

PROPUESTA DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA EVALUAR PROCESOS DE COMPRA PÚBLICA ALIMENTARIA EN TÉRMINOS DE SOSTENIBILIDAD

***Margarita Rico, Almudena Gómez-Ramos**

Departamento de Ingeniería Agrícola y Forestal. ETS de Ingenierías Agrarias de Palencia. Universidad de Valladolid (mrico@uva.es)

Resumen

En los últimos años en Europa existe una creciente preocupación por cambiar el actual sistema alimentario hacia un modelo más sostenible y saludable. En este contexto, en 2015 surge el Pacto de Políticas Alimentarias Urbanas de Milán, un movimiento municipalista que persigue desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados. En España, tras la aprobación del Plan de Contratación Pública Ecológica en 2019, las compras públicas alimentarias basadas en criterios de sostenibilidad cobran importancia. El objetivo de este trabajo es proponer un sistema de indicadores objetivos que midan la sostenibilidad de los procesos de compra pública alimentaria. El fin último será poder valorar los impactos que genera esta nueva forma de compra pública en un determinado territorio desde un punto de vista económico (viabilidad presupuestaria, rentabilidad empresarial agraria y agroalimentaria, etc.), social (generación de empleo, reparto de la renta, etc.), ambiental (reducción de emisiones, uso eficiente del agua, disminución de residuos, etc.) y de mejora en la salud. En esta fase del trabajo, el sistema de indicadores propuesto se ha sometido a validación a través de un procedimiento de participación pública en el que han formado parte distintos agentes vinculados directamente con este tipo de iniciativas.

Palabras clave. Indicadores, Compra pública alimentaria, Dimensiones sostenibilidad, Salud, Participación pública.

1. Introducción y objetivos

Las sociedades de países desarrollados se encuentran sumidas en un proceso creciente de pérdida de una cultura alimentaria ligada al territorio como consecuencia de la deslocalización de las actividades agrarias y ganaderas y, por tanto, del cambio de modelo productivo. Es aceptado por buena parte de la comunidad científica que esto está generando impactos negativos sociales, económicos, ambientales y para la salud (Poulain, 2002).

Organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Unión Europea (UE) a través del Nuevo Pacto Verde, así como entidades de la sociedad civil, plantean desde hace tiempo la necesidad de una transición hacia modelos agroalimentarios mucho más locales y sostenibles. La compra pública alimentaria se posiciona como un instrumento directo de las políticas públicas que permite fomentar la producción y consumo de alimentos ecológicos y/o procedentes de producciones pequeñas y medianas enraizadas en el tejido local. En este contexto, los sistemas de compra pública alimentaria contribuirían de manera significativa a alcanzar los dos objetivos prioritarios para el conjunto de las políticas alimentarias de los diversos organismos: lograr sistemas de producción y de consumo alimentario más sostenibles y saludables.

La contratación pública es una acción clave que define el buen gobierno y la madurez democrática de un país. No sólo es relevante su papel desde el punto de vista económico (constituye aproximadamente el 20% del Producto Interior Bruto de España), sino que también lo es como un instrumento a través del cual se alcanzan objetivos de transparencia en la gestión y equidad en el reparto de los recursos que gestiona el Estado. La revisión de la Estrategia de Lisboa sobre competitividad económica e innovación en Europa, incorporó la recomendación de establecer planes de acción de compra y contratación pública verde en la que se fijen los objetivos cuantitativos de compra y contratación pública verde para el año 2010. Sin embargo, a pesar de la importancia económica de las compras alimentarias y su potencial papel, en España no se incluyeron en el Plan Nacional de Contratación Pública Verde aprobado en 2011 pese a ser éste uno de los 10 ámbitos estratégicos identificados por la UE. Ha sido en el año 2019 cuando se ha aprobado el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, lo que implica la aplicación de los criterios de contratación ecológica que establece la UE al grupo de alimentos y servicios de restauración.

El objetivo de este trabajo se centra en proponer un sistema de indicadores que evalúe los procesos de compra pública alimentaria en términos de sostenibilidad y salud, como una herramienta provechosa a la hora de realizar análisis comparativos entre unos y otros sistemas de compra pública y entre territorios, permitiendo su replicabilidad en diversos ámbitos y también en diferentes espacios.

2. Metodología

Para definir un sistema de indicadores que responda de manera adecuada al fin último de evaluar un modelo de compra pública alimentaria, es necesario en primer lugar determinar los objetivos del modelo analizado. En el caso que nos concierne, el objetivo último de cualquier sistema de compra pública alimentaria ha de tender a conseguir la sostenibilidad en sus tres dimensiones (económica, ambiental y social) y un mayor nivel de salud de los beneficiarios. En consecuencia, esos serán los cuatro objetivos o dimensiones del sistema de indicadores propuesto: sostenibilidad económica; sostenibilidad ambiental; sostenibilidad social; salud.

Posteriormente, es necesario determinar una estructura jerárquica siguiendo un esquema de principios, criterios e indicadores que permita sistematizar cada uno de los cuatro objetivos complejos propuestos, a través del cálculo de parámetros que puedan ser monitoreados y evaluados y que sirvan de base para elaborar las conclusiones finales (Ortega-Cerdá y Ribera-Ferre, 2010; Gómez-Limón y Arriaza, 2011; Begiristain, 2018).

Un indicador es una señal que recoge una situación determinada en un lugar y en un espacio de tiempo concretos. Las propiedades que debe tener cualquier indicador para alcanzar el fin con el que se ha diseñado son: disponibilidad; simplicidad; validez; especificidad; confiabilidad; sensibilidad; y alcance. Por todo ello, los criterios que han prevalecido a la hora de seleccionar cada uno de los indicadores han sido los siguientes: contar con una base analítica sólida; indicadores observables y medibles; relevancia para la sostenibilidad y la salud del sistema de compra analizado; metodología clara, transparente y estandarizada; relevancia de los indicadores para la toma de decisiones políticas; sensibilidad a los cambios en el tiempo y/o en el espacio; posibilidad de transferencia a diversos sistemas de compra pública alimentaria y en diferentes espacios territoriales. Además, siguiendo el planteamiento pragmático de Pannel y Glenn (2000), se han elegido indicadores cuyo coste y tiempo de obtención sea razonable y obedezca por tanto a una lógica operativa en términos de tiempo y presupuesto.

La estructura jerárquica de principios, criterios e indicadores planteada en primera instancia se ha construido a partir de una extensa revisión bibliográfica acerca de la sostenibilidad agraria, la agroecología, la alimentación sostenible y saludable y los sistemas de compra pública (Feenstra, 2005; Vatalis *et al.*, 2012; VSF, 2013; Cleveland *et al.*, 2015; Prospero *et al.*, 2015; Landert *et al.*, 2017; OCDE, 2018; FAO, 2018; Begiristain, 2018). Posteriormente, ese primer listado ha sido discutido por un panel de stakeholders o agentes relacionados con los sistemas de compra pública alimentaria. Para ello, se ha llevado a cabo un proceso participativo en el que han colaborado un total de 13 stakeholders distribuidos en tres grupos: representantes académicos (4), representantes de la administración (4) y personas comprometidas y conocedoras de este tipo de sistemas de compra pública (5). En primer término los participantes han contestado un extenso cuestionario semiestructurado acerca de la conveniencia o no de utilizar la jerarquía de principios, criterios e indicadores previamente propuesta y proponiendo mejoras al respecto. En una segunda fase, se ha organizado un grupo focal en el que se han discutido de nuevo aspectos estructurales y operativos del sistema de indicadores. A partir del debate y las reflexiones suscitadas en el mencionado proceso participativo, en el siguiente apartado se presenta el sistema de indicadores finalmente consensuado.

3. Resultados

El resultado de este trabajo es la presentación y discusión de la batería de indicadores propuestos para realizar un seguimiento del funcionamiento de las compras públicas en base a su contribución a la sostenibilidad.

Tras el proceso de análisis de los mismos a través de un cuestionario semiestructurado y el posterior proceso participativo, se ha acordado establecer las dimensiones de la sostenibilidad para las compras públicas alimentarias: sostenibilidad económica, sostenibilidad social, sostenibilidad ambiental y por último sostenibilidad en salud y nutrición.

Para cada una de las dimensiones se presentan en las tablas siguientes los principios, criterios e indicadores consensuados entre los participantes detallando los puntos de discusión.

Respecto a la sostenibilidad económica, los participantes han estado conformes en dar una visión menos productivista y finalista del sector agrario, por lo que se ha incluido un principio de diversificación y baja intensificación productiva. Se discutió sobre el mejor criterio que permita alcanzar la equidad y la estabilidad económica, llegando a la conclusión de que éste se alcanza mediante precios que surjan del acuerdo entre productores y compradores sin intermediarios. Para medir la diversificación y la conexión de las explotaciones con el territorio, se opta por utilizar como indicador aquel que valora la presencia de cultivos adaptados y explotaciones mixtas agrícolas-ganaderas.

Tabla 1. Principios, criterios e indicadores asociados a la dimensión económica

DIMENSIONES	PRINCIPIOS	CRITERIOS	INDICADORES	
Sostenibilidad económica	Equidad y estabilidad económica	Precios acordados por los agentes de la cadena de comercialización	Precios percibidos por los proveedores	
		Rentabilidad para los proveedores/productores	Rentabilidad de las explotaciones productoras	
		Precio de los productos finales accesibles a los consumidores	Precio del menú final	
	Divestificación y desintensificación productiva	Cercanía al territorio y circuitos cortos	Ubicación geográfica de los proveedores/productores	Uso de canales cortos de comercialización
			Sistemas agrarios y ganaderos conectados con el territorio	Presencia de diversidad de cultivos y explotaciones mixtas

Para el análisis de la dimensión ambiental, se ha acordado utilizar la variable adaptación al cambio climático en lugar de mitigación del mismo, mediante prácticas de producción y ahorro de recursos. Se ha insistido en la importancia de la minimización de residuos y de desperdicios alimentarios. Además, se ha considerado que la superficie ecológica es un indicador clave, aunque no tendría por qué estar certificada.

Tabla 2. Principios, criterios e indicadores asociados a la dimensión ambiental

DIMENSIONES	PRINCIPIOS	CRITERIOS	INDICADORES
Sostenibilidad ambiental	Adaptación al cambio climático	Modelo energético sostenible	Presencia de fuentes energéticas renovables
			Huella de carbono de la comercialización
		Modelo de gestión de agua sostenible	Eficiencia en el uso de agua de riego
			Huella hídrica de la comercialización
	Minimización de residuos	Minimización del desperdicio alimentario y reutilización de residuos	Minimización del uso de envases y del desperdicio alimentario en la cadena de valor
			Reutilización de residuos orgánicos-compostaje
	Sostenibilidad agraria	Crecimiento de la agricultura ecológica y de productos de temporada	Incremento de la superficie en producción ecológica (sin tener que estar certificada)
			Comercialización de productos de temporada

Respecto a los principios, criterios e indicadores ligados con la sostenibilidad social, el consenso entre los agentes ha sido importante especialmente en lo que se refiere al papel de las compras públicas en la justicia social. Se insiste en el papel de los pliegos de contratación como elementos indispensables para recoger aquellos elementos asociados con la responsabilidad social de las compras.

Tabla 3. Principios, criterios e indicadores asociados a la dimensión social

DIMENSIONES	PRINCIPIOS	CRITERIOS	INDICADORES
Sostenibilidad social	Dinamización del mercado de trabajo y justicia laboral	Creación de empleo	Empleos creados
		Equidad laboral y género	Empleo creado mujeres y otros colectivos vulnerables
			Grado de dignidad de las condiciones de los trabajadores
	Gobernanza, gestión y toma de decisiones	Gestión y resolución de conflictos	Grado de gestión directa del suministro
			Incorporación de todos los actores en los pliegos
	Cooperación y justicia social y empresarial	Creación de redes y alianzas	Redes y asociaciones locales creadas o activadas . existencia de la figura Consejo de Comedor
			Gestión por cooperativas y pequeñas empresas

Por último, referido a la dimensión de salud y nutrición, se ha manifestado un alto grado de consenso en la importancia de la incorporación de la dieta mediterránea por sus aspectos saludables y por su vinculación con el territorio. Se ha considerado importante incorporar como indicador no solo la presencia de alimentos saludables sino también la ausencia de aquellos que son claramente perjudiciales para la salud.

Tabla 4. Principios, criterios e indicadores asociados a la dimensión de salud y nutrición

DIMENSIONES	PRINCIPIOS	CRITERIOS	INDICADORES	
Sostenibilidad en salud y nutrición	Incorporación de la dieta mediterránea	Mejoras en la alimentación debidas a la dieta mediterránea	Consumo de legumbre	
			Consumo de fruta y verdura	
			Consumo de grasas saturadas	
	Formación y sensibilización	Acciones formativas y de sensibilización	Valoración social externa del sistema	Eliminación de los menús de alimentos no saludables
				Cursos y campañas formativas dedicadas a la cultura gastronómica y el derecho a la alimentación
				Valoración por parte de los medios de comunicación

4. Conclusiones

Esta propuesta metodológica para la evaluación de un proceso genérico de compra pública alimentaria bajo criterios de sostenibilidad a través de indicadores validados por organizaciones, expertos e instituciones, supone un primer paso para avanzar en el desarrollo de una herramienta sistematizada para ser aplicada a distintos contextos y escalas. En consecuencia, es necesario continuar analizando la implementación práctica y la generación de impactos sobre la sostenibilidad y mejoras en la salud de las compras públicas para conocer y diagnosticar las necesidades y avances en cada contexto en el que éstas se desarrollan.

Para obtener el máximo rendimiento en el uso de este tipo de indicadores es fundamental su consideración en los acuerdos alcanzados por las distintas redes de ciudades y municipios que han ido surgiendo al amparo del Pacto de Milán y que representan una apuesta por otro modelo de producción y de alimentación capaz de dar respuesta a los retos que plantea el cambio global, exigiendo cambios importantes y profundos en la actual dinámica relacionada con el uso de recursos y de reparto de la riqueza. Un modelo de compra pública calificado como sostenible y saludable puede ser una herramienta válida para este fin.

Bibliografía

- Begiristain, M. (2018). “Comercialización agroecológica: un sistema de indicadores para transitar hacia la soberanía alimentaria”. *Cuadernos de Trabajo/Lan-Koadernoak HeGoa*, 75, 1-45.
- Cleveland, D.A.; Carruth, A. Y Mazaroli, D.N. (2015). “Operationalizing local food: goals, actions and indicators for alternative food systems”. *Agriculture and Human Values*, 32(2), pp. 281-297.
- FAO (2018). *Monitoring Framework. Milan Urban Food Policy Pact*. FAO.
- Feenstra, G. (2005). *Proposed Indicators for Sustainable Food Systems*. Ecotrust. Portland.
- Gómez-Limón, J.A. y Arriaza, M. (2011). *Evaluación de la sostenibilidad de las explotaciones de olivar en Andalucía*. Unicaja Fundación. Málaga.
- Landert, J.; Schader, C.; Moschitz, H. y Stolze, M. (2017). “A Holistic Sustainability Assessment Method for Urban Food System Governance”. *Sustainability*, 9, 490.
- OCDE (2018). *Metodología para la evaluación de los sistemas de contratación pública (MAPS)*. OCDE.
- Ortega-Cerdà, M. y Rivera-Ferre, M. (2010). “Indicadores internacionales de Soberanía Alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura”. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 14, 53-77.
- Pannell, D.J. y Glenn, N.A. (2000). “A framework for the economic evaluation and selection of sustainability indicators in agriculture”. *Ecological Economics*, 33, 135-149.
- Poulain, J.P. (2002). *Sociologie de l'alimentation*. Presses Universitaires de France. Paris.
- Prosperi, P.; Moragues-Faus, A.; Sonnino, R. y Devereux, C. (2015). *Measuring progress towards sustainable food cities: Sustainability and food security indicators*. Report of the ESRC financed Project “Enhancing the Impact of Sustainable Urban Food Strategies”. <http://sustainablefoodcities.org/getstarted/developingindicators> [consultado el 5 de abril de 2021].
- Vatalis, K.I.; Manoliadis, O.G. y Mavridis, D.G. (2012). “Project performance indicators as an innovative tool for identifying sustainability perspectives in green public procurement”. *Procedia Economics and Finance*, 1(2012), pp. 401-410.
- VSF Justicia Alimentaria Global (2013). *Compra pública en sistemas alimentarios locales Impactos sociales, ambientales y económicos*. VSF Justicia Alimentaria Global. Barcelona.