

SO WHAT?

POLICY BRIEF N° 22 • JUNIO 2022
www.chaireunesco-adm.com



Chaire UNESCO
Alimentations
du monde

La Cátedra Unesco de Alimentaciones del Mundo descompartmenta los saberes en materia de alimentación. La serie *So What?* está pensada para traducir los resultados de la investigación en conclusiones comprensibles para la acción.

Enfoques colaborativos para la identificación de indicadores de evaluación: la metodología URBAL

Béatrice Intoppa, Universidad de Montpellier, Cirad, UMR ART-Dev, Montpellier, Francia

Élodie Valette, Universidad de Montpellier, Cirad, UMR ART-Dev, Montpellier, Francia

PUNTOS CLAVE

- URBAL es una metodología cualitativa y participativa de evaluación de la sostenibilidad de las innovaciones en materia alimentaria. Se trata de un enfoque centrado en el proceso de transformación, destinado a orientar la toma de decisiones de agentes innovadores y actores sobre el terreno.
- La elección de los indicadores de evaluación constituye una fase clave que debe aceptar y reflejar su dimensión política.
- De hecho, los indicadores traducen los intereses de aquellos que los definen, para luego orientar las estrategias futuras en materia de sostenibilidad.
- La experiencia que se ha llevado a cabo desde la política de restauración colectiva escolar en el Ayuntamiento de Montpellier es la prueba de que URBAL permite definir y dirigir mejor la elección de indicadores en el marco de una evaluación normativa.

Ante las crecientes presiones que el sistema alimentario dominante ejerce sobre nuestro planeta, resulta de vital importancia tomar plena conciencia del potencial de transformación de los sistemas alimentarios urbanos y reforzar la capacidad de los actores públicos para construir soluciones sostenibles (Brand *et al.*, 2017). En este sentido, y a pesar de que acumulan múltiples problemas de sostenibilidad, las ciudades también acogen una diversidad de iniciativas lideradas por los ayuntamientos, el sector privado y los consumidores, todas ellas dirigidas a proponer alternativas para alimentar a las poblaciones y, de manera más general, repensar los vínculos entre ciudad, agricultura y alimentación.

No obstante, la cuestión de la evaluación del impacto de estas iniciativas sobre la sostenibilidad sigue a día de hoy abierta. La evaluación es una de las claves para pensar y orientar la contribución de estas innovaciones a la transición ecológica.

La evaluación colaborativa permite orientar el diseño de indicadores de sostenibilidad para las innovaciones alimentarias.

La necesidad de subjetividad en la evaluación

A pesar de que cada vez más trabajos de investigación proponen metodologías de evaluación alternativas, la cuantificación sigue siendo, para la mayoría, la herramienta más objetiva a la hora de evaluar cualquier práctica humana. Los indicadores de seguimiento se conciben como estándares de coherencia y de exhaustividad que permiten orientar la acción pública.

No obstante, las metodologías de cuantificación presentan limitaciones ampliamente reconocidas desde el ámbito investigador. Son limitaciones vinculadas con la calidad o la disponibilidad desigual de datos, los elevados costes de su recopilación y gestión, y la pérdida de información en el proceso de agregación, a lo que hay que añadir que la estandarización de los datos no refleja ni la complejidad ni la heterogeneidad de los contextos locales. Estas carencias dificultan considerablemente cualquier deliberación previa acerca de la pertinencia de los



indicadores y los datos que cabe recabar para solventar los desafíos que plantea la evaluación.

Las nociones de evaluación cuantitativa y objetividad suelen ir aparejadas, a pesar de que la subjetividad interviene en cada una de las etapas de la evaluación, desde la determinación de sus objetivos, de los criterios operacionales y de los indicadores, hasta la elección misma de los datos que se van a recopilar. En la práctica, esto implica que se pase por alto el carácter político, y no exclusivamente técnico, de la elección de los indicadores, cuya función suele responder sólo a los intereses de aquellos actores que los producen. Así, las medidas de evaluación ganan en calidad cuando se diseñan mediante procesos colectivos (Innes, 1990) y multiactores, que tengan en cuenta las necesidades específicas de los usuarios finales y la visión de la sostenibilidad de los diversos actores locales.

Estos desafíos son especialmente relevantes cuando hablamos de la evaluación de la sostenibilidad de las innovaciones alimentarias. En 2015, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible publicó un conjunto de 17 objetivos de desarrollo sostenible (los ODS), asociados a un total de 232 indicadores diseñados para medir los progresos en el camino hacia la sostenibilidad, muchos de ellos vinculados, directa o indirectamente, con los sistemas alimentarios. A nivel territorial, el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (MUFPP, por sus siglas en inglés) reúne a 217 ciudades organizadas en red para luchar contra el cambio climático, promover políticas para una alimentación saludable y crear un sistema alimentario urbano basado en la sostenibilidad. El MUFPP ofrece un marco de seguimiento para impulsar la consecución de los ODS a nivel local.

Tanto los ODS como el MUFPP no son más que recomendaciones, pero representan marcos regulatorios de gran importancia para las ciudades. Aún con todo, estos marcos referenciales están lejos

de integrar las especificidades propias a los contextos locales y a los programas que se desarrollan en ellos. En particular, la dificultad para interpretar mediante indicadores las interacciones entre diferentes objetivos de sostenibilidad a escala local, o la coherencia entre dichos objetivos a diferentes escalas, limita la capacidad de las administraciones territoriales para emprender una acción estratégica. Ya en 2015, el Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES-Food) hacía un llamamiento reclamando enfoques de evaluación más reflexivos, inclusivos y multidimensionales.

Así, la selección de indicadores mediante procesos multiactores puede resultar especialmente pertinente en este tipo de contextos. El sistema de evaluación colaborativa URBAL, que pone el foco en el proceso de transformación por encima de los resultados (ver el apartado Metodología), busca orientar la elección de indicadores mediante la priorización de determinados elementos clave que impulsan o frenan la consecución de los objetivos de sostenibilidad, teniendo en cuenta el contexto y los intereses en ocasiones divergentes de las partes interesadas (Figura 1). Este enfoque permite igualmente analizar la acción de la iniciativa o el programa a la luz de las recomendaciones o los marcos normativos locales y globales en materia de sostenibilidad.

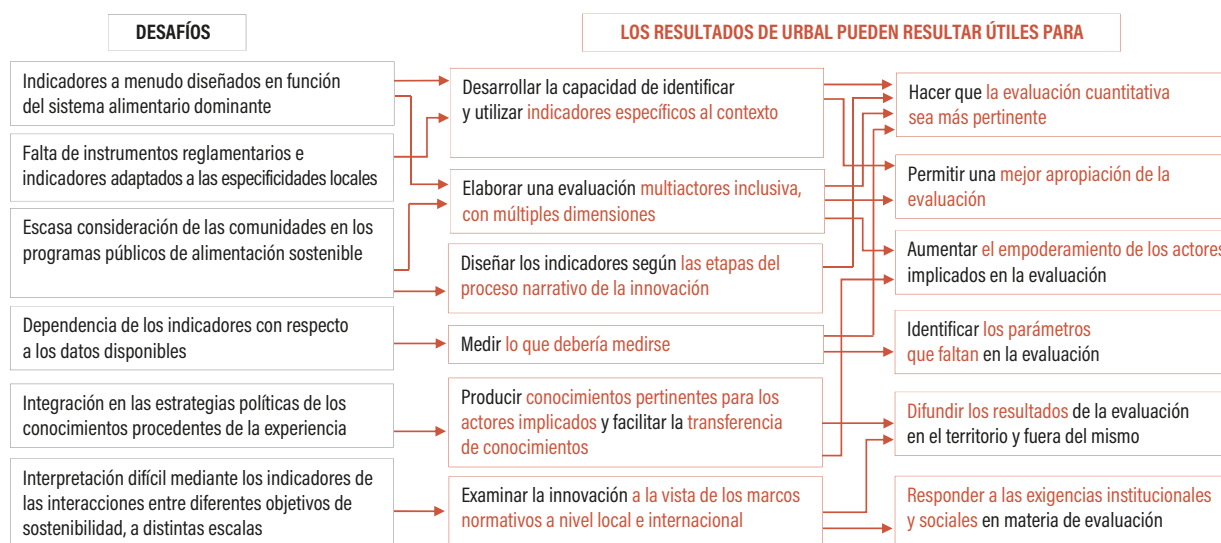
Orientar la evaluación por indicadores del programa “Ma cantine autrement” con URBAL

En 2019, se aplicó la metodología URBAL al programa de mejora de la restauración escolar del Ayuntamiento de Montpellier, denominado “Ma cantine autrement” (MCA), que la dirección de política alimentaria (DPA) puso en marcha en 2016.

La gestión de la cocina central es pública y desde ella se distribuyen una media de 15 500 menús al día en 85 comedores escolares. El programa MCA propone una serie de acciones dirigidas a “optimizar la restauración escolar y la lucha contra el despilfarro alimentario” en los comedores escolares de guarderías y escuelas primarias. Estas acciones se articulan en torno a cuatro ejes: la política de compra alimentaria, la gestión de la producción, la distribución de menús y la sensibilización de los niños y niñas acerca del desarrollo sostenible. La iniciativa se inscribe en los compromisos de la ciudad de Montpellier en materia de alimentación sostenible: desde 2014, el Ayuntamiento participa en la política agroecológica y alimentaria (P2A) de Montpellier Méditerranée Métropole, y en 2015 se convirtió en ciudad signataria del MUFPP. Además, desde 2018, el programa MCA está sujeto a la ley EGalim sobre restauración colectiva. Desde el 1 de enero de 2022, esta ley obliga a los establecimientos públicos de restauración

METODOLOGÍA

URBAL es una metodología de seguimiento y evaluación de los impactos de las innovaciones alimentarias sobre diferentes dimensiones de la sostenibilidad. URBAL se plantea como una evaluación cualitativa y participativa, basada principalmente en talleres multiactores a lo largo de los cuales se identifican los cambios que cada innovación genera a corto, medio y largo plazo. Este enfoque bebe de la teoría del cambio y de otros métodos de evaluación de caminos de impacto. URBAL propone una mirada reflexiva sobre 1) los cambios —esperados, inesperados, positivos o negativos, reales o potenciales— que genera la innovación en materia de sostenibilidad; y 2) los elementos que facilitan o frenan dichos cambios. Este enfoque está diseñado especialmente para aquellos actores públicos o privados que quieren hacer sus acciones más sostenibles y constituye una herramienta de reflexión estratégica, de gran utilidad también para la toma de decisiones de financiadores y actores públicos.

Figura 1. La metodología URBAL como orientación para el diseño de evaluaciones de impacto de las innovaciones

Fuente: Beatrice Intoppa

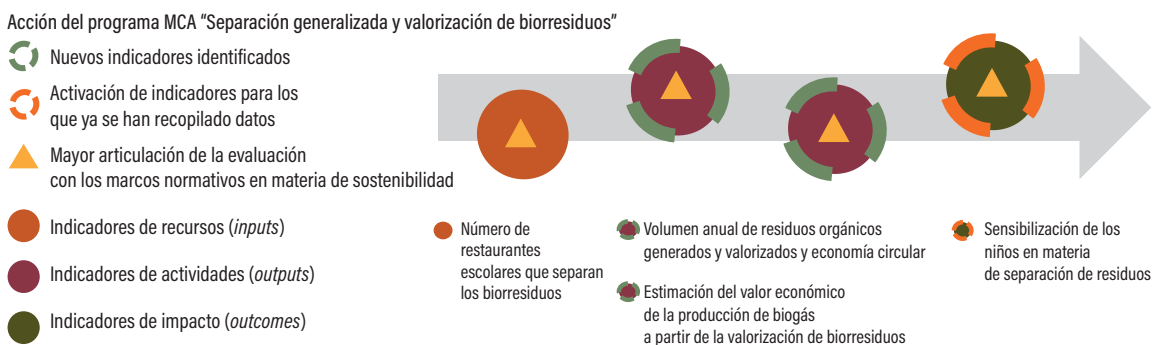
colectiva a servir en sus comedores al menos un 50% de productos sostenibles, de los cuales el 20% deben ser ecológicos. En la restauración escolar, la ley prohíbe los envases de alimentos de plástico y obliga a incluir un menú vegetariano a la semana.

Siguiendo la metodología URBAL, tanto padres como productores, miembros de la DPA, y agentes municipales con actividad en la cocina central o en las escuelas, reflexionaron sobre los cambios que las diferentes acciones promovidas han generado en términos de sostenibilidad. La reflexión se centró en los modos de operación, los obstáculos y las palancas asociados al cambio. A partir de ahí, se debatió sobre las estrategias que favorecen el éxito del programa y las condiciones necesarias para su cambio de escala.

Posteriormente y por petición de la DPA, los resultados de este análisis exhaustivo se utilizaron como base de una evaluación cuantitativa del programa. El objetivo era revisar el conjunto de indicadores disponibles y proponer una evaluación más adaptada a los desafíos específicos identificados en URBAL. También se pretendía alinear mejor el programa con los marcos normativos vigentes. Como resultado, se diseñó conjuntamente una plantilla de análisis para cada acción del proyecto MCA, a partir de una identificación de correspondencias, similitudes y diferencias entre los resultados de URBAL y los marcos normativos local (P2A), nacional (EGalim) y globales (ODS, MUFPP). Esta plantilla constituye una base para la reflexión que permite identificar los indicadores apropiados para evaluar el rendimiento de las acciones, con especial atención a las actividades y los recursos de los que se sirve la innovación, y distinguiendo, según la teoría del cambio, indicadores asociados a recursos (*inputs*), indicadores de actividades (*outputs*) e indicadores de impacto (*outcomes*).

¿Qué aporta la articulación de una evaluación basada en indicadores con una evaluación como URBAL, basada en el análisis de los procesos del cambio y la producción de conocimiento multiactores? En principio, si partimos de la comprensión del proceso de innovación, la elección de indicadores resuelve el problema de la estandarización. Hasta ahora, el sistema de evaluación de MCA se basaba en un conjunto de indicadores que reflejaban el impacto global del programa, sin evaluación diferenciada de cada una de las acciones que lo componen, y sin considerar las etapas del proceso de cambio. Identificar estas etapas y caracterizar los obstáculos o facilitadores que encontramos en el camino de impacto nos da la posibilidad de seleccionar indicadores propios y dar cuenta de las etapas específicas de este camino. Aquí podemos encontrar recursos materiales o contextuales que han permitido llevar a cabo la acción, o bien acciones que se han realizado propiamente para generar el cambio, palancas o frenos que se aplican al cambio, o incluso efectos del mismo a largo plazo sobre el sistema. Por ejemplo, la acción “reparto en lotes más pequeños” busca fraccionar el procedimiento de compra mediante contratos públicos en un mayor número de lotes, con vistas a favorecer la candidatura de una mayor diversidad de productores y transformadores, especialmente estructuras pequeñas y locales. El camino de impacto cartografiado conjuntamente a través de URBAL pone de manifiesto que el *sourcing* —es decir, las consultas realizadas para identificar a proveedores potenciales— es una condición previa favorable al éxito de la acción. Como resultado, se añadió un indicador *ad hoc* al conjunto de indicadores ya existentes.

El análisis de los caminos de impacto también permitió identificar indicadores que era necesario crear,

Figura 2. Ejemplo de apoyo a la evaluación con indicadores aplicando la metodología URBAL

Fuente: Beatrice Intoppa

o activar —en los casos en los que ya se disponía de datos— para mejorar la evaluación del programa. Concretamente, el diálogo multiactores aportó elementos que llevaron a incluir indicadores que reflejan los intereses de la diversidad de actores implicados, en lugar de limitarse a los del promotor del proyecto. Por ejemplo, en el taller participativo las personas que trabajan en los comedores indicaron que las herramientas del “kit de corte” —pensado para facilitar el trabajo de corte de alimentos y reducir el desperdicio de fruta— pueden causar heridas. Tener en cuenta este dato permite garantizar mejores condiciones laborales y prevenir un aumento de los cortes y de las necesidades de atención sanitaria.

Por otro lado, la DPA estaba inmersa en una reflexión acerca de la articulación del sistema de seguimiento-evaluación del programa con una serie de marcos normativos en materia de sostenibilidad (Carta 2PA, EGalim, MUFPP y ODS). Gracias a URBAL se

pudo poner de relieve la contribución del programa a las diferentes dimensiones de la sostenibilidad (económica, social, medioambiental, sanitaria/nutricional y de gobernanza) y facilitar así dicha articulación.

Por ejemplo, la actividad de “separación y valorización de biorresiduos” se había evaluado con el indicador “número de comedores escolares que separan los residuos compostables”, asociado al ODS 11 “Ciudades sostenibles”. A partir de los resultados de URBAL se pudo identificar el impacto de esta actividad sobre la creación de fuentes de energía renovable a partir de biorresiduos, así como en términos de reducción de residuos fruto de la prevención, el reciclaje y la reutilización. Así, los resultados permiten orientar mejor la evaluación, puesto que ponen de relieve la vinculación con el ODS 7 “Garantizar el acceso a energía asequible, confiable, sostenible y moderna para todos”, y el ODS 12 “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”.

La consideración de los diferentes marcos de evaluación, la necesaria adaptación a la escala de la iniciativa MCA de otros indicadores demasiado generalistas, y los datos adicionales proporcionados por URBAL dieron lugar a la reorganización del conjunto de indicadores existentes (Figura 2).

CONCLUSIONES

Definir una estrategia de evaluación basada en indicadores representa un desafío para aquellos actores innovadores cuya intención es medir la contribución de su acción a la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. URBAL puede ser de utilidad para la selección de indicadores en función de las especificidades de cada contexto. Esta metodología se basa en la inteligencia colectiva, por lo que tiene en cuenta la subjetividad de cada una de las partes interesadas, y pone de relieve la dimensión procesual del cambio. Así, el enfoque permite identificar los indicadores pertinentes susceptibles de apoyar una acción estratégica, estableciendo, además, una vinculación con las recomendaciones de marcos referenciales en materia de sostenibilidad definidos a diferentes escalas. Estos indicadores no son sólo indicadores de impacto (*outcome indicators*) sino que permiten también evaluar y hacer un seguimiento exhaustivo de la evolución del proceso de cambio en su conjunto, desde los recursos utilizados (*input indicators*), hasta los diferentes hitos (*output indicators*) que conducen al impacto final. Esta concepción *in itinere* de la evaluación hace que sea más eficiente como orientación para los actores en sus estrategias actuales y futuras.

Referencias

- Brand C., Bricas N., Conaré D., Daviron B., Debru J., Miche L., Soulard C. T. 2017. *Construire des politiques alimentaires urbaines*. Versailles : Éditions Quae, 160 p.
- Innes J.E. 1990. *Knowledge and Public Policy: The Search for Meaningful Indicators*. 2nd Edition. New York: Routledge, 376 p.

Autoras

- Beatrice Intoppa, geógrafa, Universidad de Montpellier, Cirad, UMR ART-Dev, Montpellier, Francia
- Élodie Valette, geógrafa, Universidad de Montpellier, Cirad, UMR ART-Dev, Montpellier, Francia

El proyecto URBAL desarrolla una metodología de evaluación del impacto de las innovaciones alimentarias en ámbito urbano en materia de sostenibilidad. URBAL (N° FC 2015/2440 • N° FDNC Ellgt 00063479) cuenta con el apoyo de la “Thought for Food Initiative” de Agropolis Fondation (a través de “Investissements d’avenir”, programa ANR-10-LABX-0001-01), la Fondation Cariplo y la Fundación Daniel y Nina Carasso.

Más información en: www.urbalfood.org

