual se hará una evaluación del proyecto más o menos intensa, y lo mismo ocurre en cuanto a la comunicación de las experiencias/ conocimiento adquirido. Por lo tanto no hay institucionalización estructurada ni de la evaluación de proyectos ni de la comunicación/divulgación de buenas prácticas. La consecuencia de ello es que los aprendizajes del pasado (Spea/Open Challenge/ Bsm) no se trasladan a otros departamentos/gestores que no hayan participado en el proyecto por lo que los errores se repiten de manera innecesaria, y no se combate ni la aversión al riesgo ni la resistencia al cambio. Esto es especialmente importante en el ámbito de los servicios jurídi-

cos, donde a menudo los proyectos de innovación han encontrado las mayores trabas.

Se señala la conveniencia de contar con un registro de proveedores. Ahora que el Ayuntamiento ya participa del portal del contratante de la Generalitat, se podría establecer por el ayuntamiento una "interface" que centralizara desde el ayuntamiento las herramientas de divulgación (guías, modelos, cursos de e-learning) y que recogiera un "registro de empresas innovadoras" que se alimentaría con las empresas participantes en las distintas PIM que desde el ayuntamiento se fueran lanzando para sus compras para innovación.

Por otra parte la formación también tiene que abarcar al sector empresarial. Hasta la fecha, a través de ESPEA se han venido dando cursos de formación también para las empresas. Desde el Ayuntamiento se elaboran planes para la promoción de acciones de formación para lograr una mayor profesionalización de los gestores municipales encargados de las compras del Ayuntamiento, y del impulso que se quiere dar a la compra estratégica en general y de innovación en particular.

²⁵ Entrevista con Jaume Baro

Análisis estratégico y diagnóstico

DAFO en CPI – Ayuntamiento de Barcelona

INSTRUMENTO	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué hace el Ayuntamiento de Barcelona en relación con su organización de la CPI? • ¿Qué recursos específicos puede Barcelona aprovechar con respecto a CPI? • ¿Qué es lo que otras ciudades consideran como las fortalezas de Barcelona con respecto al CPI? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué podría mejorar Barcelona en cuanto a su organización de la CPI? • ¿Dónde tiene Barcelona menos recursos que otros con respecto a la CPI? • ¿Qué es lo que posiblemente los terceros ven cómo debilidad?

1) Reputación internacional de ciudad sobresaliente en innovación

1) Falta de experiencia y de estructuras específicas para la promoción de la CPI

INSTRUMENTO	
Fortalezas	Amenazas
<p>2) Existe un núcleo de expertos en compra pública muy cualificados</p>	<p>2) Falta de especialización y herramientas de gestión. En algunos casos de falta de motivación entre los gestores de contratación. El personal no recibe formación en CPI</p>
<p>3) Momento político – decreto, guías y planes estratégicos de acción en desarrollo</p>	<p>3) Falta de plan operativo. Incertidumbre a largo plazo por potenciales cambios políticos</p>
<p>4) Técnica del papel en blanco – uso de mejores prácticas</p>	<p>4) Todo por hacer, escasez de recursos humanos y resistencia al cambio</p>
<p>5) Apoyo financiero con fondos europeos</p>	<p>5) Restricciones normativas en la aplicación de los fondos europeos. Ausencia de fondos propios que doten de mayor flexibilidad a las políticas de compra innovadora.</p>
<p>6) Experiencias sectoriales en evaluación de proyectos – buenas prácticas en algunos proyectos. Existen planes para crear un boletín electrónico que destaque las buenas prácticas en CPI/ el buen seguimiento de la CPI</p>	<p>6) Ausencia de cultura de la gestión del riesgo y de la evaluación extendida entre los gestores – ausencia de institucionalización de la evaluación. No hay comunicación estructural de las buenas prácticas en Compra pública</p>

INSTRUMENTO	
Fortalezas	Amenazas
<p>7) Barcelona mantiene registros de los flujos de dinero en relación con la contratación pública en general. Con el avance de la CP electrónica se podrá hacer un seguimiento de la CPI</p>	<p>7) Barcelona no lleva un registro de cuánto gasta en CPI y no tiene objetivos cuantitativos establecidos para CPI</p>
<p>8) Una organización descentralizada de la contratación pública ayuda a todas las unidades a convertirse en expertos en su campo y a trabajar de manera coordinada</p>	<p>8) Falta de coordinación en un contexto muy descentralizado. Las comisiones que trabajan en tipos especiales de contratación pública actúan por separado</p>
<p>9) Barcelona tiene previsto incluir cláusulas en sus pliegos en apoyo de la innovación; una plataforma en línea sobre CP está en marcha</p>	<p>9) No existe un marco coherente de políticas de CPI. No hay forma estructurada o simplificada de trabajar. No hay cláusulas específicas para la promoción del CPI</p>
<p>10) Cultura de apoyo a las pymes y estructuras para ello</p>	<p>10) Falta de cultura en compra innovadora. Ausencia de dinámicas de diálogo con el mercado y poca experiencia en negociación con proveedores. Barcelona utiliza muchos contratos menores lo que perjudica la innovación compra innovadora.</p>

EXTERNO

Oportunidades Amenazas

- ¿Cuáles son las oportunidades externas del Ayuntamiento para la organización de la CPI?
- ¿Qué tendencias coyunturales puede aprovechar Barcelona con respecto a CPI?
- ¿Cómo puede Barcelona convertir sus fortalezas en oportunidades?

- ¿Qué amenazas podrían dañar la estrategia CPI de Barcelona?
- ¿Qué están haciendo otras ciudades/ departamentos?
- ¿Qué amenazas exponen las debilidades de Barcelona?

1) La Unión Europea apuesta fuerte por la compra pública estratégica en general y por la CPI en particular. Hay mucho dinero europeo para este fin y la reputación de Barcelona puede posicionarla fuerte en consorcios internacionales

1) Barcelona necesita invertir en externalizar o preparar a su personal para participar en los concursos europeos en una coyuntura económica de crisis y recortes de gastos. No tiene estructura de competición en concursos públicos internacionales

2) Las nuevas directivas europeas facilitan el uso de la CPI y contienen muchos instrumentos para facilitarla a disposición de los gestores públicos

2) Las directivas europeas no han sido transpuestas al ordenamiento jurídico interno, por lo que la incertidumbre jurídica no ayuda. Catalunya ha elaborado un plan nacional propio.

3) La Generalitat de Catalunya trabaja en la CP estratégica y de innovación y el Ayuntamiento puede beneficiarse de sinergias

3) A nivel técnico existe una tradición asentada de colaboración, pero las fluctuaciones políticas pueden ralentizar proyectos ya existentes y dificultan la planificación conjunta a largo plazo

EXTERNO

Oportunidades

4) Barcelona ha encargado un estudio comparativo de buenas prácticas europeas que pueden servir de inspiración en la redacción de sus leyes, guías y planes de acción

5) La marca Barcelona puede explotarse en esta área también: Barcelona tiene la oportunidad de crear un marco de CPI junto a gobiernos y regiones, como una de las primeras ciudades de Europa

6) El tejido empresarial catalán está formado principalmente por pymes, muchas de ellas jóvenes, que piensan de manera diferente que los proveedores grandes y establecidos y que pueden llegar a ideas frescas. Además Barcelona tiene las estructuras para la promoción de las start-ups que a su vez serán los hilos conductores para la innovación

7) Barcelona es un centro mundial de congresos de primera magnitud lo que ofrece amplias oportunidades a los técnicos del Ayuntamiento a coordinar sus conocimientos sobre soluciones innovadoras

Amenazas

4) Barcelona tiene experiencias interesantes en innovación pero no ha explotado de manera estructural las lecciones aprendidas, dificultando así su carrera de posicionamiento internacional.

5) La falta de cultura del uso estratégico de la Compra pública y la ausencia de datos sobre cuáles son los efectos de los proyectos CPI en comparación con las compras regulares en términos de dinero dificulta el avance rápido y estructural. También hace que sea fácil ignorar CPI

6) Las empresas catalanas y la administración en general carecen de una cultura de diálogo y negociación en la compra, lo que unido a una administración reacia al cambio puede dificultar el proceso de auténtica promoción de las pymes hacia la innovación desde la demanda pública

7) No existe cultura en la administración de estudios de mercado, participación en ferias y coordinación interna y uso del know how adquirido

EXTERNO	
Oportunidades	Amenazas
<p>8) Existen estructuras de ciudad externas e internas (como Ivalua, Eipa, Barcelona Activa, Accio10) que crean las bases para una institucionalización de las prácticas de CP de innovación</p>	<p>8) La exposición a las tensiones políticas condiciona el aprovechamiento de sinergias entre diferentes niveles administrativos.</p>
<p>9) Hay una oportunidad de hacer un catálogo en línea de buenas prácticas en CPI y eventualmente CPP que se pueden compartir entre departamentos. Esto puede servir de guía para el resto del personal</p>	<p>9) Sin una visión general de las buenas prácticas y un adecuado intercambio de conocimientos en el CPI, se requerirán más esfuerzos de lo necesario para gestionar los proyectos CPI</p>
<p>10) 10) Existe la posibilidad de crear una plataforma en línea donde se recopile toda la información de todas las unidades descentralizadas de contratación pública, lo que permite la comunicación y el intercambio de conocimientos entre las unidades. Por otra parte, una estrategia general de CPI, que se implementará en todas las unidades, ayuda a racionalizar un poco más las unidades descentralizadas</p>	<p>10) Falta de un centro de conocimiento de soporte a las unidades de compra. El riesgo de una forma de trabajo tan descentralizada es que el conocimiento se pierde y no hay suficiente coordinación. Podría muy bien ocurrir que un departamento busque información que la unidad de e-contratación ya tiene, pero no lo sabe y por lo tanto, necesita ser descubierta de nuevo</p>

El establecimiento de este listado, nos permite establecer las cuatro matrices estratégicas Dafo. Nos ayuda a plantear las acciones que el Consistorio podría poner en marcha para

aprovechar las oportunidades detectadas y a prepararle contra las amenazas teniendo en cuenta las debilidades y fortalezas detectadas.

Se trata de una herramienta para conocer la situación real en que se encuentra el ayuntamiento, y apoya en la planificación de una estrategia de futuro.

Durante la etapa de planificación estratégica y luego de realizar el análisis Dafo, es importante poder contestar cada una de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se puede destacar cada fortaleza?
- ¿Cómo se puede disfrutar cada oportunidad?
- ¿Cómo se puede defender cada debilidad?
- ¿Cómo se puede detener cada amenaza?

Dafo	Fortalezas	Debilidades
<p>Matriz F-O: como aprovechamos las oportunidades con nuestras fortalezas</p> <p>Matriz D-O: com enfrentamos nuestras debilidades para aprovechar las oportunidades</p> <p>Matriz F-A: Como basándonos en nuestras fortalezas mitigamos las amenazas</p> <p>Matriz D-A: Cual es el terreno que queremos evitar. Como mitigo mis debilidades para no caer en las amenazas</p>	<p>Reputación Internacional - Fondos europeos</p> <p>Estructuras de ciudad de apoyo a la innovación - base de experiencias aprendidas</p> <p>Flexibilidad y descentralización</p> <p>Momento político - iniciativas legislativas - estructuras incipientes de coordinación</p>	<p>luctuaciones políticas que dificultan el trabajo en el largo plazo</p> <p>Uso extendido del contrato menor que previene la innovación</p> <p>Resistencia al cambio y falta de incentivos /formación y profesionalización</p> <p>Falta de análisis de necesidades, gestión del riesgo e institucionalización de la evaluación</p> <p>Escasa implicación estructural en consorcios internacionales para grandes proyectos CPI</p>
Oportunidades	MATRIZ F-O	MATRIZ D-O
<p>Normativa europea y catalana de apoyo a la innovación (existente y en preparación) + creación de guías</p> <p>Marca Barcelona en innovación</p> <p>La e-contratación facilitara la coordinación/evaluación/formación y divulgación</p> <p>Fondos europeos disponibles mediante procedimientos competitivos</p>	<p>Campañas de formación y divulgación de normas y guías, mejores prácticas y lanzar una campaña de formación</p> <p>. Mayor uso del sistema centrales de compras.</p> <p>Disponibilidad de fondos propios para aplicación de políticas propias. Plan de participación en proyectos europeos</p>	<p>Creación de fondos propios para aplicación de políticas propias de CPI. Cuantificar el gasto en CPI</p> <p>Planificación estratégica a largo plazo global: uso mandatorio de análisis de necesidades, dialogo con el mercado, gestión del riesgo a partir de 200.000 euros, evaluaciones estructuradas - creación de un premio a la mejor CPI.</p> <p>Estructurar un centro de conocimiento de asesoría y formación a todas las unidades gestoras de compras tipo PIANOo en Holanda.</p>
Amenazas	MATRIZ F-O	MATRIZ D-O
<p>Cambios políticos y aspectos culturales</p> <p>Incertidumbre jurídica Falta de datos cuantificables y comparables</p> <p>Falta de posicionamiento institucional internacional para la participación en concursos públicos internacionales</p>	<p>Campañas de formación y divulgación estructuras estables frente a fluctuaciones políticas</p> <p>Creación de una plataforma que cuantifique datos</p> <p>Creación de una unidad de asesoría en concursos públicos (o externalizar el servicio)</p>	<p>Para evitar el rechazo al cambio:</p> <p>Normas vinculantes y de obligado cumplimiento en elementos esenciales de procesos de compra de innovación</p> <p>Establecimiento y publicidad de estrategias a largo plazo, basadas en amplias consultas públicas, que creen sentimiento de corresponsabilidad y eviten la aversión al cambio</p>

Conclusiones y recomendaciones

Los resultados de nuestra investigación muestran una apuesta generalizada en Europa por la promoción de la innovación a través de la Contratación. El Ayuntamiento de Barcelona, no ajeno a esta tendencia estratégica europea, apuesta de manera decidida por la Compra Pública Sostenible, entendiendo por esta el uso de la compra pública para hacer políticas sociales medioambientales y de innovación.

Es por ello que son muchas las medidas necesarias si se quiere promover la innovación desde la demanda: normativas, formativas, organizativas, procedimentales y económicas. Es un reto mayor que requiere un compromiso al más alto nivel y que exige una cierta estabilidad de los programas y proyectos, así como de los equipos que los gestionan. La creación de fondos presupuestarios propios que apoyen decididamente las políticas locales de innovación sin las restricciones de fondos europeos. Necesita de un cambio de cultura que no es ni fácil ni rápido por lo que debe venir reforzado por un cuadro normativo que marque los mínimos obligatorios para la organización.

Ha quedado contrastado que la Compra Pública Innovadora debe articularse de tal manera que se remuevan los obstáculos que impiden promover la innovación desde la demanda pública, entre ellos la posible ausencia de experiencia en las unidades de contratación en relación con la búsqueda y adquisición de soluciones consideradas innovadoras, la organización del reparto de riesgos, las cuestiones ligadas a los derechos de propiedad intelectual e industrial, o la posibilidad de financiación de la actividad innovadora.

Para ello el Ayuntamiento está elaborando un Decreto de Compra Pública Sostenible y una "Guía para la innovación", que verán la luz en el 2017. Nos encontramos pues en un momento temporal privilegiado, en el que el nuevo consistorio está decidido a empujar desde arriba una manera diferente de hacer las cosas. Por tanto es importante la implicación constante de todos los agentes, una campaña de comunicación y divulgación que asegure que todas las unidades hacen suyo este propósito, y un proceso de formación que garantice la adecuada profesionalización tanto de compradores como de empresas a la hora de apostar por las licitaciones para innovar.

El riesgo derivado de la falta de adecuada especialización, motivación y estabilidad a largo plazo de los equipos deberá combatirse con la creación de unas estructuras institucionalmente sólidas que perduren a los cambios y mantengan el conocimiento y experiencia ajeno a los vaivenes políticos de la entidad. Cuando analizamos diferentes experiencias europeas no encontramos normalmente proyectos a dos años vista. Se trata de proyectos complejos y largos en el tiempo que implican a muchos actores y durante muchos años.

De los resultados de nuestra investigación se puede concluir que existen para el ayuntamiento de Barcelona unos condicionantes estructurales que hacen especialmente complejo el éxito de la apuesta por promover la innovación desde la demanda:

- El sistema de función pública cerrado fomenta el reglamentarismo y no premia la iniciativa, dificultando la gestión de los recursos humanos. Es por eso que el lanzamiento de una estrategia de innovación desde la demanda en el ayuntamiento debería plantearse como un proyecto transversal e ilusionante que responsabilice a toda la organización, o al menos a los departamentos de los sectores estratégicos preseleccionados para el lanzamiento de dicha estrategia. Para ello es necesario mostrar y compartir los logros alcanzados hasta ahora y promover los reconocimientos y el compromiso de los directivos en el empeño.

- Los periodos electorales que invitan al corto placismo pueden desmotivar a los equipos, o dificultar el embarcarse en un proyecto que para ser exitoso requiere una estrategia plurianual, de periodos que fácilmente llegan a los 6 años o más. Por ello y para potenciar la visión estratégica a largo plazo, se deben fijar unas estructuras estables.

- Los objetivos muy generales y ambiciosos venden muy bien en una campaña de comunicación pero pueden hacer poco realista el proceso. Por ello es preferible delimitar muy bien desde un principio el ámbito de actuación y elegir unos pocos sectores y unidades de compra en que se concentraran los esfuerzos, para así mediante la difusión de los resultados, crecer en base a prácticas de éxito demostrado.

Pero para que este esfuerzo de resultados, se necesita cambiar la manera tradicional de hacer las cosas. De las estrategias detectadas una serie de requisitos se dibujan como esenciales para una acción de ciudad para la promoción de CPI con posibilidades de éxito:

- El compromiso y apoyo político al más alto nivel.

- La especialización de las unidades de compras. La formación específica en CPI de equipos multidisciplinares, su estabilidad en el tiempo y la dotación de nuevas herramientas de gestión facilitadoras de consultas al mercado y de e-compra como normativas y guías de referencia.

- La existencia de un centro de conocimiento experto dentro de la organización con funciones de soporte y asesoramiento a las unidades operativas de compras. Facilitador de las operaciones de financiación de los proyectos tanto con fondos propios, europeos, o de terceros.

- La planificación ex ante a largo plazo de la estrategia de compra, la gestión de los riesgos, así como el uso de la evaluación, la comunicación y la divulgación de las buenas prácticas se considera también esencial.

Los principales hallazgos de este estudio tanto dentro como fuera del ayuntamiento de Barcelona, apuntan a las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones operativas

1. Acordar un Plan Operativo y de acción apoyado políticamente que considere una definición común de CPI y comunicar la "misión y visión" del Ayuntamiento en la materia, con una descripción realista de los objetivos que se persiguen en el corto, medio y largo plazo (cuantificables en la medida de lo posible). Establecer objetivos cuantificables relativos en

dos ámbitos: en cuanto al porcentaje de compra pública total que debe emplearse en CPI, y en el establecimiento de un número mínimo de proyectos/año en que se trabajara en CPI. Introducir la idea de Contratación con visión del ciclo de vida y de economía circular, que va más allá de la contratación sostenible, como plan estratégico a medio plazo.

Hacer un inventario de las buenas prácticas de CPI ya realizadas hasta la fecha e inventariar los equipos participantes, para utilizarlos como formadores/dinamizadores en el plan de comunicación y formación del ayuntamiento.

Redactar normas y guías con objetivos cuantificables en CPI y comunicar/formar a los equipos en los procedimientos CPI. Para ello sería recomendable elegir tres áreas prioritarias en CPI donde se trabajaría de manera preferente y con proyectos concretos (medioambiente, servicios digitales, sociales y sanitarios por ejemplo).

3. Sería recomendable la constitución de un centro de conocimiento. Este centro debe contar con perfiles multidisciplinares: compras, tecnología, asesoría jurídica, economía etc. Debe tener una estructura central profesional y estable, y acompañarse caso a caso de los equipos que se impliquen en cada compra. Debe compartir conocimiento y experiencia y proporcione consejos prácticos. El Centro de conocimiento servirá además para fomentar el diálogo entre las entidades adjudicadoras públicas y el mercado. Organizaría reuniones, y trabajaría con grupos de expertos presididos por profesores universitarios especializados en la materia.

El objetivo del centro – en línea con los modelos europeos – será validar la detección de necesidades y apoyar en la metodología de consultas al mercado. Superar dificultades y dudas en la tramitación de determinados expedientes de compra innovadora y encontrar soluciones comunes. Verter toda la información en la plataforma del ayuntamiento accesible a todo el personal, con lo que el conocimiento del centro será conocido en la organización, actuando a la vez de dinamizador para la pérdida del miedo a lo nuevo.

4. Creación de un fondo económico propio para aplicar las políticas municipales de innovación. Potenciación en la participación en consorcios europeos para la obtención de fondos, y el posicionamiento internacional

de la ciudad. Barcelona tiene como objetivo estimular a sus profesionales a participar más en proyectos CPP i CPI financiados por la UE. Ofrece un acceso a redes innovadoras y socios extranjeros que son expertos en mercados de crecimiento. De otra banda, se pretende hacer el mejor uso y controlar el potencial de utilizar los fondos estructurales europeos y fondos de inversión (ESIF) y el Fondo Europeo de inversiones estratégicas (EFSI) i Horizonte 2020.

5. Elaborar un programa específico de formación para romper barreras con las prácticas tradicionales y la organización se implique de manera proactiva en la búsqueda de soluciones innovadoras, que apoyen a los técnicos y gestores de la contratación. Ampliar conocimientos sobre contratación innovadora. Para evitar que cada Departamento del Ayuntamiento haya de inventar como trabajar con la contratación pública innovadora, Barcelona pretende crear una base de datos con todos los conocimientos sobre contratación pública innovadora que Barcelona actualmente tiene.

6. Establecer como práctica estructural y obligatoria, antes de planificar una compra estratégica de innovación, la realización de un análisis de necesidades por parte de las distintas unidades de compra. Este análisis tiene que ser mínimamente documentado y compartido entre las partes afectadas del consistorio. Tras el análisis de necesidades las consultas al mercado pueden seguir diferentes formatos. Se preparara un documento explicativo de divulgación para colgar en la plataforma electrónica.

7. Las unidades de compra deberían trabajar en la capacitación de su personal en técnicas de negociación, a fin de paliar su desventaja comparativa con las empresas.

8. Es recomendable aprender e integrar en la práctica de las unidades de compra la obligatoriedad del análisis profesional de riesgos para contratos de un importe relevante. Se recomienda también que sea obligatoria la realización y documentación de las evaluaciones

del proceso de compra de manera holística teniendo en cuenta la totalidad del ciclo de vida de los productos y servicios contratados, para poder nutrir la base de buenas experiencias a replicar y promover el aprendizaje desde el error.

9. Aplicar el 3% del presupuesto de contratación pública en CPI. Actualmente Barcelona no tiene datos en cuanto gastan en CPI en relación con la contratación pública en general. Esto era en parte difícil porque no tenía ninguna definición estándar del concepto de innovación. Por eso ahora se ha adoptado una definición normalizada y se ha establecido un sistema de gestión del contrato, para hacer un seguimiento del gasto en proyectos de CPI. Sin embargo, se reconoce que es importante crear un cambio cultural positivo hacia CPI, para alcanzar este objetivo. Por lo tanto los compradores estarán involucrados en la creación de recomendaciones, guías y documentos modelos y procesos. De este modo, la nueva cultura, en cierto modo, se crea con los compradores, en lugar de ser impuesta. La idea detrás de esto es que serán más dispuestos a utilizar CPI de esta manera.

10. Establecer una cartera de proyectos para CPI. Barcelona tiene más bien poca experiencia con proyectos de CPI, así se prevé configurar una cartera con proyectos de éxito en CPI. Estos proyectos sirven de ejemplo e inspiración para mejorar el marco para nuevos proyectos piloto de CPI. Por otra parte, se organizará una convocatoria abierta de interés para empezar los primeros proyectos. Para aumentar el número de proyectos de CPI, se prevé una cofinanciación del 50% por la política de innovación de la ciudad.

11. Establecer un premio CPI al mejor proyecto; el premio/reconocimiento público tendría por objetivo premiar las adquisiciones públicas exitosas, ya en ejecución, sostenibles e innovadoras. Estas adquisiciones habrían llevado a mejoras significativas de bienes, servicios, procesos e infraestructura públicos. Con este premio el Ayuntamiento conseguiría mostrar la excelencia en la adquisición sostenible y la innovación, y motivar a los equipos trabajando en compra pública estratégica.

12. Comunicar e implicar a las agencias, cámaras, universidades, asociaciones empresariales etc., y comunicar al mercado las intenciones del consistorio en compra pública de innovación (inicialmente en los sectores detectados como prioritarios).



Esta obra está sujeta a una licencia de Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons, disponible en: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>