



# ¿CÓMO SE LLEVA A LA PRÁCTICA UNA POLÍTICA ALIMENTARIA?

Reflexiones sobre cinco estudios de caso



El panel de IPES-Food quiere expresar su especial agradecimiento a los dos autores principales del informe: el Dr. Jess Halliday, consultor e investigador independiente, y la Profesora Corinna Hawkes, Directora del Centro de Política Alimentaria de la City University of London. Jess Halliday llevó a cabo gran parte de la investigación y coordinó la redacción del informe en nombre del panel; Corinna Hawkes le dio un mayor impulso como relatora dentro del panel de IPES-Food y asumió tareas de redacción y dirección de la investigación.

Los autores principales agradecen a todos los miembros del panel sus aportaciones y desean destacar en particular las valiosas contribuciones del grupo de trabajo «Ciudades»: Molly Anderson, Cecilia Rocha, Desmond McNeill y Maryam Rahmanian.

Merecen un agradecimiento especial Erica Morrell, coautora del estudio de caso de Detroit, en el que su contribución fue esencial, y Cecilia Rocha, coautora en el estudio de caso de Belo Horizonte y la persona que hizo posible las entrevistas en esa ocasión.

Gracias también a todos los entrevistados: Janet Horner, Arnoud Verhoeff, Diana Lee-Smith y otros que prefirieron permanecer en el anonimato; y a Karen den Hertog por organizar las entrevistas y colaborar en el estudio de caso de Ámsterdam. Los autores principales están especialmente agradecidos a Nick Jacobs y Chantal Clément, de la secretaría de IPES-Food, por sus consejos editoriales y su apoyo a la investigación, así como a Simone Bosch por sus aportaciones al trabajo de investigación inicial. Gracias a Véronique Geubelle por el diseño gráfico.

Los autores también están en deuda con los revisores externos, cuyas valiosas contribuciones han servido para enriquecer el informe en las diferentes etapas del proceso: Nicolas Bricas, Marielle Dubbeling y Guido Santini.

Autores principales: Corinna Hawkes y Jess Halliday

Cita: IPES-Food. 2017. ¿Cómo se lleva a la práctica una política alimentaria?  
Reflexiones sobre cinco estudios de caso.

Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles.

**[www.ipes-food.org](http://www.ipes-food.org)**

# ¿CÓMO SE LLEVA A LA PRÁCTICA UNA POLÍTICA ALIMENTARIA?

Reflexiones sobre cinco estudios de caso

El objetivo del presente informe es identificar aquellos elementos que contribuyen al desarrollo y la aplicación de políticas alimentarias y reflexionar sobre las formas de aprovechar estos facilitadores y superar las posibles barreras. Partiendo del análisis de una serie de estudios de caso, se comparten aprendizajes pertinentes para ciudades de todos los tamaños y en todas las etapas de desarrollo de políticas alimentarias —desde pequeñas ciudades que están dando sus primeros pasos en el diseño de políticas relacionadas con la alimentación, hasta grandes ciudades que se esfuerzan por mantener políticas muy avanzadas e integradas— cuyo objetivo último sea la mejora de su sistema alimentario.

# Índice

## 1. INTRODUCCIÓN

Retos alimentarios urbanos .....	4
Medidas de política alimentaria a escala municipal .....	8
Un bagaje de conocimientos sobre políticas alimentarias urbanas cada vez mayor.....	16
Ampliar la base de conocimientos sobre procesos de política alimentaria urbana .....	16

## 2. ESTUDIOS DE CASO

<b>2.1 El enfoque de Belo Horizonte en materia de seguridad alimentaria .....</b>	<b>21</b>
Cómo implantar la política y garantizar su influencia .....	23
Gobernanza y participación pública .....	25
Cómo han conseguido sobrevivir la política y la SMASAN .....	28
Resumen de facilitadore .....	32
<b>2.2 Ley de Promoción y Reglamentación de la Agricultura Urbana de Nairobi .....</b>	<b>33</b>
Un marco político favorable a nivel regional y nacional .....	35
Creación de un entorno propicio a nivel local .....	36
Elaboración de la política.....	38
Fase inicial de la aplicación .....	39
Resumen de facilitadores .....	39
<b>2.3 El Programa de Peso Saludable de Ámsterdam .....</b>	<b>42</b>
Un promotor político .....	44
Choque de enfoques políticos .....	45
Diseño de políticas participativo y basado en la investigación .....	46
Gestionar bien la maratón.....	47
Aprender haciendo, hacer aprendiendo .....	47
Estructuras de gobernanza para promover la integración interdepartamental .....	48
Superar las barreras al trabajo interdepartamenta .....	50
Involucrar a socios externos .....	50

Un fuerte compromiso con las personas afectadas por el problema .....	51
Resultados hasta la fecha .....	52
Resumen de facilitadores .....	53
<b>2.4 Plan de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe .....</b>	<b>55</b>
Orígenes del GHFFP .....	57
Elaboración del Plan .....	58
Aplicación del Plan de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe .....	59
Financiación .....	61
Garantizar la asistencia y gestionar el conflicto .....	62
Revisión y próximos pasos .....	64
Resumen de facilitadores .....	64
<b>2.5 Ordenanza de Agricultura Urbana de Detroit .....</b>	<b>70</b>
La necesidad de regular la agricultura urbana en Detroit .....	70
Garantizar la exención de la ley estatal .....	71
La redacción de la Ordenanza .....	74
La aplicación de la Ordenanza .....	76
Resumen de facilitadores .....	77
<b>3. HACER REALIDAD EL CAMBIO</b>	
<b>3.1 Facilitadores del desarrollo y la aplicación de las políticas .....</b>	<b>80</b>
<b>3.2 Cómo aprovechar los facilitadores .....</b>	<b>101</b>
<b>3.3 Próximos pasos en materia de política alimentaria urbana? .....</b>	<b>103</b>
Apéndice .....	106
Bibliografía .....	111
Miembros del panel .....	119

## RETOS ALIMENTARIOS URBANOS

Las ciudades están al frente de uno de los problemas más acuciantes de nuestros tiempos: la alimentación.

Según las Naciones Unidas (ONU), el 54 % de la población mundial vivía en zonas urbanas en 2016 —y se prevé que esa cifra aumente hasta el 66 % en 2050—. En estos datos se incluyen «megalópolis» cuya población supera los diez millones (29 en 2015), grandes ciudades con entre cinco y diez millones de habitantes (44 en 2015) y pequeñas y medianas ciudades con menos de un millón de habitantes. En estas últimas es donde se prevé la mayor parte del crecimiento urbano en el futuro (ONU Hábitat, 2016; Naciones Unidas, 2014).

Independientemente del lugar de residencia, todos necesitamos comer para crecer y vivir, idealmente varias veces al día.

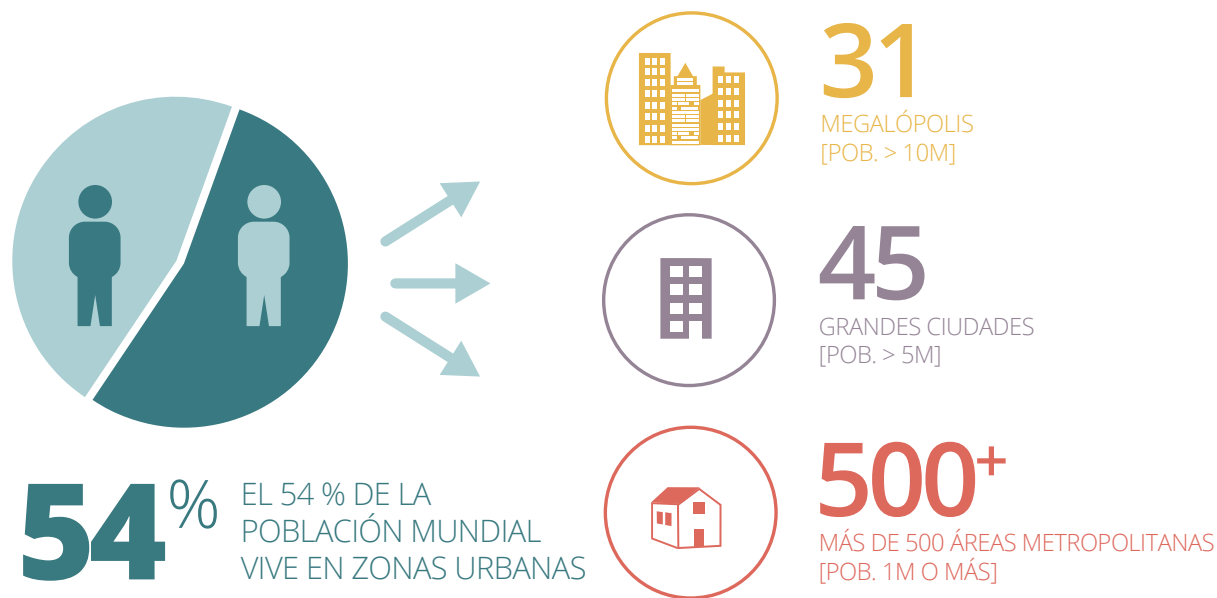
Sin embargo, a escala global, los sistemas alimentarios no están dando respuesta a este imperativo. A pesar de los progresos en términos porcentuales, 795 millones de personas seguían padeciendo inseguridad alimentaria en 2015 (FAO et al., 2015). 2000 millones sufren de «hambre oculta» por las carencias de micronutrientes, 159 millones de niños presentan retrasos en el crecimiento y más de 1900 millones de adultos son obesos o tienen sobrepeso (IFPRI, 2016). Los sistemas alimentarios también contribuyen a agudizar problemas como el cambio climático, el despilfarro, la degradación del medio ambiente y la desigualdad económica. En un mundo que atraviesa un rápido proceso de urbanización, estas cuestiones se han convertido en graves desafíos para las ciudades, que se ven cada vez más implicadas en problemas del sistema alimentario que superan de largo sus propias fronteras.

Por ejemplo, se estima que los sistemas alimentarios son responsables de hasta el 29 %

de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero de origen antropogénico (Vermeulen et al., 2012). Las emisiones relacionadas con la alimentación se suman a la ya considerable huella ambiental y climática de las ciudades, por lo que éstas desempeñan un papel clave para hacer frente al cambio climático. Mientras tanto, se siguen desperdiciando cantidades ingentes de alimentos, y no solo por parte de los consumidores de las ciudades, sino que este despilfarro se da en todas las etapas de la cadena de suministro alimentario, incluyendo una considerable proporción que se echa a perder durante el transporte (FAO, 2015). En muchos lugares, los vertederos están alcanzando su capacidad máxima y los alimentos en descomposición están provocando emisiones de gases de efecto invernadero y vertidos de lixiviados tóxicos en las aguas subterráneas (El-Fadel et al., 1997). Si las ciudades no asumen el desafío de redistribuir, reutilizar, compostar o eliminar de manera higiénica los alimentos estropeados y desperdiciados, esto puede suponer un riesgo importante para el medio ambiente (Dubbeling et al., 2016b).

El crecimiento de las ciudades viene acompañado de una mayor demanda urbana de alimentos que también genera un fuerte impacto en las zonas rurales y en las cadenas de suministro agrícola (Marsden, 2013; Sonnino, 2009). Las ciudades dependen de recursos alimentarios externos y sus necesidades suelen superar la capacidad de la región agrícola circundante. Si bien la urbanización ofrece oportunidades a los productores rurales, muchos de ellos —especialmente los pequeños agricultores de los países menos desarrollados— carecen de la resiliencia, los recursos, los conocimientos y la infraestructura necesarios para acceder a nuevos mercados (IFAD, 2016). La fuerte demanda de alimentos de las ciudades también está provocando una mayor competencia por la tierra, puesto que el desarrollo está invadiendo las tierras agrícolas periurbanas (Minten et al., 2017).

FIGURA 1 - TENDENCIAS DE URBANIZACIÓN EN 2016



Para garantizar un suministro estable de alimentos también es necesario desarrollar la infraestructura y la logística, lo que a su vez requiere una planificación concertada por parte de las ciudades (FAO, 2001). Otro desafío relacionado con la infraestructura de suministro de alimentos es garantizar la inocuidad de los alimentos. Una infraestructura deficiente, en particular en los países menos desarrollados del Sur, puede provocar que los alimentos se produzcan, almacenen o transporten en condiciones insalubres antes de llegar a los consumidores urbanos, lo que entraña riesgos de enfermedades de origen alimentario (Argenti, 2000; Resnick, 2017). Dentro de las ciudades, las largas jornadas de trabajo y las infraviviendas hacen que muchos trabajadores dependan de la comida de los puestos callejeros. Si bien este tipo de oficios artesanales suponen una buena oportunidad económica, es posible que los vendedores no tengan acceso a agua potable, refrigeración, zonas de preparación de alimentos higiénicas o formación básica en materia de inocuidad de los alimentos (Bricas, 2017).

Otro de los desafíos son las condiciones laborales en el sector de los servicios alimentarios urbanos. La remuneración y las condiciones de muchos de estos trabajos son deficientes; los trabajadores —desde los mataderos hasta las líneas de producción de las fábricas, pasando por los restaurantes de comida rápida y los comedores escolares— se consideran mano de obra poco cualificada y tienen pocas oportunidades de formación o promoción profesional (Freudenberg y Silver, 2013).

Un aspecto positivo de los sistemas alimentarios urbanos es la diversidad de alimentos disponibles en la mayoría de las ciudades. Sin embargo, dado que las ciudades se caracterizan por los extremos de opulencia y pobreza, esto beneficia de manera desproporcionada a los grupos más ricos, mientras que para una mayoría de población urbana conseguir alimentos nutritivos es una verdadera odisea (Ruel et al., 2017). Esta inseguridad alimentaria se agrava en tiempos de crisis económica y cortes de suministro (Bohstedt, 2014;

Morgan y Sonnino, 2010). Esto incluye a los países relativamente prósperos del Norte, donde las referencias a los «bancos de alimentos» se han disparado recientemente debido al aumento de la pobreza urbana (Dowler et al., 2011).

El problema del acceso a los alimentos en las ciudades también presenta una dimensión espacial. Los habitantes de las ciudades no sólo necesitan alimentos suficientes, sino también acceso a dietas sanas y nutritivas. Sin embargo, muchos barrios urbanos no disponen de mercados y tiendas en los que se vendan productos saludables, especialmente aquellos barrios menos prósperos y con oportunidades comerciales más limitadas para los minoristas (por ejemplo, Russell y Heidkamp, 2011; Wrigley et al., 2003; Whelan et al., 2002). Los productos baratos, precocinados y procesados con bajo valor nutritivo —en particular los que son objeto de una intensa comercialización— tienden a ser ubicuos, lo que contribuye a una incidencia desproporcionadamente alta de la obesidad y otros problemas de salud relacionados con la dieta (Hawkes et al., 2017; Morgan y Sonnino, 2010).

Por todo ello, las ciudades desempeñan un papel fundamental a la hora de afrontar los desafíos del sistema alimentario en beneficio de sus propias poblaciones, de los productores rurales que las abastecen y de la comunidad mundial. Para ello, se requiere una acción política coordinada a todos los niveles.

Este imperativo ha sido reconocido a escala global. En la conferencia de las Naciones Unidas Hábitat III que se celebró en octubre de 2016 (Quito, Ecuador), se aprobó una «Nueva Agenda Urbana» para orientar el proceso de urbanización durante los próximos 20 años. En esta hoja de ruta se establecen compromisos explícitos para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, reforzar la planificación de los sistemas alimentarios, trabajar por encima de las divisiones

entre zonas urbanas y rurales y coordinar las políticas alimentarias con las de energía, agua, salud, transporte y residuos (Naciones Unidas, 2016). Además, la necesidad de «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» figura como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados en 2015 (Naciones Unidas, 2015). Cada vez es más evidente que convertir el desarrollo sostenible en una realidad pasa necesariamente por dar respuesta a los desafíos alimentarios asociados con las áreas urbanas —citados más arriba—.

Además, a escala local, un número creciente de gobiernos municipales se está enfrentando a los retos que supone el desarrollo de **políticas alimentarias urbanas** (ver definición en el Recuadro 1).<sup>1</sup> En el presente informe se analiza la forma en que han surgido dichas políticas.

**FIGURA 2 - ODS 11: LOGRAR QUE LAS CIUDADES SEAN INCLUSIVAS, SEGURAS, RESILIENTES Y SOSTENIBLES**



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2017

1. La utilización del término «política» en este informe hace referencia a las actuaciones gubernamentales. Dichas actuaciones, como se observa en el mismo, a menudo implican a la sociedad civil y a otros actores. Sin embargo, en el presente informe no se incluyen ejemplos de acciones de base dirigidas por ciudadanos e independientes de los gobiernos.



## RECUADRO 1: ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS URBANAS?

Una política alimentaria urbana es una actuación concertada de los gobiernos municipales para hacer frente a los desafíos relacionados con la alimentación. Las políticas alimentarias urbanas suelen ser el resultado de una fuerte participación por parte de la sociedad civil y otros actores, como demuestran los ejemplos de este informe; sin embargo, las acciones de base, dirigidas por los ciudadanos e independientes de los gobiernos no constituyen políticas alimentarias urbanas propiamente dichas.

Las políticas alimentarias urbanas abarcan un amplio espectro que va desde enfoques integrados hasta políticas específicas sobre una sola cuestión (Bricas, 2017; Calori y Magarini, 2016). Las políticas alimentarias urbanas integradas son aquellas que tratan de hacer frente a los múltiples desafíos de los sistemas alimentarios y que, por lo general, requieren que se establezcan puentes entre múltiples departamentos gubernamentales y ámbitos de actuación y que se creen nuevos órganos de gobernanza. El proceso de elaboración de políticas alimentarias urbanas integradas suele comenzar con una evaluación de todas las problemáticas relacionadas con la alimentación presentes en la ciudad, y de toda la gama de instrumentos de políticas de que dispone la ciudad para hacerles frente (Bricas, 2017).

Sin embargo, la mayoría de las políticas alimentarias urbanas consisten en medidas específicas con objetivos concretos, tales como abordar un problema concreto de salud pública o ambiental (por ejemplo, la obesidad o el desperdicio de alimentos). Esas medidas pueden allanar el camino para las políticas alimentarias integradas, e incorporarse a ellas en una etapa posterior, y también pueden tener beneficios en otros ámbitos de actuación.

Las políticas alimentarias urbanas en sí mismas solo pueden considerarse como un factor más que contribuye al cambio de los sistemas alimentarios a mayor escala (Barling et al., 2002). Como parte de lo que puede denominarse «gobernanza multinivel», es decir, el mosaico de políticas que se solapan a nivel local, nacional, regional y mundial, las ciudades tienen competencias y responsabilidades limitadas (y variables) para tratar las cuestiones alimentarias dentro de sus fronteras. Muchos problemas relacionados con el sistema alimentario dependen de imperativos a nivel nacional e internacional, por ejemplo, las políticas comerciales, económicas, agrícolas y de salud pública, y no pueden abordarse en su totalidad a nivel municipal.

FIGURA 3 - MÚLTIPLES PUNTOS DE ENTRADA PARA LA POLÍTICA ALIMENTARIA URBANA



## MEDIDAS DE POLÍTICA ALIMENTARIA A ESCALA MUNICIPAL

En las dos últimas décadas, cientos de ciudades de todo el mundo han desarrollado políticas alimentarias o estructuras de gobernanza (ver, por ejemplo: Baker y de Zeeuw, 2015; Centre for a Livable Future, 2015; Forster et al., 2015a; Jégou y Carey 2015; Morague-Faus et al., 2013). Estos gobiernos municipales —cada uno con sus competencias y responsabilidades particulares en materia de políticas y con distintos grados de autonomía respecto del nivel nacional— se están movilizando para responder a los desafíos relacionados con la alimentación a los que se enfrentan (ver ejemplos en el Recuadro 2). Los gobiernos de estas ciudades se han posicionado de forma tajante: las políticas alimentarias pueden resolver problemas. Las actuaciones no se limitan únicamente al Norte o al Sur, a las ciudades ricas o pobres, o a las grandes o pequeñas<sup>2</sup>.

El hecho de que los gobiernos urbanos estén tomando medidas para responder a los desafíos del sistema alimentario no es algo nuevo. Garantizar un suministro estable de alimentos para la población urbana ha sido una preocupación constante de los estados y gobiernos municipales desde las primeras civilizaciones y, por lo menos hasta la revolución industrial, después de la cual los gobiernos nacionales fueron asumiendo progresivamente la responsabilidad del abastecimiento y el saneamiento (Daviron et al., 2017; Steel, 2008). Sin embargo, lo que sí es nuevo es la escala y la complejidad de los desafíos descritos anteriormente, que afectan a todo el sistema alimentario. Son precisamente estos desafíos los que tratan de abordar las políticas alimentarias urbanas de finales del siglo XX y principios del XXI.

A menudo las ciudades se han visto empujadas a actuar en respuesta a la aparición de problemas o crisis específicas (Bricas et al.,

2. Cerca del 40 % de las ciudades firmantes del Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (a principios de 2017) se encuentran en países con ingresos bajos y medios del Sur.

2017). Como muestran los ejemplos del Recuadro 2, algunas están más preocupadas por la falta de acceso a alimentos nutritivos, es decir, por la inseguridad alimentaria (por ejemplo, la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Medellín, Colombia); otras por la obesidad (por ejemplo, el impuesto a la comida basura establecido legamente por la Nación Navajo, EE.UU.); otras por el cambio climático y los residuos (como la protección de las «vías verdes» en Bobo-Dioulasso, Burkina Faso, y la Política Zero Waste en San Francisco, EE.UU.) y otras se centran en una economía local deprimida y en la creación de puestos de trabajo (por ejemplo, la política de agricultura urbana en Ciudad del Cabo, Sudáfrica; y el programa del Mercado Central en Valsui (Rumanía). En otros casos, las ciudades se han visto movidas por el deseo de aprovechar responsabilidades políticas que ya tenían (por ejemplo, la adquisición pública de alimentos) para lograr nuevos fines, o para replantearse los sistemas de planificación urbana de forma más amplia (por ejemplo, la Política de Desarrollo Sostenible y Alimentación en Malmö, Suecia). En otros lugares, las ciudades han reconocido que los problemas alimentarios están vinculados entre sí y que las estrategias integradas pueden ayudar a dar solución a un amplio abanico de desafíos urbanos (Bricas et al., 2017) —como en el caso de la Estrategia Alimentaria de Toronto, Canadá—.

Para demostrar el gran potencial de las ciudades como agentes de cambio, basta con conocer las numerosas redes y colaboraciones que se han establecido para fomentar la cooperación y el aprendizaje mutuo entre ciudades en ámbitos de actuación relacionados con la alimentación, y con vistas a la promoción sus actividades. En el Recuadro 3 figuran ejemplos de colaboraciones nacionales, regionales y mundiales en torno a la

política alimentaria urbana. Cabe destacar el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (MUFPP), que ha sido objeto de una atención particular desde su firma a finales de 2015. Unas 140 ciudades firmantes (hasta abril de 2017) se han comprometido a trabajar en pro de «sistemas alimentarios sostenibles que sean inclusivos, resilientes, seguros y diversos», y a alentar a otras a hacer lo mismo (MUFPP, 2015). También ha aumentado la colaboración en torno al concepto de Sistemas Agroalimentarios Ciudad-Región (CRFS, por sus siglas en inglés), que implica la «compleja red de actores, procesos y relaciones vinculados a la producción, la elaboración, la comercialización y el consumo de alimentos» y «los flujos de personas, bienes y servicios de los ecosistemas» a través de un paisaje regional que comprende zonas urbanas, periurbanas y rurales (Dubbeling et al., 2016c, p.16)<sup>3</sup>. Esta perspectiva territorial es importante porque aspira a maximizar los vínculos ecológicos y socioeconómicos y a fomentar la gobernanza conjunta de actores urbanos y regionales (Jennings et al., 2015) —también cuando en el enfoque no se incluyan los efectos de la urbanización y los sistemas alimentarios urbanos que se extienden más allá de la región circundante— (Wiskerke, 2009). De manera similar, y en respuesta a los efectos de la cambiante dinámica urbano-rural tanto dentro como fuera de las ciudades, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas está preparando recomendaciones de políticas sobre «Urbanización, transformación rural e implicaciones para la seguridad alimentaria y la nutrición», cuya adopción está prevista para finales de 2017 (CFS, 2016).

3. Esta definición fue acordada en una reunión de consulta entre expertos de distintas partes interesadas acogida por la FAO en diciembre de 2013 y supone la base fundamental de la iniciativa de los Sistemas Agroalimentarios Ciudad-Región en la que se incluyen siete organizaciones internacionales (ver Recuadro 2).

## RECUADRO 2: EJEMPLOS DE POLÍTICAS ALIMENTARIAS URBANAS DE TODO EL MUNDO

### **Programa de microhuertos, Dakar (Senegal)**

Su objetivo es incrementar el acceso a alimentos y oportunidades económicas en un contexto de altos niveles de pobreza e inseguridad alimentaria, asegurando al mismo tiempo que los residuos sean utilizados de forma respetuosa con el medio ambiente en aquellos lugares en los que no hay espacio para el cultivo de alimentos. El programa cuenta con el apoyo del gobierno municipal y la financiación de la FAO, el Ayuntamiento de Milán y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, y la idea es proporcionar acceso a espacios de cultivo y formación en materia de cultivo hidropónico, recurriendo al uso de sustratos baratos y disponibles localmente. Se han generado ingresos y alimentos saludables para 4000 familias y se ha incrementado el consumo de vegetales entre las familias de los participantes. (Fuentes: Forster et al., 2015a; Ba y Ba, 2007; Baudoin, 2010).

### **Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, Medellín (Colombia)**

Su objetivo es proporcionar una dieta adecuada, equilibrada y saludable para todos, en un contexto de elevada inseguridad alimentaria en el que la mitad de la población está por debajo o por encima de su peso. Además, contempla el apoyo a la agricultura sostenible, el comercio justo, la igualdad de género y el crecimiento demográfico, debido a la migración. Gestionada por la Unidad de Seguridad Alimentaria del gobierno de Medellín, incluye otras medidas como el suministro de alimentos o programas educativos. El Comité está presidido por el alcalde y en él participan actores de departamentos municipales, de ONG, del mundo académico, de empresas y del sector de la salud. Cuenta con la supervisión de la Universidad de Antioquia. (Fuentes: FAO, 2016).

### **Huertos en asentamientos informales, Medellín (Colombia)**

Su objetivo es mejorar la infraestructura, la cohesión social y la seguridad alimentaria, y proporcionar formación y oportunidades económicas en un contexto en el que existen numerosos problemas sociales y extensos asentamientos informales que se erigieron tras la guerra civil. Gestionado por la Agencia de Desarrollo Urbano y financiado por la empresa de servicios municipales EPM y la ONG Fundación Salva Terra, incluye formación en cultivos agroecológicos cooperativos, un huerto escolar y el trueque de excedentes con el banco de alimentos. En 2014, 700 familias se habían beneficiado de esta iniciativa y el número de espacios de cultivo había pasado de 7 a 21. (Fuentes: Laidlaw, 2015; Baker y Brandwijk, 2016).

### **Plan de Acción contra la Pobreza Alimentaria, Brighton y Hove (Reino Unido)**

Su objetivo es evitar que las personas en riesgo de pobreza alimentaria lleguen a un punto crítico, en un contexto en el que el número de personas que recurre a los bancos de alimentos está en aumento debido al desempleo, el alto coste de la vivienda y los cambios en las prestaciones sociales. Garantizar el acceso a cantidades suficientes de alimentos saludables y nutritivos también contribuye a obtener mejores resultados educativos, sociales y de salud pública a largo plazo. El desarrollo del plan fue impulsado por la Brighton

and Hove Food Partnership, con aportaciones del Ayuntamiento de Brighton y Hove y de 50 organizaciones. Las 78 acciones —desde iniciativas estratégicas hasta proyectos prácticos— son llevadas a cabo por los socios. Los progresos y las prioridades se evalúan en una reunión anual. (Fuentes: Brighton & Hove Food Partnership, 2015).

### **Programa de Agricultura Urbana de Rosario (Argentina)**

Su objetivo es complementar la distribución de alimentos, proporcionar ingresos a los más desfavorecidos y promover la regeneración de las tierras, la inclusión social y el crecimiento económico, sobre todo tras la crisis económica de principios de la década de 2000, que generó inseguridad alimentaria y un cierto malestar social. Se trata de una colaboración entre la Secretaría de Promoción Social del Ayuntamiento, el Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas y Pro-Huerta, que proporciona herramientas, semillas y formación en agroecología y promueve el cultivo en el espacio urbano. En 2013 había 400 agricultores, se cultivaban 22 hectáreas de tierra de la ciudad y se habían establecido tres empresas de procesamiento de productos excedentarios. (Fuentes: RUAF, 2015; Roitman y Bifarello, 2010).

### **Proyecto de Agricultura Urbana Participativa (AGRUPAR), Quito (Ecuador)**

Su objetivo es mejorar la seguridad alimentaria y crear puestos de trabajo en un contexto de crisis económica y de fuerte migración rural que dio lugar a altos niveles de pobreza e inseguridad alimentaria. AGRUPAR también promueve la inclusión social, la diversidad de dietas y la gestión ambiental. Forma parte de la Agencia de Promoción Económica, CONQUITO. El programa piloto fue financiado por el Ayuntamiento, ONU-Hábitat y el IDRC. El proyecto proporciona semillas y formación en materia de agricultura ecológica y anima a los grupos más productivos a vender los excedentes. Entre 2002 y 2015, se crearon 2700 huertos, con una superficie de 2924 hectáreas, y se formó a 19 200 personas. La venta de los excedentes genera ingresos adicionales considerables (un promedio de 151 dólares al mes). (Fuentes: Forster et al., 2015; Baker y de Zeeuw, 2015).

### **Plan del Sistema Alimentario del Área Metropolitana de Filadelfia (Estados Unidos)**

Su objetivo es incrementar la seguridad y los beneficios económicos, sociales y ambientales del sistema alimentario regional, en un contexto en el que uno de cada diez hogares sufre de inseguridad alimentaria y dos de cada tres adultos tienen sobrepeso o son obesos. El plan fue elaborado por la Comisión de Planificación Regional del Valle de Delaware (la autoridad oficial de planificación del área metropolitana de Filadelfia) y el Comité de Partes Interesadas del Sistema Alimentario del Área Metropolitana de Filadelfia. Contiene recomendaciones de políticas para los gobiernos municipales y regionales relacionadas con la actividad agraria y la agricultura sostenible, el desarrollo económico, la salud, la equidad y la colaboración, algunas de las cuales ya se han llevado a la práctica. (Fuente: Baker y de Zeeuw, 2015).

### **Protección de las vías verdes en Bobo-Dioulasso (Burkina Faso)**

Su objetivo es mitigar los efectos del cambio climático y apoyar a los horticultores, cuyo medio de vida se ha visto amenazado por los cambios en las condiciones ambientales,

promoviendo el uso multifuncional y productivo de la tierra en espacios abiertos. El comité de gestión incluyó al alcalde y a varios actores municipales, la Escuela Nacional de Aguas y Bosques y varias ONG. ONU-Hábitat y la RUAF apoyaron y coordinaron el plan, que incluía producción forestal, jardinería, actividades de ocio y educativas, excavación de pozos y construcción de muros. Se plantaron más de 15 000 plantas nuevas, se mejoró el drenaje y las familias pudieron reducir su gasto en alimentación comiendo productos cultivados en casa. (Fuente: Sy et al., 2014).

### **Consejo de Política Alimentaria de Bristol (Reino Unido)**

Su objetivo es mejorar la resiliencia del sistema alimentario municipal en un contexto de preocupación por la fuerte dependencia de la industria alimentaria de los combustibles fósiles. La iniciativa del Consejo de Política Alimentaria también fomenta la economía local, la salud pública y la cohesión de la comunidad. Se reúne al margen del consejo municipal, pero incluye a actores gubernamentales, colectivos, ONG y representantes del sector privado. Aboga por políticas que apoyen sistemas alimentarios saludables, sostenibles y resilientes, facilita iniciativas, delega tareas/programas y supervisa su avance, y crea conciencia sobre los problemas. (Fuentes: Moragues-Faus y Morgan, 2015; Carey, 2013; Halliday, 2015).

### **Plan de Desechos Alimentarios y de Jardinería, Hong Kong**

Su objetivo es reducir el volumen de desechos alimentarios que llega a los vertederos, debido a que los de Hong Kong están llegando a su máxima capacidad y existe la preocupación de que los alimentos en descomposición contaminen las aguas subterráneas y emitan gases que afecten a la calidad del aire. También impulsa el abastecimiento de alimentos de emergencia a través de la reutilización y la donación. El principal motor de este Plan es la Oficina de Medio Ambiente del Gobierno de Hong Kong. El comité de coordinación está formado por el gobierno local y actores de la cadena alimentaria. La campaña incluye una carta de empresas, un programa de certificación de restaurantes y la formación de «embajadores» comunitarios. (Fuentes: Oficina de Medio Ambiente, 2014; Food Wise Hong Kong, 2013; Departamento de Protección del Medio Ambiente, 2016).

### **Política de Desarrollo Sostenible y Alimentación, Malmö (Suecia)**

Su objetivo es reducir la contribución al cambio climático de la alimentación de los comedores públicos, en un contexto en el que el sistema alimentario de Suecia es responsable del 25 % de los GEI de consumo privado. También aporta ventajas económicas mediante el abastecimiento de alimentos locales cuando es posible, y beneficios de salud pública. La política fue concebida por funcionarios públicos y una figura política, y está dirigida por el Departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento en cooperación con otros departamentos municipales. Las principales actuaciones consisten en reducir la carne que se sirve en los comedores públicos y trabajar para conseguir que el 100% de los productos de adquisición pública sean ecológicos para el año 2020. A finales de 2015, el 55 % de los alimentos en los comedores públicos eran ecológicos; y a fecha del presente informe ya se ha producido una pequeña reducción de las emisiones de GEI. (Fuentes: Moragues-Faus y Morgan, 2015; Ayuntamiento de Malmö, 2010; Andersson y Nillson, 2012).

### **Reutilización del aceite de cocina, Río de Janeiro (Brasil)**

Su objetivo es proteger los recursos hídricos y preservar la infraestructura y la seguridad del agua potable evitando que se vierta aceite de cocina usado por el desagüe. También se busca generar beneficios económicos derivados de la creación de empleo. Los principales actores son la Secretaría de Estado para el Medio Ambiente, el Instituto Estatal de Medio Ambiente de Río de Janeiro y empresas privadas. El programa consiste en la recogida del aceite de cocina por parte de cooperativas. Posteriormente, empresas privadas reutilizan este aceite para la fabricación de jabón y biodiésel. Cada año se recogen tres millones de litros de aceite y hasta la fecha ya se han creado 400 puestos de trabajo en las cooperativas de recogida de aceite. (Fuente: C40 Cities, 2012).

### **Zero Waste, San Francisco (Estados Unidos)**

Zero Waste (Cero residuos) persigue el objetivo de reducir a cero los residuos que se envían a los vertederos/incineradoras para el año 2020, en un contexto en el que la ciudad se está quedando sin espacio para vertederos y existe cada vez más preocupación por los gases tóxicos y la contaminación de las aguas subterráneas. Los principales actores son el Departamento de Medio Ambiente y el transportista de residuos municipal, Recology; y además, existe una amplia cooperación entre los departamentos municipales y se cuenta aportaciones de otras organizaciones y de ciudadanos. La política comprende una serie de ordenanzas municipales, actividades de divulgación y educación, y acciones de promoción del diseño de productos ambientales. Hasta la fecha, se ha conseguido desviar el 80 %, se recogen diariamente 300 toneladas de restos de alimentos y se utilizan 100 millones de bolsas de plástico menos al año. (Fuente: SF Environment, 2016).

### **Flagship Food Boroughs de Londres (Reino Unido)**

Flagship Food Boroughs (Distritos alimentarios emblemáticos) tiene por objetivo reducir la obesidad infantil y la diabetes adulta, puesto que los altos niveles de pobreza alimentaria llevan asociado un mayor consumo de alimentos baratos y poco saludables. El programa también persigue la mejora del rendimiento académico, las habilidades y la cultura en materia de alimentación. Los distritos alimentarios emblemáticos son Lambeth y Croydon. El programa cuenta con el apoyo del alcalde de Londres y del Consejo de Alimentación de Londres, así como de los principales supermercados; y el Departamento de Educación nacional ha aportado financiación. Muchas actividades se centran en las escuelas (educación, comidas escolares, clubes de desayuno y almuerzo). Otras se centran en el cultivo de alimentos y el suministro de tickets de comida para familias con bajos ingresos. (Fuentes: GLA, 2016).

### **Ley Saludable de la Nación Diné, Nación Navajo**

Su objetivo es frenar las altas tasas de obesidad y diabetes, generar ingresos para programas de salud y educación e iniciativas agrarias, en un contexto en el que el acceso a alimentos saludables es limitado. Los actores son la Alianza de Defensa de la Comunidad Diné, los líderes de la Nación Navajo y la Comisión Fiscal Navajo. La política se centra en incrementar el impuesto sobre las ventas de alimentos no saludables y eliminarlo en el caso de los alimentos saludables. (Fuente: Barclay, 2015).

### **Estrategia Alimentaria de Toronto (Canadá)**

Su objetivo es apoyar los condicionantes sociales de la salud en un contexto en el que existen grandes desigualdades y un alto nivel de inseguridad alimentaria. También busca crear una ciudad habitable, reducir los impactos ambientales e impulsar la economía. Los principales actores son la Junta de Salud, la Sanidad Pública de Toronto, el Consejo de Política Alimentaria de Toronto y muchos departamentos gubernamentales. Aprovecha los recursos y las estructuras del gobierno municipal para abordar cuestiones relacionadas con el acceso a alimentos saludables, la comunidad y la inclusión, la alfabetización alimentaria, el desarrollo económico, la infraestructura y la cadena de suministro, y el entorno alimentario. (Fuentes: Mah y Thang, 2013; Forster et al., 2015).

### **Normas alimentarias de la ciudad de Nueva York (Estados Unidos)**

Su objetivo es reducir la prevalencia de enfermedades crónicas en un contexto de altos niveles de obesidad, especialmente en los barrios de minorías y con bajos ingresos, reduciendo así la presión sobre Medicare y ayudando a evitar que las familias caigan en la pobreza cuando la persona responsable de los ingresos familiares no puede trabajar debido a una enfermedad. Las normas fueron creadas mediante un decreto ejecutivo del Ayuntamiento y la financiación corrió a cargo de los centros federales de control de enfermedades. El Departamento de Salud e Higiene Mental asesora a los organismos sobre su aplicación. Las normas son de obligado cumplimiento en los establecimientos alimentarios del sector público. En 2015, el cumplimiento por parte de los distintos organismos fue del 96 % y los hospitales y empresas privadas también mostraron interés. (Fuentes: Forster et al., 2015a; Oficina del Alcalde, 2008; Departamento de Salud e Higiene Mental, 2006).

### **Política de Agricultura Urbana, Ciudad del Cabo (Sudáfrica)**

Su objetivo es ofrecer oportunidades económicas a los residentes más pobres, ayudar a alimentar a las familias y promover la igualdad social. La Unidad de Agricultura Urbana se encuentra en la sede de la Dirección de Desarrollo Económico y Humano. Existe un grupo de trabajo interdepartamental y se promueve la cooperación con las ONG. Se ha asumido un compromiso con la agricultura urbana en los procesos de planificación. Cada año se presta asistencia a entre 50 y 60 huertos y se imparte formación técnica y comercial. (Fuentes: Baker y de Zeeuw, 2015; Visser, 2015; Ayuntamiento de Ciudad del Cabo, 2007).

### **Mercado central de Vaslui (Rumanía)**

Su objetivo es impulsar la economía local y los ingresos de los numerosos pequeños agricultores locales que producen frutas y verduras en las cercanías, pero que no vendían sus productos en la ciudad porque los supermercados habían copado el abastecimiento. También contribuye al desarrollo sostenible y a la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. El Ayuntamiento de Vaslui aportó 3,5 millones de euros de financiación para la construcción de un mercado dedicado a la venta directa de los excedentes de productos de las pequeñas explotaciones. Existen condiciones especiales de alquiler para los productores locales y periódicamente se organizan eventos para promocionar los productos locales. (Fuente: Jégou y Carey, 2015).



### **Fruteros con licencia en Oakland (Estados Unidos)**

Su objetivo es mejorar la seguridad alimentaria y permitir que los fruteros (vendedores ambulantes de alimentos) se profesionalicen y obtengan ingresos estables, en un contexto en el que este tipo de venta antes era ilegal y existían escasas normas de higiene. Esta iniciativa surgió en un principio de los propios fruteros, que crearon una asociación y colaboraron con el Departamento de Salud Pública del Condado de Alameda, la Academia de Salud Comunitaria y la Escuela de Salud Pública de Berkeley para ejercer presión sobre el Ayuntamiento de Oakland. En virtud de la ordenanza resultante, el Ayuntamiento concede permisos a los fruteros, siempre y cuando cumplan con los requisitos y se sometan a inspecciones periódicas. Los informes de los medios de comunicación revelan que se han producido mejoras en la seguridad alimentaria y en las condiciones de vida de los fruteros. (Fuentes: Ayuntamiento de Oakland, 1997; NPLAN, 2009; Moody, 2008).

### **Formación sobre inocuidad de los alimentos vendidos en las calles, Abiyán (Costa de Marfil)**

Su objetivo es mejorar la seguridad y la calidad de los alimentos, ayudar a los vendedores a gestionar sus negocios e identificar problemas sociales (por ejemplo, el trabajo infantil), y se puso en marcha después de que una evaluación del Programa de asistencia financiera revelara que la mayoría de los vendedores carecían de permiso. Los actores fueron el gobierno municipal, los servicios de salud comunitarios y el Ministerio de Salud nacional. Contempla la «formación de formadores»: primero se capacita a los miembros del personal técnico y luego éstos transmiten los conocimientos a los vendedores. Más de 200 vendedores ambulantes de alimentos de diez distritos de Abiyán, en su mayoría mujeres, recibieron formación. (Fuente: Forster et al., 2015a).

### **Plataforma de trazabilidad de los alimentos, Shanghái (China)**

Su objetivo es fomentar una mayor trazabilidad de los problemas vinculados a la inocuidad de los alimentos, ya que anteriormente la información sobre inocuidad de los alimentos estaba repartida en varios departamentos y no existía una plataforma común de trazabilidad. También se encarga de supervisar las prácticas de minoristas y restaurantes. El gobierno municipal ha trabajado con la empresa estadounidense Ecolab Inc. La supervisión corre a cargo de la Administración de Alimentos y Medicamentos de Shanghái, con cierta participación de los gobiernos municipales y de distrito y de las autoridades agrícolas. El uso del Programa de Regulación de la Gestión de la Trazabilidad de la Información sobre Seguridad Alimentaria de Shanghái es obligatorio para las empresas alimentarias. El desempeño de los restaurantes y las tiendas de alimentos se publica en línea utilizando una serie de iconos. (Forster et al., 2015a; Jian, 2014). Use of Shanghai Food Safety Information Tracing Management Regulation Program is mandatory for food businesses. Performance of restaurants and food shops is published online using a series of icons. (Sources: Forster et al., 2015; Jian, 2014).

## UN BAGAJE DE CONOCIMIENTOS SOBRE POLÍTICAS ALIMENTARIAS URBANAS CADA VEZ MAYOR

A raíz de estos avances, los investigadores y los profesionales han ido documentando las políticas e iniciativas que las ciudades y las regiones urbanas han introducido hasta la fecha (por ejemplo, Baker y de Zeeuw, 2015; Deakin et al., 2016; Forster et al., 2015a). Gran parte de la investigación ha consistido en sintetizar los aprendizajes comunes de los estudios de caso para proporcionar, por ejemplo, una orientación práctica y gradual sobre el diseño de estrategias alimentarias integradas (Morague-Faus et al., 2013), conocimientos sobre la gestión de los procesos de formulación de políticas con múltiples partes interesadas (de Zeeuw y Dubbeling, 2015), y principios rectores o perspectivas para apoyar el diseño de políticas (Calori y Magarini, 2015; Wiskerke, 2015).

También se están elaborando indicadores y marcos de supervisión para las políticas alimentarias urbanas, con vistas a asegurar que el asesoramiento a los responsables políticos se basa en pruebas sólidas y garantiza el uso eficiente de los recursos (Prosperi et al., 2015). Por ejemplo, un proyecto reciente auspiciado por la red Sustainable Food Cities (Ciudades por la alimentación sostenible) del Reino Unido ha permitido elaborar un marco conceptual para evaluar las actuaciones en materia de política urbana en función de los resultados e indicadores sanitarios, económicos, medioambientales y de gobernanza (Moragues-Faus et al., 2016)<sup>4</sup>. Mientras tanto, el Programa Alimentos para las Ciudades de la FAO y la RUAF están colaborando en el marco de la iniciativa de Sistemas Agroalimentarios Ciudad-Región (CRFS) para elaborar su propio conjunto de indicadores. También se realizan trabajos sobre supervisión de políticas alimentarias urbanas de

carácter temático. La Fundación RUAF y el Grupo del Banco Mundial están elaborando un conjunto de parámetros relativos a las empresas e inversiones del sector alimentario. Por otra parte, un proyecto financiado por la Unión Europea y dirigido por el Ayuntamiento de Copenhague, en colaboración con la Iniciativa EAT de Ciudades Nórdicas, está diseñando y poniendo a prueba parámetros para evaluar el impacto climático de las intervenciones en el sistema alimentario de las ciudades.

Además de estos esfuerzos, existe un interés cada vez mayor por comprender mejor los factores que ayudan a políticos, funcionarios públicos, activistas, sociedad civil y sector privado a lograr el cambio (Gillespie et al., 2016). Empiezan a surgir análisis de este tipo que aportan avances clave sobre qué es lo que posibilita dichos procesos políticos y sobre cómo superar las barreras a las que se enfrentan (ver, por ejemplo, Dubbeling et al. (2016a) sobre las «lecciones aprendidas» para facilitar la política de gestión de residuos en las regiones urbanas).

## AMPLIAR LA BASE DE CONOCIMIENTOS SOBRE PROCESOS DE POLÍTICA ALIMENTARIA URBANA

El presente informe tiene por objeto ampliar la base de conocimientos sobre los facilitadores de los procesos de política alimentaria urbana, incluida la *economía política* de dichos procesos, es decir, las formas en que el poder político y económico —incluidos los acuerdos políticos e institucionales y los intereses de los actores participantes y las dinámicas entre ellos— influyen en la formulación y la ejecución de las políticas alimentarias urbanas. El informe parte de esfuerzos previos por difundir lecciones aprendidas y/o mejores prácticas, haciendo hincapié en la *forma* en

4. Financiado por el Consejo de Investigación Económica y Social.

que se han diseñado y ejecutado las políticas. El objetivo es reflexionar sobre los factores que permiten el desarrollo y la aplicación de políticas alimentarias urbanas y sobre cómo aprovechar dichos facilitadores y superar los obstáculos<sup>5</sup>. Se pretende compartir lecciones que resulten útiles para mejorar el sistema alimentario de ciudades de todos los tamaños y en todas las etapas de la formulación de políticas alimentarias, desde pequeños municipios que están dando sus primeros pasos en el diseño de políticas relacionadas con la alimentación, hasta grandes ciudades que se esfuerzan por mantener políticas ya muy avanzadas e integradas.

Más concretamente, el informe trata de responder a tres preguntas:

1. ¿Cuáles son los factores que permiten desarrollar y aplicar políticas alimentarias urbanas?
2. ¿A la hora de desarrollar y aplicar estas políticas, a qué obstáculos nos enfrentamos?
3. ¿Qué lecciones brindan estas experiencias a aquellas ciudades que se encuentran en diferentes etapas de la elaboración de políticas y cómo nos ayudan a aprovechar los facilitadores y superar los obstáculos con vistas a lograr el cambio?

El informe pretende dar respuesta a estas preguntas principalmente mediante un análisis exhaustivo de las distintas formas innovadoras y diversas en que cinco ciudades desarrollaron políticas alimentarias urbanas. Se analizan en detalle los procesos de desarrollo, diseño y aplicación de políticas, incluidos los efectos de las estructuras de poder y los acuerdos políticos en el proceso de formulación de políticas, y las funciones, las dinámicas y las relaciones de poder que se dan entre los actores clave. Cada estudio de caso fue seleccionado como candidato interesante para el análisis por las siguientes razones:

- **Enfoque de Belo Horizonte en materia de seguridad alimentaria (Brasil).** Esta es una de las primeras políticas alimentarias integradas/de seguridad alimentaria que se ha desarrollado en el mundo y, además, este caso se caracteriza por la creación de un organismo específico dedicado a la alimentación dentro del gobierno municipal. También muestra un alto grado de institucionalización, ya que la política ha sobrevivido durante más de 20 años y ha superado numerosos cambios en el gobierno municipal.
- **Ley de Promoción y Reglamentación de la Agricultura Urbana de Nairobi (Kenia).** Este caso ilustra un giro de 180 grados por parte del gobierno municipal tras la reestructuración del gobierno subnacional en Kenia. La política se configuró en el «espacio» existente entre un nuevo imperativo nacional a favor de la política agrícola urbana y las iniciativas de abajo arriba que buscaban apoyar y defender a los agricultores urbanos.
- **Programa de Peso Saludable de Ámsterdam (Países Bajos).** Esta iniciativa traslada un importante desafío de los sistemas alimentarios a todo el gobierno municipal. En lugar de considerar la obesidad infantil como una cuestión de salud pública exclusivamente, se insta a todos los departamentos a colaborar para ponerle fin mediante políticas, planes y una labor diaria.
- **Plan de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe (Canadá).** Este caso incluyó el establecimiento de un órgano de gobierno innovador para promover la colaboración entre varios gobiernos locales de una región urbana, así como entre organizaciones interesadas en la economía alimentaria y agraria, incluidos los agricultores a gran escala que fueron responsables de su puesta en marcha.
- **Ordenanza de Agricultura Urbana de Detroit (Estados Unidos).** En este caso, la Ciu-

---

5. Los facilitadores son aquellos factores que posibilitan, o hacen más fácil, el desarrollo y la implantación de una política alimentaria urbana tanto para los gobiernos locales como para aquellos que estén interesados en hacerlo.

dad de Detroit se vio obligada a negociar los marcos legislativos a nivel estatal, orientados a los intereses de la agricultura a gran escala, para conseguir las competencias necesarias para desarrollar y aplicar su ordenanza.

Para cada estudio de caso, en primer lugar se describen la política y el problema al que ésta va dirigida y, posteriormente, se relatan los procesos y las estructuras que contribuyeron a la formulación, la adopción y la aplicación de la misma. Al final de cada estudio de caso, se hace un breve resumen de los facilitadores, los obstáculos y el papel de los principales

actores implicados. En el Capítulo 3, se incluyen los facilitadores y los obstáculos que son comunes a los distintos casos y aquellos que recoge también la bibliografía sobre el tema; esto permite extraer una serie de aprendizajes muy útiles para aquellas ciudades que tratan de establecer políticas alimentarias urbanas, así como reflexiones sobre los próximos pasos para las políticas alimentarias urbanas y la definición de una agenda de investigación específica. En el Apéndice se expone el proceso de selección de los estudios de caso, los métodos de recopilación de datos y más detalles sobre el marco analítico.

### RECUADRO 3: COLABORACIONES Y REDES DE POLÍTICAS URBANAS RELACIONADAS CON LA ALIMENTACIÓN

#### REDES MUNDIALES RELEVANTES PARA LA POLÍTICA ALIMENTARIA URBANA

El proyecto **Ciudades Saludables de la OMS** se puso en marcha en 1978 para promover la salud y el bienestar mediante la adopción de medidas a escala de los gobiernos locales, incluidas acciones relacionadas con el entorno alimentario, las desigualdades en materia de salud y los determinantes sociales de la salud. **La Red Europea de Ciudades Saludables de la OMS** —una de las seis redes regionales— está integrada por casi 100 ciudades y municipios, mientras que las 30 redes nacionales de Ciudades Saludables cuentan entre sus miembros más de 1400 ciudades y municipios.

**100 Ciudades Resilientes** es una iniciativa de la Fundación Rockefeller para ayudar a las ciudades de la red a ser más resilientes, no solo en caso de catástrofes como inundaciones o terremotos, sino también cuando se enfrentan a tensiones físicas, sociales y económicas crónicas. Entre esas tensiones figuran la seguridad alimentaria, la escasez de agua, la violencia endémica, el desempleo, etc.

En la **Declaración de Bonn de 2013**, firmada por los alcaldes de 20 ciudades del mundo, se recomendó que los planes de desarrollo en materia de resiliencia y adaptación urbanas incluyeran un enfoque basado en los ecosistemas con vistas a desarrollar sistemas alimentarios de ciudades y regiones orientados a la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza urbana y la biodiversidad (ICLEI, 2013).

#### REDES ESPECÍFICAMENTE DEDICADAS A LA POLÍTICA ALIMENTARIA URBANA Y REGIONAL

El **Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (MUFPP)**, por sus siglas en inglés) ha sido firmado por 140 ciudades (hasta abril de 2017). Las ciudades se han comprometido a trabajar en pro de «sistemas alimentarios sostenibles que sean inclusivos, resilientes, seguros y diversos», y a alentar a otras a hacer lo mismo (MUFPP, 2015).

La **red CITYFOOD** sobre sistemas alimentarios resilientes de ciudades y regiones y agricultura urbana fue puesta en marcha por el ICLEI-Gobiernos Locales por la Sostenibilidad y la Fundación RUAF en 2013 como plataforma de información, formación y asesoramiento técnico y normativo entre ciudades, y para asistirles en la búsqueda de ayuda financiera (Dubbeling, 2013).

La iniciativa de **Sistemas Agroalimentarios Ciudad-Región (CRFS**, por sus siglas en inglés) es una colaboración de organizaciones que trabajan activamente para promover la integración ecológica y socioeconómica entre las zonas urbanas y rurales y para fomentar la gobernanza compartida (Forster et al., 2015b). Las siete organizaciones miembros son: Alimentos para las Ciudades de la FAO, ICLEI-Gobiernos Locales por la Sostenibilidad, Hábitat Internacional, la Unidad de Sostenibilidad Internacional del Príncipe de Gales, la International Urban Food Network, Ecoagriculture Partners y la Fundación RUAF.

La **Red de Sistemas Alimentarios C40** es un grupo de trabajo del C40. En cooperación con la Iniciativa EAT, apoya los esfuerzos de 80 ciudades del mundo por elaborar y aplicar medidas para reducir las emisiones de carbono y aumentar la resiliencia de los sistemas alimentarios (C40, 2016).

El **grupo de trabajo sobre alimentación de EUROCITIES** es un «hub creativo» para compartir información, ideas y mejores prácticas sobre alimentación urbana entre los miembros de la red de gobiernos locales electos de 130 ciudades europeas (Eurocities 2016) (WFTO, 2015).

**Food Smart Cities for Development** fue un proyecto financiado por la UE (2014-16) para desarrollar una red de 12 «ciudades de alimentación inteligente» y sus colaboradores, y un marco de referencia común para la elaboración, el desarrollo y la ejecución de políticas locales relacionadas con la alimentación.

La **Red Temática URBACT** «Alimentación sostenible en comunidades urbanas» (2012-2015) fue un proyecto financiado por la UE en el que participaron diez ciudades europeas con el objetivo de explorar formas de desarrollar sistemas alimentarios urbanos con bajas emisiones de carbono y que fueran eficientes en el uso de los recursos (Jégou y Carey, 2015).

## **REDES NACIONALES DE POLÍTICAS ALIMENTARIAS URBANAS Y REGIONALES**

La **Red de Ciudades por la Alimentación Sostenible** del Reino Unido reúne a 48 ciudades que están desarrollando colaboraciones intersectoriales para promover una alimentación saludable y sostenible. La red está financiada por la Fundación Esmée Fairbairn y dirigida por tres organizaciones de la sociedad civil (Sustain, Soil Association y Food Matters).

Los miembros de la Asociación de Regiones de Francia firmaron la **Declaración de Rennes por los Sistemas Alimentarios Territorializados** en julio de 2014, mediante la cual se comprometían a promover políticas agrícolas y alimentarias para el desarrollo territorial, el desarrollo económico y el uso sostenible de los recursos naturales.

En los Países Bajos, 12 ciudades, una provincia y tres ministerios firmaron a principios de 2017 el Acuerdo denominado «**La alimentación en la agenda urbana**». Las ciudades y la provincia no solo incluirán la alimentación en sus propios planes y estrategias, sino

que también están colaborando en la construcción de una estrategia alimentaria integrada para todo el país.

El **Grupo de trabajo sobre políticas alimentarias de la Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos** fue creado en 2012 para promover las mejores prácticas en materia de políticas alimentarias en las ciudades de todo el país y para ejercer presión en favor de políticas federales de la Ley Agraria que puedan tener un impacto favorable en el entorno alimentario urbano.



El enfoque de

# BELO HORIZONTE

en materia de seguridad alimentaria



BELO HORIZONTE ES UNA CIUDAD PIONERA EN LA APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA URBANA INTEGRADA PARA LUCHAR CONTRA LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA. EL ENFOQUE MUNICIPAL HA SOBREVIVIDO DURANTE MÁS DE 20 AÑOS, CON SUS PRINCIPIOS BÁSICOS INTACTOS. SU LARGA DURACIÓN SE DEBE EN GRAN MEDIDA A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DENTRO DEL GOBIERNO MUNICIPAL (EN UN ORGANISMO MUNICIPAL ESPECÍFICO CONOCIDO COMO LA SMASAN), A UN CUERPO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS CON DEDICACIÓN EXCLUSIVA Y A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A NIVEL FEDERAL, QUE CONLLEVÓ EL ESTABLECIMIENTO DE MARCOS NORMATIVOS FEDERALES FAVORABLES.

## BELO HORIZONTE

A principios de la década de 1990, Brasil estaba sumido en una profunda crisis económica y los precios de los alimentos aumentaban por encima de las posibilidades de muchos ciudadanos. En Belo Horizonte, una ciudad de 2,5 millones de habitantes, alrededor del 11 % de la población vivía en la pobreza y el 20 % de los niños pasaban hambre cada día (Lappe, 2009). En un esfuerzo por corregir las desigualdades y mejorar el acceso de los ciudadanos a alimentos suficientes, saludables y nutritivos, el Ayuntamiento implantó en 1993 un enfoque integrado para la política de seguridad alimentaria que sigue vigente en la actualidad.

El principio rector de esta política es el derecho de todas las personas a la alimentación. Esto quiere decir que en lugar de centrarse en el abastecimiento de alimentos de beneficencia o de emergencia, esta medida busca integrar la seguridad alimentaria y nutricional inclusiva y universal en las políticas públicas.

La política abarca una amplia gama de programas diferentes, que gestiona la SMASAN, la Secretaría Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>6</sup>. Los programas se dividen en seis líneas de trabajo:

- Venta de alimentos subvencionados, por ejemplo: cuatro Restaurantes Populares que sirven comidas nutritivas a precio de coste (o por debajo).
- Asistencia alimentaria y nutricional, por ejemplo: el Programa de Comidas Escolares; el Banco de Alimentos.
- Suministro y regulación de los mercados de alimentos, por ejemplo: las tiendas ABastaCer (alimentos de bajo coste) que venden alimentos básicos a un precio fijado por el municipi-

pio; el programa Direto da Roça (Directo del Campo) mediante el cual las asociaciones de pequeños productores venden directamente a los consumidores.

- Apoyo a la agricultura urbana, por ejemplo: huertos escolares, parcelas comunitarias, cultivo en contenedores.
- Educación en materia de alimentación y nutrición, por ejemplo: recursos en línea y un centro de conocimientos sobre políticas.
- Generación de empleo e ingresos, por ejemplo: cursos profesionales de alimentación en las escuelas y para estudiantes mayores.

Por medio de estos programas, Belo Horizonte ha construido un sistema alimentario alternativo dirigido por el gobierno que funciona en paralelo con el sistema convencional que se rige por el mercado (Rocha y Lessa, 2009; Rocha, 2007). Los programas se ejecutan en colaboración con la sociedad civil y empresas privadas, así como con otros departamentos municipales. En total, alrededor de 300 000 belo-horizontinos —un 12 % de la población— se benefician de estos programas a diario (Souza et al., 2014).

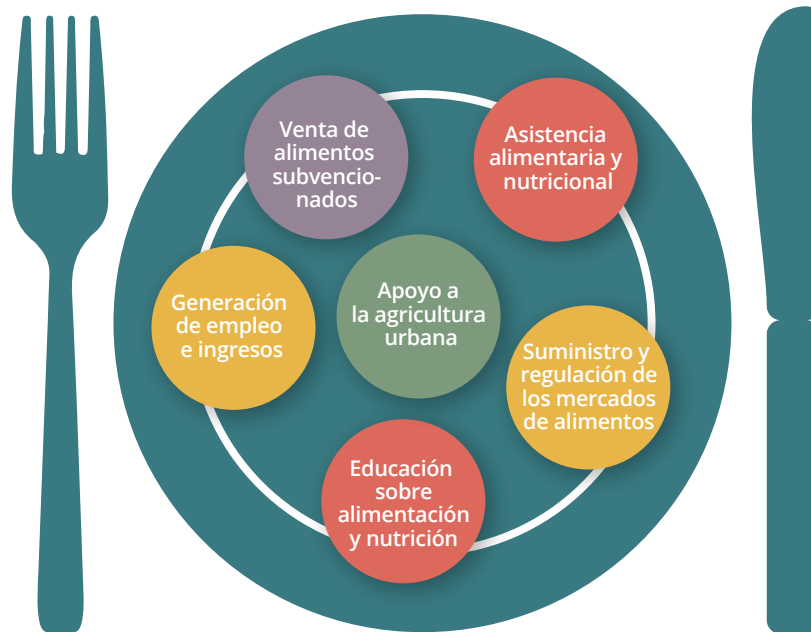
Según la SMASAN, en 2015 el Programa de Comidas Escolares atendió a 155 000 niños en el sistema de escuelas públicas, mientras que los Restaurantes Populares sirvieron más de 11 000 comidas diarias. La SMASAN prestó apoyo a 133 huertos escolares y 50 huertos comunitarios, 20 explotaciones familiares se beneficiaron del programa Direto da Roça, y 21 tiendas de comestibles pasaron a formar parte del programa ABasteCer.

Según el Atlas de Desarrollo Humano del Brasil<sup>7</sup>,

6. *Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional.*



FIGURA 4 - LAS SEIS LÍNEAS DE TRABAJO SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN DE LA SMASAN



los índices de pobreza en Belo Horizonte han disminuido progresivamente, pasando del 17,23 % en 1991 al 5,6 % en 2010. Las tasas de mortalidad infantil cayeron del 34,6 por mil en 1993 al 13,9 en 2010, y en el caso de los menores de cinco años se redujeron del 39,6 al 15,2 en el mismo periodo. Estas estadísticas demuestran que el enfoque ha sido eficaz, aunque, lógicamente, no pueden atribuirse en exclusiva a la SMASAN.

Este estudio de caso analiza cómo se estableció la política de seguridad alimentaria de Belo Horizonte y cómo se consiguió garantizar su influencia. Asimismo, se explica cómo se consiguieron la integración interdepartamental y la legitimidad pública, y cómo este enfoque único de seguridad alimentaria ha logrado sobrevivir durante más de

20 años con sus principios básicos intactos a pesar de los cambios políticos en la gestión municipal.

### CÓMO IMPLANTAR LA POLÍTICA Y GARANTIZAR SU INFLUENCIA

La política de seguridad alimentaria y nutricional de Belo Horizonte comenzó en 1993 cuando el alcalde Patrus Ananias creó la Secretaría Municipal de Abastecimiento<sup>8</sup> (la SMAB, ahora conocida como la SMASAN<sup>9</sup>), el organismo en el que se centralizarían todas las políticas y programas relacionados con la alimentación.

Surgió en un contexto en el que a nivel federal soplaban vientos políticos favorables y como res-

7. Atlas do Desenvolvimento Brasileiro (www.atlasbrasil.org), una publicación del PNUD en colaboración con instituciones de investigación de Brasil.

8. *Secretaria Municipal de Abastecimento*.

9. Se cambió su denominación en 2011 para incluir el concepto más amplio de seguridad alimentaria y nutricional y vincularlo con el derecho de las personas a la alimentación.

## BELO HORIZONTE

FIGURA 5 - LAS SEIS LÍNEAS DE TRABAJO SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN DE LA SMASAN



puesta a la presión tanto política como pública que instaba a que se tomaran medidas contra la inseguridad alimentaria. El Partido de los Trabajadores de la oposición, dirigido por Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), venía abogando por una política nacional de seguridad alimentaria desde principios de los años noventa, mientras que los movimientos de base ejercían presión mediante la Campaña de Acción Ciudadana contra el Ham-

bre y por la Vida, dirigida por el popular activista Herbert de Souza (Rocha, 2001). La respuesta del Presidente Itamar Franco (del Partido del Movimiento Democrático Brasileño) fue el Plan contra el Hambre de 1993 y la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, integrado por representantes de la sociedad civil y de los ministerios federales<sup>10</sup>. Junto con el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional

10. *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Dos tercios de sus miembros proceden de la sociedad civil y el resto son de distintos ministerios federales. El primer consejo duró únicamente dos años, ya que fue desmantelado por Cardoso, entonces Presidente entrante, y posteriormente el Presidente Lula volvió a instaurarlo en 2003.

creado en 1998<sup>11</sup>, con el tiempo sería responsable de algunos de los programas federales de seguridad alimentaria más innovadores del país (Rocha et al., 2016).

Este movimiento de escala nacional también tuvo repercusión en Belo Horizonte, donde grupos de la sociedad civil abogaron por una política local de lucha contra la inseguridad alimentaria y establecieron contactos dentro del gobierno de la ciudad. Gracias a ese respaldo popular, la seguridad alimentaria se convirtió en una idea muy poderosa en términos políticos. El alcalde Ananias (miembro del Partido de los Trabajadores) hizo de la seguridad alimentaria y nutricional en Belo Horizonte su proyecto insignia. Al determinar que la SMAB debía tener la misma importancia que los departamentos municipales tradicionales, como Educación, Salud Pública y Bienestar Social, Ananias envió un mensaje claro de que la alimentación era una prioridad municipal y dotó al nuevo organismo de la fuerza política suficiente para empezar a cumplir su misión (Rocha, 2001). Durante sus cinco años de mandato, el alcalde demostró un apoyo inquebrantable a este organismo, al que destinó fondos municipales: el presupuesto anual inicial que le asignó Ananias fue de unos 18 millones de dólares.

El alcalde decidió que el nuevo organismo se encargaría de todos los programas y políticas relacionados con la alimentación en Belo Horizonte, incluidos los que anteriormente eran competencia de otros departamentos municipales. Sin embargo, la transferencia de responsabilidades no siempre fue fácil. Por ejemplo, en un principio el Departamento de Educación no estaba dispuesto a ceder el Programa de Comidas Escolares y la correspondiente asignación presupuestaria (Rocha, 2016). Con el tiempo, y con el respaldo

político del alcalde, varios departamentos municipales empezaron a desempeñar un papel clave como socios en la ejecución de los programas, por ejemplo facilitando el acceso a los grupos sociales destinatarios en los lugares que frecuentan (sin la cooperación del Departamento de Educación, la SMASAN no podría ejecutar el Programa de Comidas Escolares en el entorno escolar), y supervisando la garantía de calidad (la Agencia de Limpieza Urbana y Medio Ambiente Municipal garantiza la seguridad, la higiene y la calidad de los productos de ABastaCer). Según Rocha (2001), la mera existencia de la SMASAN permite al municipio abordar las cuestiones alimentarias de manera más eficiente y más integrada en comparación con aquellas ciudades en las que la responsabilidad de la alimentación se divide entre varios departamentos municipales, como los de Educación, Salud Pública y Bienestar Social.

## **GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA**

A día de hoy, la SMASAN cuenta con 180 funcionarios, entre los que se incluyen nutricionistas, agrónomos, técnicos y trabajadores sociales. Está dirigida por un director nombrado por el alcalde de Belo Horizonte. Esto significa que es probable que cada vez que cambie el equipo de gobierno municipal, cambie también la dirección de la SMASAN, y las personas designadas no tienen necesariamente formación o conocimientos en temas de seguridad alimentaria y nutricional. El director es el responsable último del enfoque y las actividades de la SMASAN, pero internamente cuenta con las orientaciones de un equipo técnico de funcionarios, muchos de los cuales han estado en el cargo desde su creación y cuentan con conocimientos expertos y una dilatada experiencia.

11. *Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional*, compuesto por organizaciones sociales, investigadores, personal municipal y otros profesionales de seguridad alimentaria y nutrición.

## BELO HORIZONTE

En el momento de esta investigación (verano de 2016) había también tres entidades adjuntas que participaban en la gobernanza de la SMASAN: dos de ellas son obligatorias de conformidad con la legislación nacional, a saber el Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>12</sup> (COMUSAN) y la Cámara Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Belo Horizonte<sup>13</sup> (CAISAN-BH); y la tercera es el Foro Municipal de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria<sup>14</sup> (FOMASA). Estas tres entidades contribuyen al desarrollo de políticas y programas. Sus funciones y responsabilidades son las siguientes:

- **El COMUSAN** es un consejo asesor compuesto por 24 miembros y un instrumento para fomentar la participación de la sociedad civil en la SMASAN. Creado en 2003, tiene por objeto garantizar que los programas de la SMASAN sean pertinentes para los habitantes de Belo Horizonte. Un tercio de los miembros del COMUSAN son representantes de departamentos municipales, mientras que los dos tercios restantes proceden de los sectores de la educación y la investigación, los movimientos sociales, los grupos de consumidores, la industria alimentaria, el sector agrario y las organizaciones profesionales, y todos participan de manera voluntaria. La labor del COMUSAN en el desarrollo, la ejecución y la su-

pervisión de programas cuenta con el apoyo de una secretaría del personal de la SMASAN, que aporta cierto grado de formalidad y responsabilidad<sup>15</sup>.

- **La CAISAN-BH** es un órgano intersectorial (interdepartamental) que se creó en 2015 en cumplimiento de los requisitos federales en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, tal y como se explica a continuación. Su objetivo es otorgar a los departamentos municipales un papel formal en la gobernanza de la SMASAN y garantizar la integración y la transparencia. Está compuesto por funcionarios de la SMASAN y los departamentos de Políticas Sociales, Salud, Educación, Asistencia Social, Derechos y Ciudadanía y Medio Ambiente. La CAISAN-BH está presidida por el director de la SMASAN (Rocha, 2016).
- **El FOMASA** es una junta compuesta por actores de asociaciones agrícolas, industrias agroalimentarias, restaurantes, supermercados, cooperativas y representantes del organismo estatal de extensión y asistencia técnica rural (EMATER-MG)<sup>16</sup>. Se creó a finales de 2015 por decreto municipal a iniciativa del entonces director de la SMASAN, para dar más voz al sector privado.<sup>17</sup>

12. *Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.*

13. *Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte.*

14. *Fórum Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar.*

15. El antecesor del COMUSAN como consejo asesor de la sociedad civil para la SMAB/SMASAN, el COMASA (*Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar*, Consejo Municipal de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria), se vio inmerso en conflictos personales y políticos. El COMASA existió desde 1993 hasta su desaparición en 1998 (Rocha 2001). Puesto que la participación era completamente voluntaria, los conflictos (cuyos detalles se desconocen) hicieron que los miembros dejaran de asistir a las reuniones, lo que hizo imposible que el consejo siguiera desarrollando su función.

16. *Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais.*

17. El FOMASA fue una iniciativa del entonces director de la SMASAN el cual, según uno de los miembros del COMUSAN, tenía fuertes vínculos con la industria alimentaria y solía considerar la seguridad alimentaria (y no la seguridad alimentaria y nutricional) como una mera cuestión de suministro alimentario adecuado. Alexandre Kalil, el nuevo alcalde, llegó al poder en enero de 2017 y es el encargado de nombrar al nuevo director de la SMASAN.



Restaurantes Populares subvencionados por el Ayuntamiento (Foto: Cecilia Rocha)

Es un poco pronto para juzgar las repercusiones que han tenido la CAISAN-BH o el FOMASA. Sin embargo, uno de los entrevistados afirmó que el primer año de la CAISAN-BH se vio empañado por la asistencia irregular de los directores de los departamentos, lo cual empobreció los debates y redujo las posibilidades de acción, y por la falta de representación de algunos departamentos o equipos municipales clave, en particular el equipo de Planificación y el equipo responsable del presupuesto del Ayuntamiento. Las ausencias se atribuyeron, por un lado, al hecho de que la SMA-SAN no insistió en la participación y, por otro lado, a que estos equipos no estaban acostumbrados a colaborar en grupos multidepartamentales.

Además, desde la creación del FOMASA, la excesiva influencia del sector privado ha suscitado una cierta preocupación. Los intereses del sector privado están, en última instancia, orientados a la obtención de beneficios, y uno de los entrevistados sospechaba que se pudiera dar prioridad a

las opiniones e intereses de los grupos económicamente estables por encima de los de los grupos vulnerables. Se temía que, si se seguía haciendo hincapié en este aspecto, la SMASAN acabaría convirtiéndose en una secretaría dedicada únicamente a la gestión del suministro de alimentos, en detrimento de los programas de promoción del derecho humano a la alimentación.

En el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>18</sup> (ver más adelante), la CAISAN-BH tiene la obligación legal de interactuar con el COMUSAN; esta interacción se ve facilitada por la existencia de miembros comunes a ambos organismos. La CAISAN-BH se encarga de elaborar la Política y el Plan Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en base a los resultados de una conferencia convocada por el COMUSAN. Así pues, el COMUSAN juega un papel crucial para garantizar la participación pública en el desarrollo de la política, asegurando así que en ella se recogen las necesidades y prioridades de

18. *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.*

## BELO HORIZONTE

la población y, por consiguiente, un alto grado de legitimidad ante los belo-horizontinos.

De hecho, esa legitimidad y confianza también han garantizado la buena aceptación de los alimentos que se distribuyen a través de los programas de la SMASAN. Se hace mucho hincapié en las cuestiones nutricionales, la calidad, la inocuidad de los alimentos y la limpieza, y ahí radica la diferencia entre la labor de la SMASAN y los programas gubernamentales del pasado que se caracterizaban por proporcionar «alimentos de baja calidad para los pobres» (Rocha y Lessa, 2009; Dubbeling et al. 2016a).

*Considero que el trabajo intersectorial no es fácil, especialmente porque en él intervienen personas, competencias e intereses políticos de cada sector. [Sin embargo], entiendo que es necesario concienciar a los socios sobre la pertinencia de su participación en la elaboración de programas que ayuden a superar los problemas que se plantean en la vida cotidiana, y mejorar la capacidad de acción intersectorial, sin negar los intereses específicos de dichos socios.*

Funcionario de la SMASAN

### CÓMO HAN CONSEGUIDO SOBREVIVIR LA POLÍTICA Y LA SMASAN

La SMASAN ha sobrevivido durante más de 20 años con sus principios básicos intactos, aunque también se ha visto confrontada a diversos obstáculos.

Una de las dificultades ha sido la disminución del apoyo de alto nivel para la SMASAN, que le restó capacidad de influencia sobre las prioridades políticas de la ciudad en comparación con la que tuvo bajo el mandato del alcalde Ananias. En

2005, con Fernando Pimentel como alcalde (al igual que Ananias, miembro del Partido de los Trabajadores), la SMAB perdió su condición de departamento independiente y se convirtió en una subdivisión del Departamento de Políticas Sociales. Como consecuencia, aunque sus actividades principales siguieron siendo las mismas (con alguna evolución natural de los programas), el organismo bajó en la jerarquía y su influencia política y eficiencia han ido disminuyendo desde entonces, según un directivo de la SMASAN.

El hecho de que la dirección de la SMASAN se derive de un nombramiento político y, por lo tanto, pueda cambiar con los ciclos electorales, también puede suponer una amenaza para sus programas y los valores fundamentales que los sustentan. La directora de la SMASAN durante el mandato de Ananias fue María Regina Nabuco, experta académica en seguridad alimentaria que definió el enfoque y reunió a un equipo de funcionarios experimentados y comprometidos, algunos de los cuales siguen aún en sus puestos. Los directores posteriores no siempre han entendido o estado de acuerdo con los principios del derecho humano a la alimentación, la justicia social, la universalidad y la calidad de los alimentos. Algunos no se han dado cuenta de que permitir que empresas alimentarias patrocinen comidas escolares bajo el disfraz de «apoyo al plan de estudios» pondría en peligro la integridad del programa. Otros han cuestionado la universalidad de los programas, al considerar que solo es útil ayudar a quienes se encuentran en situación de inseguridad alimentaria en un momento determinado (Rocha, 2016).

A pesar de estas dificultades, cuatro factores han salvaguardado la política de seguridad alimentaria y nutricional de la SMASAN y de Belo Horizonte:

En primer lugar, un marco de políticas federales favorables que ha seguido en pie —y se ha reforzado— durante las dos últimas décadas. La

seguridad alimentaria y nutricional se institucionalizó como una responsabilidad del Estado federal en los años 2000, con el Presidente Lula. El gobierno de Lula introdujo su política insignia contra el hambre, Fome Zero (Hambre Cero), en 2003. Al año siguiente creó el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, y se puso a Ananias a la cabeza del mismo. Posteriormente, en 2006, el Congreso aprobó la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN)<sup>19</sup> de Brasil, cuya aplicación requería el desarrollo de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN)<sup>20</sup>. En 2010 se modificó la Constitución de Brasil para incluir el derecho humano a la alimentación.

Este marco federal ha proporcionado estructuras institucionales y políticas que han servido para complementar y apoyar el enfoque de Belo Horizonte a nivel municipal. En particular, en virtud del SISAN todos los niveles de gobierno (federal, estatal y local) deben constituir Cámaras Intersectoriales para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN) integradas por representantes de los departamentos gubernamentales pertinentes. Como se ha señalado antes, la CAISAN-BH se creó en 2015 para dar cumplimiento a este requisito. Los gobiernos también deben apoyar y participar en los Consejos Municipales para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN), trabajando codo con codo con representantes de la sociedad civil. Además, el SISAN incluye un pacto para que los municipios refuercen la seguridad alimentaria y nutricional. El pacto —firmado por Belo Horizonte— consiste en un conjunto de actuaciones, que sirven de base para medir el desempeño de la ciudad una vez al año.

El marco federal favorable también ha supuesto una fuente de financiación adicional al presupuesto municipal de la SMASAN, que se utiliza principalmente para pagar los salarios de 180 funcionarios y que siempre ha representado menos del 2 % del presupuesto total de la ciudad (Rocha, 2016; Souza et al, 2014). Por ejemplo, las subvenciones del programa Fome Zero financiaron la construcción de tres de los cuatro Restaurantes Populares de la ciudad, así como la reforma del primer restaurante que se creó. Fome Zero también ofrece incentivos para que los Restaurantes Populares se abastezcan de frutas y verduras de las explotaciones agrarias familiares a través de su Programa de Adquisición de Alimentos.

En segundo lugar, el trabajo colaborativo ha sido fundamental para la ejecución del programa. Las empresas y las organizaciones de la sociedad civil garantizan la apropiación compartida, lo que significa que los programas de la SMASAN no están vinculados exclusivamente a un político o a una administración y, por lo tanto, es más difícil más que cuando lleguen nuevos dirigentes a la ciudad los desmantelen (Rocha y Lessa, 2009). Las colaboraciones con otros departamentos municipales y con organizaciones externas también han ayudado a superar las limitaciones presupuestarias, aunque los acuerdos en este sentido pueden dificultar el compromiso municipal permanente, ya que el mérito del éxito recae en los departamentos municipales principales, y no tanto en la SMASAN. Esto puede debilitar el argumento a favor de mantener un organismo dedicado en exclusiva a la alimentación cuando un nuevo gobierno municipal acceda al poder (Rocha y Lessa, 2009).

19. *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional*. Esta ley fue aprobada gracias al enorme esfuerzo de incidencia política llevado a cabo por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

20. *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*.

## BELO HORIZONTE



Familia de agricultores en Belo Horizonte (Foto: Cecilia Rocha)

En tercer lugar, el enfoque de Belo Horizonte en materia de seguridad alimentaria y nutricional ha llamado la atención de académicos, medios de comunicación y organizaciones internacionales (Rocha, 2001; Rocha y Lessa, 2009; Lappe 2009; Souza et al., 2014; Gopel, 2009). Ha animado a actores de la sociedad civil y a académicos de otras partes del mundo a proponer enfoques similares en sus ciudades, como en Windhoek (Namibia) y Ciudad del Cabo (Sudáfrica) (Gerster-Bentaya et al., 2011; Consejo para el Futuro del Mundo, s.f.). Según un miembro del COMUSAN, ese reconocimiento externo implica que incluso los dirigentes que no están totalmente comprometidos con la política entienden que vale la pena seguir con programas rentables o subvencionados por el gobierno federal cuando éstos proporcionan relaciones públicas beneficiosas. Además, Belo Horizonte es signataria del Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (MUFPP) y ya va por buen camino para cumplir una gran parte —aunque no la totalidad— de sus compromisos (Rocha 2016). Así pues, el impulso internacional en pro de la seguridad alimentaria y la sostenibilidad a nivel municipal favorece el inicio de una nueva era en materia de política alimentaria en Belo Horizonte.

En cuarto lugar, a lo largo de su historia, la SMA-SAN ha contado con un equipo motivado de funcionarios que defienden sus principios fundamentales. Más concretamente, los miembros del equipo técnico original designado por Nabuco se han dedicado a defender argumentos razonados y han tratado de educar en este sentido a los directores recién nombrados (Rocha, 2016). Hasta ahora lo han logrado con creces.

*Nuestro secreto es la ética en nuestro trabajo, el respeto por las personas a las que atendemos, una filosofía de trabajo dedicada a la población más necesitada de la ciudad, aquellos que nunca tuvieron acceso o derecho a nada... Queríamos apostar por algo nuevo, algo que se adelantara a su tiempo desde una perspectiva social y democrática. Y esto era algo innovador, no solo para la ciudad, sino para todo Brasil.*

Gerente del Programa de Restaurantes Populares, en C. Rocha e I. Lessa, 2010



TABLA 1 - PRINCIPALES ACTORES Y SUS FUNCIONES

ACTORES	FUNCIONES
Luiz Inácio Lula da Silva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Líder de la oposición en la década de 1990, concienció y mostró su apoyo para promover la seguridad alimentaria mediante campañas de presión política</li> <li>• Presidente de 2003 a 2011, institucionalizó la seguridad alimentaria y la nutrición</li> </ul>
Herbert de Souza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Líder de la Campaña de Acción Ciudadana contra el Hambre y por la Vida</li> <li>• Movilizó el apoyo popular para la seguridad alimentaria, convirtiéndola en una idea poderosa</li> </ul>
Patrus Ananias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcalde de Belo Horizonte de 1993 a 1998</li> <li>• Hizo de la seguridad alimentaria una prioridad política, creó la SMAB e insistió en que otros departamentos cedieran sus competencias en materia de alimentación</li> </ul>
Alcaldes/Administraciones posteriores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reestructuraron la SMAB bajo el Departamento de Políticas Sociales</li> </ul>
Funcionarios de la SMAB/ SMASAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poseen el conocimiento y la memoria institucional de la SMASAN</li> <li>• Forman y tratan de influir en los nuevos directores para que respeten los principios básicos</li> </ul>
Director de la SMASAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cargo político</li> <li>• Determina el enfoque de la SMASAN y la influencia de los diferentes sectores, según su ideología</li> </ul>
Distintos departamentos municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos son socios del programa (proporcionan financiación y/o acceso a los grupos sociales destinatarios)</li> <li>• Los miembros de la CAISAN-BH, cargos de alto nivel, asesoran a la SMASAN y aseguran la integración y la transparencia</li> </ul>
Grupos de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos son socios del programa</li> <li>• Los miembros del COMUSAN asesoran a la SMASAN; esto permite la participación pública</li> </ul>
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos son socios del programa</li> <li>• Los miembros del FOMASA asesoran a la SMASAN</li> </ul>
Académicos, medios de comunicación y organizaciones internacionales (FAO, Consejo para el Futuro del Mundo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difunden la labor de Belo Horizonte en materia de seguridad alimentaria y nutricional</li> <li>• Atraen atención y elogios a escala mundial</li> </ul>

## RESUMEN DE FACILITADORES

Este estudio de caso ha demostrado que los principales factores que permitieron desarrollar el enfoque de Belo Horizonte sobre la seguridad alimentaria y nutricional y establecer la SMAB/SMASAN fueron el compromiso político del entonces alcalde y el fuerte apoyo de la comunidad y del sector de la sociedad civil —tanto en la ciudad como en el marco de un movimiento brasileño más amplio—, lo que convirtió la idea misma de promover la seguridad alimentaria en una idea muy atractiva para los políticos. Los procesos políticos en curso, incluida la elaboración de un nuevo Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional, han sido posibles gracias a la participación pública a través de los miembros del COMUSAN, que garantiza que la política responda a las necesidades de la ciudad.

Uno de los factores facilitadores de la aplicación de la política ha sido la ubicación de la SMASAN dentro del gobierno municipal, que transmitió un mensaje muy claro sobre la importancia de la seguridad alimentaria y nutricional y logró dotó al organismo de una fuerte capacidad de influencia política en sus comienzos. Su puesta en marcha ha sido posible gracias a la financiación básica aportada por el gobierno municipal

y a la financiación adicional obtenida a través de programas federales. Los socios del proyecto, entre los que se incluyen otros organismos gubernamentales y estatales y empresas privadas, han aportado recursos adicionales y facilitado el acceso a los usuarios destinatarios. Además, los principios básicos del enfoque —universalidad y alimentos nutritivos, inocuos y de alta calidad— han favorecido una amplia aceptación del suministro de alimentos en el marco de los programas de la SMASAN.

La longevidad del enfoque de Belo Horizonte en materia de seguridad alimentaria y nutricional se debe en gran medida a su institucionalización en el seno del gobierno municipal, así como a la posterior institucionalización del derecho humano a la alimentación a nivel federal, que garantiza un marco favorable. Aunque el carácter político de la dirección de la SMASAN ha hecho que sus principios subyacentes sean en cierto modo vulnerables a los ciclos electorales, a lo que se suma la percepción de una influencia creciente de los intereses del sector privado a través del FOMASA, hasta la fecha se han mantenido con éxito gracias a la perseverancia de los funcionarios públicos, así como al deseo de mantener la buena reputación que Belo Horizonte se ha fraguado fruto de la publicidad positiva.



Photo : Mazingira institute

# NAIROBI

## LEY DE PROMOCIÓN Y REGLAMENTACIÓN DE LA AGRICULTURA URBANA DE NAIROBI (KENIA).



LA LEY DE PROMOCIÓN Y REGLAMENTACIÓN DE LA AGRICULTURA URBANA DE NAIROBI DE 2015 REPRESENTA UN GIRO DE 180 GRADOS EN LA PERCEPCIÓN DE LA PRODUCCIÓN URBANA DE ALIMENTOS A NIVEL MUNICIPAL. FUE EL RESULTADO DE LOS ESFUERZOS CONTINUADOS DE LA SOCIEDAD CIVIL POR UNIFICAR Y AMPLIFICAR LA VOZ DE LOS AGRICULTORES URBANOS Y POR ESTABLECER RELACIONES DE APOYO CON LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS NACIONALES. EL CAMBIO INSTITUCIONAL QUE SE PRODUJO TRAS LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE KENIA EN 2010 DIO LUGAR A LA TRANSFERENCIA DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE AGRICULTURA AL GOBIERNO DEL CONDADO DE NAIROBI, QUE VINO ACOMPAÑADA DE LA REASIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE APOYABAN Y CONOCÍAN LA AGRICULTURA URBANA Y SU FUNCIONAMIENTO.

## NAIROBI

La Ley de Promoción y Reglamentación de la Agricultura Urbana de Nairobi de 2015 supone un importante giro de 180 grados en la percepción de la producción urbana de alimentos a nivel municipal. Esta ley fue el resultado de los esfuerzos continuados de la sociedad civil por unificar y amplificar la voz de los agricultores urbanos y por establecer relaciones de apoyo con los funcionarios públicos nacionales. El cambio institucional que se produjo tras la aprobación de la Constitución de Kenia en 2010 dio lugar a la transferencia de las competencias en materia de agricultura al Gobierno del Condado de Nairobi, que vino acompañada de la reasignación de funcionarios públicos que apoyaban y conocían la agricultura urbana y su funcionamiento.

A finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, la inmigración masiva desde el campo, unida a la desaceleración de la economía keniana durante la era de la liberalización del comercio<sup>21</sup>, la privatización y la reforma del tipo de cambio (Gertz, 2009), expuso a muchos de los pobres urbanos del país a situaciones de inseguridad alimentaria. La agricultura urbana —ya sea para subsistir o como complemento a los escasos ingresos— se convirtió en un medio de supervivencia. A mediados de la década de 1980, alrededor del 20 % de la población de Nairobi se dedicaba al cultivo de alimentos o la cría de animales para alimentación (Egziabher et al., 1994).

Y durante décadas esta actividad se desarrolló de forma ilegal. El Consejo Municipal de Nairobi<sup>22</sup> se opuso firmemente a la actividad agraria en la ciudad, por considerarla una amenaza

para la salud pública y los derechos sobre la tierra. Impuso su postura mediante la interpretación de las leyes nacionales<sup>23</sup>, y los funcionarios acosaron a todo aquel que tratara de producir alimentos en terrenos libres (Kweyu, 2014).

En agosto de 2015, la Asamblea del Condado de Nairobi aprobó la Ley de Promoción y Reglamentación de la Agricultura Urbana de Nairobi, lo que supuso un cambio radical de postura por parte de la capital keniana, que pasó de mostrarse hostil a fomentar activamente la promoción y la reglamentación de la agricultura urbana. La Ley tiene por objeto favorecer la seguridad alimentaria mediante el impulso de la producción de alimentos en la ciudad, la creación de empleo, la generación de valor añadido y el desarrollo de la cadena de valor, proteger la inocuidad de los alimentos y la salud ambiental, y reglamentar el acceso a la tierra y otros recursos (Condado de Nairobi, 2015).

Ahora, el Gobierno del Condado de Nairobi es explícitamente responsable de la capacitación de los agricultores, de garantizar su acceso a los residuos orgánicos y de desarrollar la infraestructura de comercialización. También tiene la obligación de realizar un seguimiento y regular las normas de calidad e higiene, además de promover el bienestar animal y la trazabilidad. La Ley de Promoción y Reglamentación de la Agricultura Urbana de Nairobi es competencia del Sector de Agricultura, Ganadería, Pesca, Silvicultura y Recursos Naturales, y su aplicación está dirigida por el miembro del Comité Ejecutivo para la Agricultura, la Ganadería y la Pesca, actualmente el Dr. Bernard Mu-

21 En 1980 Kenia se convirtió en uno de los primeros países en firmar un préstamo de ajuste estructural con el Banco Mundial, que anunciaba el cambio gradual de las políticas de sustitución de importaciones hacia un comercio liberalizado a lo largo de las dos décadas siguientes.

22. El Consejo Municipal de Nairobi fue sustituido por el Gobierno del Condado de Nairobi en 2013, tras una reestructuración del nivel de gobierno subnacional.

23. Se recurrió a la Ley de Gobierno Local y la Ley de Salud Pública para impedir la cría de pollos, vacas, cabras y conejos, y a la Ley sobre el Control de la Tierra para atacar a aquellos que realizaban cultivos en terrenos libres.

genyo, encargado de elaborar un plan estratégico para la agricultura urbana. En virtud de la Ley se establece el Consejo Asesor para la Promoción de la Agricultura Urbana del Condado de Nairobi, encargado de prestar asesoramiento al miembro ejecutivo en materia de promoción y desarrollo del sector<sup>24</sup> (Condado de Nairobi, 2015).

En este estudio de caso se explica cómo consiguió un cambio de política tan drástico. En particular, analizaremos cómo generaron los agentes de la sociedad civil un contexto propicio para la agricultura urbana —a pesar de la oposición del gobierno local— y allanaron el terreno para el desarrollo de políticas una vez superados los obstáculos institucionales.

## UN MARCO POLÍTICO FAVORABLE A NIVEL REGIONAL Y NACIONAL

En un contexto de multiplicación de las iniciativas de agricultura urbana en todo el África oriental, en 2003 el Gobierno de Zimbabwe —con el apoyo de un consorcio de financiadores internacionales<sup>25</sup>— organizó una conferencia regional de ministros responsables de las entidades locales. El resultado de la reunión fue la Declaración de *Harare sobre Agricultura Urbana y Periurbana*, en la que los ministros de Kenia, Malawi, Suazilandia, Tanzania y Zimbabue se comprometieron a elaborar políticas e instrumentos para integrar la agricultura urbana y periurbana en las economías urbanas (Mushamba et al., 2003). Alrededor de la misma época, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID-UK, por sus siglas en inglés) y el Instituto

*Constitución de la República de Kenia:  
Artículo 43 de la Constitución  
- Derechos económicos,  
sociales y culturales*

*(1) Toda persona tiene derecho*

—  
*(c) a no pasar hambre y  
disponer de alimentos adecuados  
y de calidad aceptable.*

Internacional de Investigaciones Pecuarias (ILRI) convocaron otra reunión para las partes interesadas a escala regional.

La Dr. Diana Lee-Smith, cofundadora de la ONG keniana Instituto Mazingira y coordinadora regional de Urban Harvest<sup>26</sup> en aquel momento, también asistió a la reunión de Harare. Destacó que el director del Instituto de Investigación Agrícola de Kenia (KARI) acordó posteriormente comenzar a elaborar el *proyecto de Política Nacional de Agricultura y Ganadería Urbana y Periurbana*, conocida como la UPAL (Ministerio de Agricultura, 2010). El director del KARI pasó a ser el secretario permanente de Agricultura de Kenia a finales de 2005 y se celebraron consultas con actores de todo el país, incluidos los agricultores particulares.

24. El Consejo Asesor para la Promoción de la Agricultura Urbana del Condado de Nairobi se compone de un presidente, cuatro miembros con experiencia en planificación, agricultura, salud pública y economía, y un director general responsable de agricultura que actúa como secretario del Consejo.

25. Tres organismos de las Naciones Unidas (PNUD, UNICEF y FAO), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (una iniciativa del gobierno canadiense); y la Fundación RUAF (Centros de Recursos de Agricultura Urbana y Seguridad Alimentaria).

26. Programa de investigación del Grupo Consultivo Internacional para la Investigación Agrícola (CGIAR).

## NAIROBI

Este impulso por parte de los cargos de alto nivel se vio debilitado cuando los cambios en el liderazgo relegaron la UPAL a puestos de menor importancia en la agenda política. La entrada en vigor de la nueva Constitución de Kenia en 2010 le hizo bajar algunos puestos más: se reestructuró el nivel subnacional de gobierno y se transfirieron las competencias en materia de agricultura a los 47 nuevos condados. A raíz de eso, el proyecto de política tuvo que ser enviado a los nuevos gobiernos de los condados para su aprobación. En 2017, aún no se ha aprobado.

A pesar de que esos cambios institucionales retrasaran la aprobación de la UPAL, también favorecieron el desarrollo de la Ley de Promoción y Reglamentación de la Agricultura Urbana de Nairobi en dos aspectos.

En primer lugar, la transferencia de competencias en materia de agricultura condujo a la creación de un Sector de Agricultura, Ganadería, Pesca, Silvicultura y Recursos Naturales dentro del nuevo Gobierno del Condado de Nairobi; anteriormente no existían estructuras institucionales ni mandato alguno de apoyar la agricultura a nivel municipal. Además, se reasignaron a Nairobi algunos funcionarios públicos de los reestructurados Ministerios nacionales de Desarrollo Agrícola y Ganadero, que habían participado en la formulación de la UPAL y que contaban con un alto nivel de conocimientos y experiencia.

En segundo lugar, el apartado f) de la cláusula 36 de la Ley de Zonas y Ciudades Urbanas (República de Kenia, 2011), que forma parte del conjunto de medidas legislativas para promulgar la Constitución, exige que todas las ciudades y municipios establezcan un marco

para regular la agricultura urbana<sup>27</sup>. Además, el derecho a la alimentación está recogido en la Constitución (aprobada en 2010), en la que se incluyen medidas que el Estado debe adoptar para hacerlo efectivo.

Por consiguiente, cuando el Consejo Municipal de Nairobi fue sustituido por el Gobierno del Condado de Nairobi en 2013, este último tenía la obligación de formular una política de agricultura urbana, y disponía además de los conocimientos técnicos necesarios para hacerlo.

### CREACIÓN DE UN ENTORNO PROPICIO A NIVEL LOCAL

Mientras que a nivel nacional se desarrollaba el proceso de política para la UPAL, en Nairobi se seguían desplegando esfuerzos desde varios frentes para cambiar las posturas predominantes respecto de la agricultura urbana. Esos esfuerzos allanaron el camino para asegurar el compromiso político de cara a una política de promoción y reglamentación de la agricultura urbana.

En primer lugar, en 2004, preocupado por el trato que recibían los agricultores urbanos por parte de las fuerzas del orden, el Instituto Mazingira convocó una reunión abierta a todas las personas interesadas en el cultivo de alimentos en Nairobi. Esta reunión dio lugar a la fundación del Foro de Nairobi y Alrededores sobre Seguridad Alimentaria, Agricultura y Ganadería (NEFSALF), al que se atribuye el mérito de ser uno de los principales impulsores de la institucionalización de la agricultura urbana en Kenia (Gore, 2016). Por un lado, el NEFSALF genera conocimiento especializado y desarrolla las capacidades de los agricultores impartiendo formación en técnicas agrícolas

27. Esto fue posible gracias a la participación entusiasta de muchas organizaciones de la sociedad civil, ya que una de las disposiciones de la Constitución versa sobre la participación pública en la elaboración de las leyes.



Participación de múltiples partes interesadas en el foro de NEFSALF (Foto: Instituto Mazingira)

(también sobre métodos para garantizar la inocuidad de los alimentos). Por otro lado, ayuda a los agricultores —anteriormente marginados y desempoderados— a organizarse en un grupo de presión más poderoso. Durante más de una década, el NEFSALF se erigió como la voz colectiva de los agricultores urbanos contra las redadas y reclamó políticas locales de apoyo. Estas son algunas de sus mayores victorias: en 2005, una delegación del Comisionado Provincial de Nairobi y del Consejo Municipal obligó a ambos a suavizar su postura de línea dura sobre la ganadería urbana; en 2006, la provincia de Nairobi fue seleccionada como piloto para el Programa Nacional de Extensión Agrícola y los pequeños agricultores de Nairobi han sido galardonados con algunos de los principales premios nacionales.

En segundo lugar, los actores del Instituto Mazingira fomentaron relaciones sólidas y de confianza con los funcionarios públicos a escala nacional mediante su participación en los procesos políticos nacionales e internacionales a lo largo de muchos años. Un análisis independiente realizado por un profesor asociado de la Universidad de Ryerson (Canadá) determinó que el diálogo colaborativo era fundamental para

«Había un foro de agricultores que originalmente eran personas extremadamente oprimidas y afectadas por la pobreza, sin voz, [...] y gracias al foro lograron tener voz en la esfera pública. Comenzaron a articular sus problemas y a aparecer en los medios de comunicación. Y a definir su postura frente a determinadas cosas. [...] En mi opinión, así es como funciona la política. Esa es la clave. Los agricultores tienen voz... Así es como realmente se construye de abajo hacia arriba».

Actor de la sociedad civil

establecer las condiciones de apoyo a la agricultura urbana antes de la transferencia de competencias (Gore, 2016), entre otras cosas porque, como ya se ha dicho, algunos de esos funcionarios fueron reasignados a Nairobi en 2013.

En tercer lugar, además de la labor de Mazingira y el NEFSALF, diversas ONG han llevado a cabo proyectos en Nairobi que han contribuido

## NAIROBI

a otorgar una mayor importancia a la agricultura urbana y a crear una masa crítica de apoyo a la misma. Entre ellas se encuentra la ONG francesa Solidarités International, que lanzó un proyecto de cultivo en sacos en los barrios marginales<sup>28</sup>, y proyectos dirigidos por la Fundación Aga Khan, la Undugu Society y varias organizaciones religiosas. Los medios de comunicación se han hecho eco de esta tendencia. El periódico nacional The Daily Nation tiene un suplemento extraíble muy popular titulado *Seeds of Gold*, en el que se publicitan las iniciativas de pequeños agricultores, muchos de los cuales están en las ciudades.

Una vez eliminados los obstáculos institucionales que impedían que Nairobi elaborara una política sobre agricultura urbana, los partidarios (tanto del gobierno local como de la sociedad civil) inculcaron a los encargados de formular políticas la necesidad de establecer un marco normativo. Ya no tuvieron que hacer frente a más objeciones, y no solo por la obligación jurídica que impone la Ley de Zonas y Ciudades Urbanas de 2011. El gobierno daba así respuesta a la presión de los actores de base, a las necesidades de formación y desarrollo de capacidades en la comunidad y a los prolongados esfuerzos de incidencia política: a partir de ese momento sí existía voluntad política. Según una entrevista concedida a Anne Lokidor en 2014, entonces miembro del Comité Ejecutivo de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Gobierno del Condado de Nairobi reconoció que los residentes de Nairobi seguirían practicando la agricultura urbana con o sin reglamentación. El establecimiento de reglamentos ayudaría a evitar futuros problemas de seguridad alimentaria y saneamiento, contribuiría a desarrollar la economía agrícola y fomentaría

la generación de valor añadido mediante el procesado (Kweyu, 2014).

### ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA

Cuando el Gobierno del Condado de Nairobi dio finalmente luz verde al desarrollo de su política de agricultura urbana, los funcionarios pudieron inspirarse en gran medida de la ley nacional pendiente (UPAL), en la que los agricultores de Nairobi, Nakuru, Kisumu y otras ciudades habían participado en el marco de las consultas.

Esto agilizó el proceso, aunque el requisito constitucional de participación pública hizo necesaria una nueva ronda de consultas. Ello supuso que los agricultores organizaran reuniones en los subcondados para debatir cuestiones de actualidad, y sus aportaciones se tuvieron en cuenta en la redacción de la política. El Instituto Mazingira y otras organizaciones también aportaron comentarios sobre las versiones preliminares de dichos documentos.

Posteriormente, el proyecto de ley fue sometido a los procedimientos internos de la Asamblea del Condado. Según un representante del Gobierno del Condado de Nairobi, durante dichos trámites, el proyecto contó con el apoyo de miembros de la Asamblea del Condado procedentes de las zonas periurbanas en las que se practica más comúnmente la agricultura, se enfrentó a cierta resistencia por parte de miembros de otras zonas y suscitó preocupación entre los funcionarios de planificación, convencidos de que en la ciudad no había espacio para la agricultura. Las objeciones se disiparon mediante el diálogo.

28. El proyecto de cultivo en sacos de Solidarités fue financiado por el gobierno francés.



## FASE INICIAL DE LA APLICACIÓN

La aplicación de la Ley se encontraba en una primera fase en el momento de redactar el presente informe. Si bien era demasiado pronto para discernir sus efectos, la Ley asigna la responsabilidad de recopilar y cotejar datos sobre las actividades agrícolas al Gobierno del Condado, y prevé un seguimiento de los efectos sociales, económicos y ambientales, aunque no se dan indicadores de progreso hacia los objetivos.

Cuando se redactó el presente informe aún no se había anunciado el nombre de los miembros del Consejo Asesor para la Promoción de la Agricultura Urbana<sup>29</sup> del Consejo Municipal de Nairobi y, según un representante del Condado de Nairobi, tampoco se habían publicado en el diario oficial del gobierno las normas para ponerlo en práctica. No obstante, el contenido de la Ley ya se estaba aplicando a alto nivel, ya que la agricultura urbana había pasado a formar parte del Plan Director del Condado, recientemente concluido, y de su Plan Estratégico 2015-2025.

Otros sectores (departamentos) del Gobierno del Condado de Nairobi aún no han adoptado la nueva Ley y siguen siendo escépticos en cuanto a los supuestos beneficios o la pertinencia de su labor, lo que no es sino un síntoma que revela que la agricultura urbana en el pasado no ha tenido cabida en la gestión urbana, ni en la formación de los planificadores urbanos, los trabajadores de la salud pública o los funcionarios del gobierno local.

En la actualidad, aún se sigue trabajando para acabar con los posibles prejuicios existentes. El Instituto Mazingira ha cooperado con el Go-

bierno del Condado de Nairobi para impartir formación intersectorial a los funcionarios. Según Lee-Smith, un instrumento clave para lograr que los profesionales de la salud pública cambien de opinión ha sido la difusión de las conclusiones de un estudio reciente realizado en Kampala (Uganda), en el que se demostró que los beneficios nutricionales derivados de la cría de animales para la alimentación en la ciudad superaban con creces los riesgos que esta actividad podría suponer para la salud pública (Yeudall et al., 2007). También se sabe más sobre la mitigación de los riesgos para la seguridad alimentaria (Cole et al., 2008). Algunos trabajos publicados por actores clave del Instituto Mazingira —como el capítulo de un libro en el que se identifican la vivienda, la alimentación y el transporte como tres ámbitos fundamentales para el futuro de Nairobi (Lee-Smith y Lamba, 2000)— se han incluido en planes de estudio internacionales sobre planificación y son una referencia para muchos graduados cuando se incorporan a la vida profesional.

## RESUMEN DE FACILITADORES

Este estudio de caso ha demostrado que un facilitador clave para el desarrollo de la Ley de Promoción y Reglamentación de la Agricultura Urbana de Nairobi ha sido la intensa actividad de la sociedad civil durante un período de tiempo sostenido, que ha dado lugar a una oleada de apoyo por parte de la comunidad y los medios de comunicación y al establecimiento de relaciones de confianza con los funcionarios públicos. Esta presión de abajo arriba y la labor preparatoria hicieron de la promoción de la agricultura urbana una idea poderosa que captó la atención del público y

29. El Consejo orientará a los miembros ejecutivos en materia de actividades de promoción. Entre los miembros del Consejo habrá actores con experiencia en planificación urbana, agricultura, salud pública y economía.

resultó decisiva para generar el compromiso político de promover y reglamentar la agricultura urbana una vez establecido un contexto institucional propicio.

El proceso político fue participativo, se contó con la intervención de ONG y se abrieron consultas dirigidas a los agricultores urbanos, a los que se empoderó para defender sus intereses ayudándoles a organizarse en un grupo de presión colectivo y mediante formación. Los funcionarios públicos partidarios que habían sido reasignados al nuevo departamento de agricultura de Nairobi, así como algunos políticos, actuaron como defensores de la política a través de la Asamblea del Condado.

Si bien la aplicación de la política se encuentra todavía en fase inicial, ésta se verá facilitada por las medidas adoptadas para formar a los funcionarios públicos del gobierno de la ciudad y acabar con los prejuicios en torno a la agricultura urbana, así como por los aprendizajes extraídos de las experiencias de otras ciudades para demostrar el valor —y mejorar la seguridad— de la agricultura urbana.

*«Muy a menudo este [esfuerzo] se describe como una iniciativa internacional que proviene de intereses externos y que empuja a los africanos hacia la agricultura urbana, y no es así. Nunca lo ha sido».*

Actor de la sociedad civil

**TABLA 2 - PRINCIPALES ACTORES Y SUS FUNCIONES**

ACTORES	FUNCIONES
Agricultores urbanos pobres y sin tierra	<ul style="list-style-type: none"> <li>Llevaron tres décadas cultivando alimentos de forma ilegal para mantener a sus familias</li> <li>Se empoderaron trabajando colectivamente a través del NEFSALF, lograron importantes victorias gracias a los grupos de presión</li> <li>Participaron en las consultas para la nueva Ley</li> </ul>
Consejo Municipal de Nairobi (desaparecido) y agentes de la ley	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejercían poder sobre los agricultores urbanos, se oponían activamente a la agricultura urbana y realizaban redadas</li> </ul>
Instituto Mazingira (ONG ambientalista y de derechos humanos con sede en Nairobi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizó la reunión que dio lugar a la creación del NEFSALF; acoge el NEFSALF</li> <li>Abogó por la agricultura urbana y los derechos de los agricultores durante tres décadas, también promovió los contactos con funcionarios públicos</li> <li>Su cofundadora, la Dra. Diana Lee-Smith, realizó las primeras investigaciones sobre la prevalencia de la agricultura urbana y participó en el proceso que condujo al desarrollo de la UPAL en calidad de coordinadora regional africana del programa Urban Harvest del CGIAR</li> </ul>
Otras ONG como Solidarités International, Aga Khan University, Undugu Society, PCEA Church	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pusieron en marcha proyectos de agricultura urbana con visibilidad, especialmente en los barrios marginales</li> <li>Captaron la atención de los medios de comunicación y contribuyeron a crear un contexto propicio</li> </ul>
Medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informaron positivamente sobre las iniciativas de agricultura urbana, contribuyendo a generar un contexto propicio</li> </ul>
Organismos internacionales de desarrollo (por ej.: DFID-UK)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convocaron a las partes interesadas de la región a través del ILRI para facilitar los primeros debates</li> <li>Permitieron a la sociedad civil ejercer presión gracias a la financiación (por ejemplo, el NEFSALF)</li> </ul>
Director del KARI, más adelante Secretario Permanente de Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inició el proceso de la UPAL a escala nacional con una reunión de partes interesadas en el KARI</li> <li>Permitió que el proceso de política nacional avanzara aún más en su segundo cargo</li> </ul>
Funcionarios públicos (antes en el Ministerio de Agricultura, ahora en el Gobierno del Condado)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participaron en la elaboración del proyecto de la UPAL</li> <li>Apoyaron la agricultura urbana dentro del Gobierno del Condado después de la transferencia de competencias, e instigaron el proceso de desarrollo de la política</li> </ul>
Ejecutivo de Agricultura y Ganadería, Gobierno del Condado de Nairobi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Figura clave en la aplicación de la Ley de Promoción y Reglamentación de la Agricultura Urbana</li> </ul>



Photo : Mario Savoia

# PROGRAMA DE PESO SALUDABLE DE **AMSTERDAM** (PAÍSES BAJOS)



EL ENFOQUE DE ÁMSTERDAM EN MATERIA DE PESO SALUDABLE TRASLADA UN IMPORTANTE DESAFÍO DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS A TODO EL GOBIERNO MUNICIPAL. EN LUGAR DE CONSIDERAR LA OBESIDAD INFANTIL COMO UNA CUESTIÓN DE SALUD PÚBLICA EXCLUSIVAMENTE, SE INSTA A TODOS LOS DEPARTAMENTOS A COLABORAR PARA PONERLE FIN MEDIANTE POLÍTICAS, PLANES Y UNA LABOR DIARIA. PARA GARANTIZAR LA EFICACIA Y PROPORCIONAR PRUEBAS SÓLIDAS QUE FOMENTEN UN COMPROMISO POLÍTICO PERMANENTE MÁS ALLÁ DE LOS CICLOS ELECTORALES, SE SUPERVISAN CONTINUAMENTE LAS REPERCUSIONES Y SE REALIZAN AJUSTES EN LA POLÍTICA CUANDO ES NECESARIO.

La salud de la juventud de Ámsterdam está en riesgo. En 2013, alrededor del 21% de los menores de 18 años de la capital holandesa tenían sobrepeso o eran obesos<sup>30</sup>, viéndose especialmente afectados los niños de familias inmigrantes y de familias con bajos ingresos y bajo estatus social (Ayuntamiento de Ámsterdam, 2013).

Los efectos del sobrepeso y la obesidad en la infancia —mala salud y mayor riesgo de enfermedades graves, estigma social, baja concentración y bajo nivel educativo— pueden extenderse a lo largo de toda la vida.

En 2012, la ciudad de Ámsterdam se marcó el objetivo erradicar el sobrepeso y la obesidad en la ciudad para el año 2033. El Programa de Peso Saludable de Ámsterdam<sup>31</sup> (AAGG, por sus siglas en neerlandés), introducido al año siguiente, está dirigido al conjunto de los niños menores de 19 años y a sus padres, cuidadores y profesores, pero se centra especialmente en los niños que ya son obesos y en los que pertenecen a grupos sociales de alto riesgo (Ayuntamiento de Ámsterdam, 2013; Ayuntamiento de Ámsterdam, 2015; Ayuntamiento de Ámsterdam, 2014).

A diferencia de los programas relativos a la obesidad de otras ciudades —y de los intentos previos de abordar el problema en Ámsterdam—, el AAGG no es simplemente un plan de salud pública. Es mucho más: contiene acciones integradas entre los departamentos de Salud Pública, Atención Sanitaria, Educación, Deportes, Juventud, Pobreza, Trabajo Comunitario, Asuntos Económicos, Espacios Públicos y Planificación Física, y organizaciones que no forman parte del gobierno local. Además, trata de abordar las causas estructurales de la obesidad, es decir, los

factores y valores del estilo de vida individual y los aspectos psicológicos subyacentes, el entorno social y físico, y las condiciones de vida y laborales que plantean dificultades para las personas a la hora de garantizar que sus hijos se alimenten de forma saludable, duerman lo suficiente y hagan ejercicio. El objetivo municipal es promover comportamientos más saludables haciendo que lo más fácil sea decantarse por las opciones beneficiosas para la salud, creando además un entorno urbano más saludable.

El funcionamiento cotidiano del programa se basa en siete acuerdos o principios fundamentales:

- La erradicación del sobrepeso y la obesidad es una tarea a largo plazo que requerirá que transcurra toda una generación;
- El programa, las actuaciones y las actividades deben ser sostenibles;
- El programa es inclusivo, es decir, abarca a todas las personas y todos los ámbitos de actuación;
- Abordar la obesidad infantil es una cuestión de responsabilidad compartida;
- El enfoque tiene base empírica: «aprender haciendo, hacer aprendiendo»;
- Se deben hacer elecciones para concentrar los esfuerzos;
- La prevención es lo primero, pero sin olvidar a los niños del presente;

El AAGG basa sus actuaciones en 10 pilares. Los primeros seis, especialmente dirigidos a prevenir el sobrepeso y la obesidad infantiles, son:

1. los primeros 1000 días (desde el comienzo del embarazo hasta los dos años)
2. actuaciones en la escuela (incluyendo preescolares y escuelas primarias)

30. Alrededor de 27 000 niños, de los cuales 2300 padecían obesidad mórbida.

31. *Amsterdamse Aanpak Gezond Gewicht*.

## AMSTERDAM

3. actuaciones en el barrio<sup>32</sup>
4. entorno saludable (diseño urbano saludable, entorno alimentario saludable)
5. adolescentes
6. niños con necesidades especiales

El séptimo pilar es *curativo*:

7. ayudar a los niños con sobrepeso u obesidad a volver a un peso más saludable

Los tres últimos pilares son secundarios o facilitadores:

8. filosofía de aprendizaje e investigación
9. servicios digitales
10. comunicaciones y metodologías para la comprensión del comportamiento

Este estudio de caso explica los orígenes del AAGG, cómo se desarrolló la política y cómo se está implementando. La idea es analizar cómo Ámsterdam fue capaz de adoptar una postura firme sobre la obesidad que se apartaba del marco político nacional, y cómo el equipo del programa ha conseguido involucrar y movilizar a los socios —desde el gobierno local, la sociedad civil y, en cierta medida, el sector privado— para trabajar hacia un objetivo común muy ambicioso.

### UN PROMOTOR POLÍTICO

El impulso para desarrollar el AAGG surgió a raíz de datos de 2012 que revelaban que el sobrepe-

so y la obesidad infantil en Ámsterdam estaban por encima de la media holandesa<sup>33</sup>, y que los niños de ciertos grupos sociales estaban expuestos a un nivel de riesgo elevado. El concejal (teniente de alcalde) responsable de Salud Pública, Atención Sanitaria y Deportes<sup>34</sup>, Eric van der Burg del VVD (Partido Popular por la Libertad y la Democracia, de corte liberal-conservador)<sup>35</sup>, entendió la gravedad del problema y consiguió situar la obesidad infantil como prioridad de la agenda municipal. Gracias a la labor de van der Burg, a finales de 2012, el Colegio de Alcalde y Concejales, el ejecutivo que gobierna la ciudad, se comprometió formalmente con el nuevo enfoque de Ámsterdam en materia de obesidad infantil.

Este compromiso inicial no incluía financiación, decisión que se tomó de forma deliberada. El concejal insistió en que para su aplicación se debían aprovechar los recursos existentes de todos los departamentos municipales, para demostrar lo que se podría lograr cooperando y asumiendo la responsabilidad conjunta. Se dieron instrucciones a los responsables de todos los departamentos para que proporcionaran al director del programa —cuyo sueldo asumía el Departamento de Desarrollo Social— toda la asistencia necesaria.

Tras las elecciones municipales de marzo de 2015, el nuevo Colegio de Alcalde y Concejales<sup>36</sup> sometió a votación el plan de seguimiento para 2015-18, que fue aprobado de nuevo por unanimidad. En aquel momento ya se había esta-

32. El pilar «actuaciones en el barrio» es el punto de entrada práctico de las actividades recogidas en el resto de los pilares. Resulta muy útil para traducir el enfoque del AAGG al nivel ultra-local en diez de los barrios más desfavorecidos de la ciudad. En estos barrios también se recogen datos sobre el alcance y la efectividad del AAGG sobre el terreno, que luego sirven para reajustar el enfoque general.

33. El 15 % de los menores de 18 años en los Países Bajos tiene sobrepeso (Ayuntamiento de Ámsterdam, 2013).

34. El Colegio de Concejales es el consejo ejecutivo del alcalde. Cada concejal cuenta con una cartera de políticas. Las políticas de Ámsterdam se desarrollan mediante la cooperación entre el Consejo Municipal y el Colegio de Alcalde y Concejales.

35. En aquella época el VDD era el partido mayoritario en el gobierno de coalición holandés.

36. El alcalde Eberhard Edzard van der Laan fue reelegido para un segundo mandato en 2014 y el concejal van der Burg también mantuvo su puesto, pero se produjeron cambios en los otros seis concejales, procedentes de diversos partidos políticos.

FIGURA 6 - MATERIAL DE LA CAMPAÑA DE INFORMACIÓN SOBRE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA OBESIDAD



Fuente Ciudad de Amsterdam

blecido la cooperación interdepartamental y se asignó una financiación anual de 2,5 millones de euros al programa AAGG con cargo al presupuesto municipal<sup>37</sup>. Este importe se complementa con fondos adicionales por valor de alrededor de 2,81 millones de euros aportados por el gobierno nacional, que en su mayoría adoptan la forma de financiación a corto plazo para proyectos u objetivos específicos.

### CHOQUE DE ENFOQUES POLÍTICOS

En opinión del concejal van der Burg, el consejo municipal es responsable de hacer frente a la epidemia de obesidad, partiendo de la base de que cuando la gente carece de los conocimientos y la capacidad para mantener un peso saludable por sí misma<sup>38</sup>, el deber del gobierno (local) es ayudarles. En este sentido, el concejal ha ido a

contracorriente de su propio partido político, que sostiene que un estilo de vida saludable es una cuestión de responsabilidad individual (parental). El gobierno holandés —en el que el VVD ha sido el principal socio de coalición desde 2010— lleva a cabo campañas de información para promover la alimentación saludable<sup>39</sup>, y al mismo tiempo favorece el compromiso voluntario de empresas alimentarias en materia de alimentos saludables y publicidad (Coosje Dijkstra et al., 2016).

Un enfoque político diferente a nivel nacional no ha impedido que Ámsterdam emprenda su propio camino en relación con la obesidad. En virtud de la Ley nacional de Salud Pública de 2000, los gobiernos locales son responsables de concebir, aplicar y financiar políticas de salud pública adaptadas a las problemáticas y circunstancias locales. Sin embargo, algunos aspectos del contexto alimentario urbano, como la publicidad di-

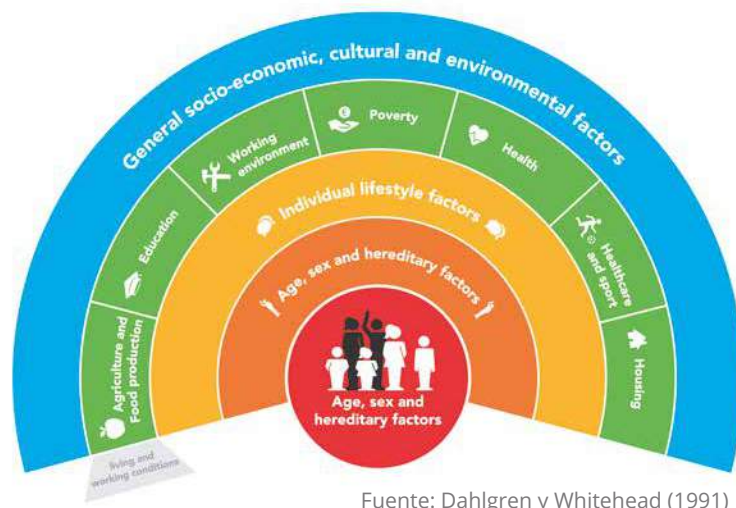
37. Cerca del 0,04 % del presupuesto total anual de Ámsterdam, que asciende a 6300 millones de euros.

38. Esto incluye a todos los niños, pero es especialmente cierto en el caso de aquellos padres o cuidadores que carecen de los conocimientos o capacidades para garantizar que tengan estilos de vida saludables.

39. Tales como la «Rueda de los cinco» (Schijf van Vijf), una representación gráfica de la dieta saludable según el tipo de alimento, y eslóganes como «doscientos gramos de vegetales y dos piezas de fruta al día» (Voedingscentrum, 2016; Coosje Dijkstra et al., 2016).

## AMSTERDAM

FIGURA 7 - EL MODELO ARCOÍRIS: CARTOGRAFÍA DE LA RELACIÓN ENTRE EL INDIVIDUO, EL MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD



Fuente: Dahlgren y Whitehead (1991)

rigida a los niños y el bajo coste de los alimentos no saludables, escapan al control de los gobiernos locales. Por consiguiente, el programa AAGG se centra principalmente en las actuaciones que recaen dentro de la esfera de control e influencia del gobierno local y adopta una postura pública sobre cuestiones que están fuera de su control cuando se presenta la oportunidad<sup>40</sup>.

### DISEÑO DE POLÍTICAS PARTICIPATIVO Y BASADO EN LA INVESTIGACIÓN

El director del programa reunió un equipo interdepartamental y multidisciplinar para elaborar el primer plan del programa AAGG, que incluía a actores de los departamentos de Salud, Vivienda y Asistencia Social, Deportes y Trabajo e Ingresos (Ayuntamiento de Ámsterdam, 2013).

Una de las primeras fuentes de inspiración fue el programa francés EPODE<sup>41</sup> (conocido como JOGG<sup>42</sup> en los Países Bajos), una metodología que moviliza a toda la comunidad en un esfuerzo colectivo para prevenir la obesidad. Sin embargo, el equipo constató que, si bien el EPODE es aplicable en comunidades pequeñas, su metodología no resulta práctica para diseñar y aplicar un programa integrado en un contexto metropolitano.

Para elaborar un modelo que fuera aplicable en Ámsterdam, el grupo de trabajo recurrió a la ayuda de académicos, entre ellos la profesora Karien Stronks, una conocida especialista en los vínculos entre pobreza y salud pública (por ejemplo, Stronks et al., 2014; Stronks y Droomers, 2014) El Modelo Arcoíris de Stronks (basado en Dahlgren y Whitehead, 1991) para la identificación de factores en diversos niveles de política que influyen en el peso saludable o no saludable de las perso-

40. Por ejemplo, en 2015 Ámsterdam se convirtió en la primera ciudad de los Países Bajos en unirse a la Alianza nacional «Stop Kindermarketing» para frenar la publicidad dirigida a los niños.

41. *Ensemble, Prévenons L'Obésité des Enfants* («Juntos, prevenimos la obesidad infantil»).

42. *Jongeren Op Gezond Gewicht* («Jóvenes con un Peso Saludable»).



nas y los grupos de niños se adaptó al contexto de Ámsterdam y se incorporó al marco de referencia del programa en 2014. Otro colaborador importante ha sido el profesor Jaap Seidell, un renombrado especialista en obesidad que ha demostrado que para luchar contra la obesidad es necesario cambiar el estilo de vida de las personas, y no solo su dieta (por ejemplo, Seidell, 1999; Seidell et al., 2012; Seidell, 2012).

### GESTIONAR BIEN LA MARATÓN

El equipo del programa estableció el marco normativo general en un plan inicial para 2013-14. Utilizando la analogía del esfuerzo sostenido que se requiere para correr una maratón, el plan esboza los pasos para eliminar la obesidad infantil en un período de 20 años, al final del cual todos los niños menores de 19 años deben tener un peso saludable. La «maratón» se divide en una serie de «carreras» más cortas con objetivos específicos:

- 2018 - la carrera de 5000 metros: un peso saludable para los niños de 0 a 5 años de Ámsterdam
- 2023 - la medio maratón: un peso saludable para los niños de 0 a 10 años de Ámsterdam

- 2033 - la maratón: un peso saludable para los jóvenes de Ámsterdam

En 2015 el equipo publicó el plan de seguimiento para el tramo de 5000 metros. El plan contiene actuaciones para cumplir con el objetivo provisional de que todos los menores de cinco años tengan un peso saludable (Ayuntamiento de Ámsterdam, 2015).

Este enfoque gradual pretende reducir la amenaza que suponen los ciclos electorales. Las próximas elecciones municipales tendrán lugar en 2018, y los primeros resultados ayudarán a justificar la continuidad del AAGG en caso de que haya un cambio en la administración de la ciudad.

### APRENDER HACIENDO, HACER APRENDIENDO

El principio rector de «aprender haciendo, hacer aprendiendo», significa que el programa AAGG, al igual que las actividades y políticas vinculadas al mismo, está sujeto a una revisión constante y continua. Para facilitar esto, se establecieron dos nuevos equipos: un «equipo de expertos

FIGURA 8 - EL MODELO DE MARATÓN DE ÁMSTERDAM HACIA UN PESO SALUDABLE



## AMSTERDAM

académicos» externo (en el que estaban los profesores Stronks y Seidell), y un «equipo de expertos en servicios de salud pública» interno, compuesto por personal que rastrea e interpreta los datos en materia de salud<sup>43</sup>. El papel de ambos equipos consiste en proporcionar nuevos enfoques sobre la obesidad basados en la evidencia, la práctica y la eminencia<sup>44</sup>, asesorar en cuanto a las intervenciones, aconsejar sobre las lecciones que deben extraerse de la experiencia y participar en nuevas investigaciones.

El AAGG cuenta con una plataforma en línea específica<sup>45</sup> para llevar un seguimiento del avance de todos los proyectos y actividades. El equipo del programa realiza consultas de forma muy activa al «equipo de expertos del servicio de salud pública» interno sobre cuestiones, dilemas o resultados inesperados. Cuando la práctica o las pruebas demuestran que una intervención no está arrojando los resultados esperados, se adoptan rápidamente medidas correctivas para evitar que se desperdicien recursos valiosos. Por ejemplo, una nueva política para que las escuelas solo permitieran a los niños beber agua de grifo tuvo el efecto inesperado de aumentar el consumo de azúcar, debido a que algunos padres creían que el zumo era más saludable que el agua y, al pensar que sus hijos estaban tomando pocas vitaminas, les daban más zumo una vez fuera de la escuela. Cuando el equipo del AAGG se dio cuenta de que esto anulaba el impacto positivo de la política de agua del grifo, se decidió

abordar el problema mediante la implicación y la educación de los padres (ver más abajo).

El AAGG también cuenta con el apoyo de Sarphati Amsterdam<sup>46</sup>, que revisa la eficacia y la sostenibilidad de las medidas para hacer frente a la obesidad infantil, tales como el impacto de los huertos escolares en el consumo de verduras de los niños en zonas desfavorecidas (Coosje Dijkstra et al., 2016).

### ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA PARA PROMOVER LA INTEGRACIÓN INTERDEPARTAMENTAL

En 2012, el alcalde y los concejales asignaron la responsabilidad de la elaboración de programas al responsable del Departamento de Desarrollo Social. Si bien el responsable de Salud Pública podría haber sido una opción más evidente, esto envió una clara señal de que el peso de los niños no es sólo una cuestión de salud pública, sino que todos los departamentos tienen la misma obligación de actuar y desarrollar políticas de apoyo.

En 2015, al final de la fase estratégica y una vez establecida la responsabilidad interdepartamental, la coordinación de la fase actual (2015-18) se transfirió al Servicio de Salud Pública, que tiene experiencia en el desarrollo de intervenciones y compila bases de datos sobre indicadores relacionados con la salud.

43. El Ayuntamiento recopila datos sobre la prevalencia de la obesidad del sistema de Atención Sanitaria Infantil de los Países Bajos, que fija para cada niño una serie de citas con su enfermero o enfermera en momentos concretos hasta que cumple los 18 años. Esto permite al equipo del AAGG realizar un seguimiento del estado de los niños, su actividad física, el tiempo que pasan delante de pantallas y el consumo de bebidas azucaradas, frutas y verduras.

44. Basado en la eminencia quiere decir basado en las opiniones de profesionales de la salud o médicos especialistas de reconocido prestigio.

45. [www.uitvoeringgezondgewicht.nl](http://www.uitvoeringgezondgewicht.nl)

46. Sarphati Amsterdam es un instituto de investigación fundado en 2015 por el Ayuntamiento de Ámsterdam en colaboración con varias universidades de la ciudad. La investigación se basa en un grupo dinámico de niños de menos de 19 años en la ciudad (en torno a 180 000 en un momento dado).



Clases adicionales de educación física en las escuelas (Foto: Roelof Pot)

*«Nos gusta que la gente adopte estilos de vida saludables. Nunca lo hubiera imaginado. La Estrategia de Peso Saludable y la Estrategia Alimentaria han cambiado el enfoque de la planificación urbana y de nuestro Departamento de Salud. Antes no pensábamos así... Han supuesto un cambio en la forma de pensar de todo el mundo». (Funcionario del departamento de Planificación Física y Sostenibilidad de Ámsterdam)*

Funcionario del Departamento de Física Planificación y Sostenibilidad

Se ha creado un grupo de trabajo interdepartamental para cada uno de los diez pilares del AAGG, con la idea de facilitar una estrecha inte-

gración entre los departamentos y servicios municipales, y dentro de las áreas y comunidades locales —y, por ende, para asegurar que ningún niño en riesgo de obesidad pase inadvertido (Ayuntamiento de Ámsterdam, 2013)—.

El equipo del AAGG también trabaja estrechamente con programas municipales complementarios, como Moving Amsterdam, el Programa contra la Pobreza de Ámsterdam y la Estrategia Alimentaria de Ámsterdam, que originalmente se centró en la agricultura urbana, la economía local y la sostenibilidad, pero que ahora tiene una línea de trabajo sobre el peso saludable. Los distintos directores de programas de cada iniciativa buscan constantemente formas de apoyarse mutuamente, lo que ha ayudado a incluir la salud pública en más agendas municipales y contribuye a evitar la duplicación del gasto de los valiosos fondos públicos.

## AMSTERDAM

### SUPERAR LAS BARRERAS AL TRABAJO INTERDEPARTAMENTAL

No obstante, hubo que hacer frente a varios aspectos que obstaculizaban la cooperación entre departamentos. Por ejemplo, el Servicio de Salud Pública y el Departamento de Planificación Física debían trabajar en estrecha colaboración para aplicar medidas en el marco del pilar de «entorno urbano saludable». Pensar en la alimentación en los espacios públicos era relativamente nuevo para los funcionarios de salud pública, mientras que los planificadores no entendían bien de qué manera podía repercutir su labor en la salud pública, ya que hasta entonces se habían centrado en proyectos de infraestructura y vivienda a gran escala. La clave para el cambio de mentalidad en ambos departamentos fue su participación conjunta en la Estrategia Alimentaria de Ámsterdam y Moving Amsterdam. Alentados por estas experiencias, Salud Pública y Planificación Física comenzaron a cooperar en actividades específicas y a pequeña escala y posteriormente formalizaron su relación asignando cada uno de ellos a un funcionario como punto de contacto para el otro departamento<sup>47</sup>.

Otro ejemplo es el de la Junta de Educación, a la que se recurrió el equipo del AAGG en busca de apoyo para Jump-In, el programa para promover la alimentación y la bebida saludables y el ejercicio en las escuelas. En un primer momento, la Junta se negó aduciendo que las escuelas tenían que ser selectivas en cuanto a los temas que pueden abordar en paralelo a su función principal de educar a los niños. Sin dejarse intimidar, el equipo fue a llamar a las puertas de los

directores de las escuelas. Esto fue más fructífero, ya que los maestros sobre el terreno apreciaron los beneficios educativos de trabajar las problemáticas del sobrepeso y la obesidad: los niños con sobrepeso tienen problemas psicológicos que afectan a su capacidad de aprendizaje y al ambiente escolar, y los niños sanos acaban el ciclo escolar con mejores resultados. Una vez que una masa crítica de escuelas se inscribió, el equipo volvió a dirigirse a la Junta de Educación, y esta vez sí obtuvo el respaldo necesario.

### INVOLUCRAR A SOCIOS EXTERNOS

La aplicación del AAGG también se basa en la colaboración con socios no gubernamentales, como la sociedad civil local y las organizaciones de base comunitaria, las universidades, los pequeños y grandes minoristas y Zilveren Kruis, la principal aseguradora de salud de Ámsterdam<sup>48</sup>.

La forma en que el equipo del AAGG trabaja con los socios no gubernamentales varía de un pilar a otro.

Los grupos comunitarios, las organizaciones religiosas y los ciudadanos están particularmente involucrados en el pilar «actuaciones en el barrio» del AAGG. El equipo del AAGG celebra reuniones públicas para determinar los programas que serían más beneficiosos para cada barrio, y para ayudar a los individuos y grupos comunitarios a cambiar sus prácticas y políticas con el fin de promover una alimentación más saludable y que se practique más ejercicio.

47. El Departamento de Planificación Física acaba de adoptar Moving Amsterdam y el AAGG actúa como asesor.

48. En 2012, las aseguradoras de salud eran actores importantes ya que financiaban el atención sanitaria a la infancia a nivel del gobierno local. En Ámsterdam —y en el resto del país— las normas para el cuidado de los niños obesos eran inadecuadas. En 2015, el papel de las aseguradoras cambió cuando la descentralización del sistema de atención de los jóvenes otorgó a los gobiernos locales nuevas responsabilidades en materia de atención a la infancia, salud mental y servicios de protección y educación parental.

Durante una de esas reuniones en un barrio del este de Ámsterdam, una madre hizo una pregunta sobre actividades divertidas y saludables para el Día de la Madre. Las ideas planteadas para responder a su consulta dieron lugar a una «revolución de la avena», con docenas de mujeres y organizaciones que se animaron a preparar desayunos y dulces a base de avena con sus hijos, e incluso utilizaron la avena para elaborar versiones más saludables de recetas tradicionales del Ramadán.

Para el pilar «curativo» (centrado en los niños ya obesos), se obtuvo el compromiso de más de 20 organizaciones paraguas en los ámbitos de la sociedad civil, el deporte, el bienestar, la atención y la salud, que se materializó en el Pacto por un Peso Saludable, una iniciativa de Zilveren Kruis y el equipo del AAGG en 2012<sup>49</sup>. Los firmantes del Pacto se comprometieron a garantizar que los niños con sobrepeso reciben la atención adecuada —y sirvió para ponerles al corriente de la labor preventiva del AAGG—.

A pesar de los primeros compromisos del Pacto, el equipo del AAGG tuvo que funcionar de forma experimental en algunas de sus relaciones externas, y ha adaptado su enfoque para superar las barreras. Por ejemplo, el equipo intenta trabajar con minoristas que estén dispuestos a probar con una oferta de alimentos más saludables. Algunos pequeños minoristas se han mostrado en principio favorables a la idea, pero temen perder beneficios si retiran los dulces y las bebidas azucaradas de sus estanterías. Como resultado de ello, el equipo del proyecto ha desarrollado un estudio

*Cambiamos nuestra manera de ver el problema: no podía tratarse únicamente de un esfuerzo de arriba hacia abajo porque de ese modo la gente no se sentía partícipe, así que tuvimos que cambiar nuestro enfoque*

Funcionario del Departamento de Innovación en Epidemiología, Salud y Atención

de viabilidad muy sólido basado en la demanda de productos saludables. De los grandes minoristas, hasta ahora solo Ahold (Albert Heijn) ha accedido a probar cambios en la distribución de la tienda y a contar con asistentes de ventas como asesores para fomentar el diálogo con los clientes<sup>50</sup>. Los responsables del AAGG confían en que a estos comercios piloto se sumen otros minoristas, aunque siguen siendo selectivos en cuanto a las empresas con las que se asociarán, en particular las grandes empresas que afirman querer responder al llamamiento del gobierno nacional para que se actúe de forma voluntaria contra la obesidad pero que siguen produciendo y comercializando productos alimenticios con un contenido relativamente alto en grasas y azúcares.

## UN FUERTE COMPROMISO CON LAS PERSONAS AFECTADAS POR EL PROBLEMA

El equipo del AAGG ha aprendido con el tiempo que es de vital importancia comprometerse con las personas afectadas por el problema. Por ejemplo, el resultado inesperado de la política

49. El Pacto, y el pilar curativo al que hace referencia, se basa en la idea de que un plan de atención para prevenir el sobrepeso y la obesidad debería reforzar el propio sistema familiar de gestión mediante la reducción de las amenazas (por ej. problemas psicológicos) y aportar herramientas positivas (por ej. habilidades parentales). Todos los actores implicados en la cadena de cuidados comparten esta visión. El AAGG encarga una serie de intervenciones diseñadas para reforzar la cadena de cuidados y, gracias a un convenio entre Zilveren Kruis y el AAGG, se asigna un gestor general de atención (del equipo de salud pública juvenil) a cada familia con un niño obeso, el cual se encarga de coordinar un plan de atención y actúa como persona de referencia para todos los profesionales implicados.

50. Ahold es un socio interesante porque tiene influencia tanto a nivel nacional e internacional, como local.

## AMSTERDAM



Fomentar el consumo de agua mediante una política sobre el agua del grifo en las escuelas (Foto: Suzanne Blanchard)

de agua del grifo en las escuelas que se ha presentado antes se debió a que no se había involucrado a los padres de forma adecuada en el proceso de formulación de dicha política. Se optó por abordar el problema elaborando un programa educativo que utilizaba el teatro interactivo para involucrar e informar a los padres en un intento de cambiar sus actitudes respecto de la «compensación de azúcar» al salir de la escuela.

Además, el equipo ha aprendido que la información más útil se obtiene escuchando las necesidades y los deseos de los individuos, en lugar de planteando preguntas cerradas. Esto es particularmente aplicable en los pilares de «actuaciones en el barrio», «actuaciones en la escuela» y «atención sanitaria». Por ejemplo, durante una conversación con una enfermera del servicio público de atención sanitaria para jóvenes, la madre de un niño con obesidad mórbida mencionó que temía visitar al pediatra. La enfermera se ofreció a acompañar a la madre y programó una cita. Durante la cita, la enfermera se aseguró de que la madre entendiera al pediatra y pudiera cumplir con sus recomendaciones. De esta manera, la enfermera estableció una buena relación con la madre y ésta se sintió lo suficientemente segura como para pedir una bicicleta que

le ayudara a desplazarse más fácilmente durante el horario escolar. La enfermera presentó a la madre a un compañero de asistencia social, que ayudó en los trámites para que se le entregara una bicicleta y recibiera clases para aprender a montar en bici, y gracias a esa mayor movilidad comenzó a desplazarse al mercado para comprar alimentos saludables. Gracias a este resultado positivo, la madre se sintió más cómoda para hablar sobre el peso y el estilo de vida de su hijo con la enfermera, y accedió a visitar a los profesionales sanitarios con regularidad.

«Cambiamos nuestra manera de ver el problema: no podía tratarse únicamente de un esfuerzo de arriba hacia abajo porque de ese modo la gente no se sentía partícipe, así que tuvimos que cambiar nuestro enfoque» (Funcionario del Departamento de Innovación en Epidemiología, Salud y Atención)

### RESULTADOS HASTA LA FECHA

Aunque todavía es un poco pronto para juzgar el éxito del AAGG, las primeras impresiones son muy prometedoras. El seguimiento de los resultados demuestra que la prevalencia del

sobrepeso y la obesidad se está estabilizando, con una disminución del 10 % de la prevalencia en los niños de todos los grupos de edad entre 2012 (justo antes de que comenzara el programa) y 2014. Hubo una disminución aún mayor —del 18 %— entre los grupos socioeconómicos más desfavorecidos (Ayuntamiento de Ámsterdam, 2016). Sin embargo, no se sabe con certeza si existe una relación causal con el programa AAGG, y los datos nacionales de la Oficina de Estadística de los Países Bajos indican que el porcentaje de niños y adolescentes (de 4 a 20 años) afectados desde 2012 se ha estabilizado<sup>51</sup>.

## RESUMEN DE FACILITADORES

Este estudio de caso ha demostrado que, como Concejal, van der Burg desempeñó un papel clave en la promoción del AAGG, ya que identificó la necesidad de abordar la obesidad infantil a partir de datos estadísticos y aseguró un fuerte compromiso político. Las competencias delegadas en la ciudad en virtud de la Ley de Salud Pública de 2000 permitieron el desarrollo del programa, a pesar de las opiniones opuestas sobre la gestión del peso a nivel nacional. La participación continua de académicos en la formulación y ejecución de la política ha facilitado un marco sólido basado en la investigación, mientras que la recogida continua de datos sobre los efectos permite reajustar el programa a medida que surgen nuevas necesidades.

Aunque la financiación del Ayuntamiento ha sido la que ha permitido su aplicación, esto ha sido secundario a la hora de establecer formas estratégicas e integradas de trabajo entre los departamentos gubernamentales. El hogar institucional inicial del AAGG fue elegido con este propósito. En cuanto a las limitaciones presu-

puestas, no solo se han tratado de resolver mediante la obtención de fondos adicionales en el marco de los programas nacionales, sino también mediante una estrecha vigilancia de los impactos para garantizar que no se desperdicie dinero en medidas ineficaces, así como gracias a una estrecha colaboración con otras estrategias municipales para evitar la duplicación.

El programa AAGG centra sus actuaciones en la utilización de las facultades y responsabilidades de los gobiernos locales para conseguir un entorno alimentario urbano más saludable, y es muy consciente de sus límites. De este modo, se ha encontrado una manera de perseguir sus objetivos pese al conflicto existente entre la percepción de la problemática de la obesidad en la ciudad de Ámsterdam y a nivel nacional. A pesar de tratarse de una política con enfoque descendente, es decir, sin participación de la sociedad civil en su desarrollo inicial, el hecho de escuchar las necesidades de la comunidad ha servido para generar un apoyo considerable. Esto también fomenta la aceptación de los servicios por parte de quienes más los necesitan.

Aunque todavía no se ha probado, el equipo del AAGG ha tratado de facilitar su longevidad, dividiendo la estrategia de 30 años en períodos más cortos que se corresponden con los ciclos electorales. La intención es asegurar que haya datos de impacto sólidos y recientes disponibles para defender un compromiso político permanente.

51. En 2012, el 13,2 % de los niños y adolescentes holandeses de entre 4 y 20 años tenían sobrepeso, frente al 11,8 % en 2013, el 12,5 % en 2014 y el 12,1 % en 2015.

**TABLA 3: PRINCIPALES ACTORES Y SUS FUNCIONES**

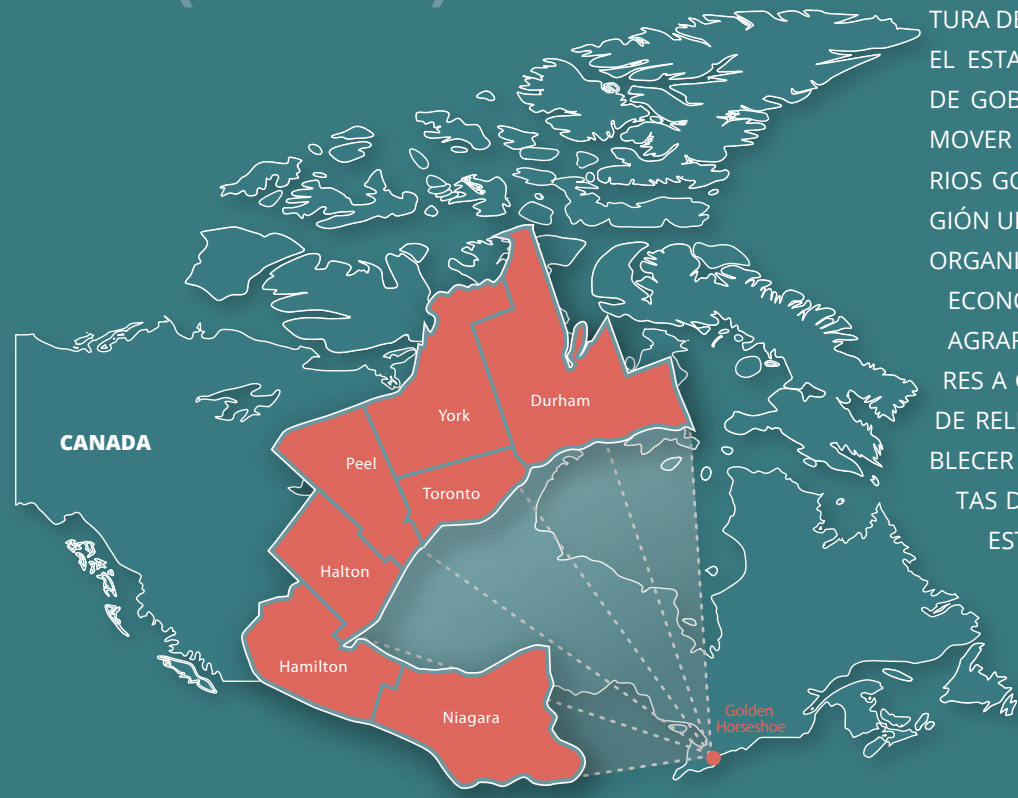
ACTORES	FUNCIONES
Concejal van der Burg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convirtió la obesidad infantil en una prioridad política</li> <li>• Promovió el AAGG</li> </ul>
Colegio de Alcalde y Concejales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aportaron el compromiso político y la financiación</li> <li>• Pidieron a todos los departamentos municipales que contribuyeran a la lucha contra la obesidad</li> </ul>
Departamento de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asumió el liderazgo inicial del programa para demostrar que la obesidad no es solo un problema de salud pública</li> </ul>
Grupos de trabajo de los pilares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitieron el trabajo diario integrado entre departamentos gubernamentales y otras estrategias municipales</li> </ul>
Equipo de expertos del servicio de salud pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiza un seguimiento de los resultados del programa</li> </ul>
Académicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuyeron a la elaboración del modelo conceptual del AAGG</li> <li>• Participan en equipos de expertos para proporcionar nuevas ideas basadas en la evidencia, la práctica y la eminencia</li> </ul>
Sarphati Amsterdam	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisa la eficacia y la sostenibilidad de las medidas contra la obesidad infantil</li> </ul>
Gestores generales de atención (del equipo de salud pública juvenil)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajan con los padres y cuidadores de niños obesos para coordinar su atención sanitaria, escuchan sus necesidades específicas</li> </ul>
Escuelas/profesores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyan los objetivos del AAGG</li> <li>• Ponen en práctica el programa Jump-In para promover alimentos y bebidas saludables y el ejercicio en las escuelas</li> </ul>
Padres y cuidadores de niños obesos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refuerzan las políticas fuera del entorno escolar</li> <li>• Trabajan con los profesionales de la salud para asegurar una atención individualizada a los niños obesos</li> <li>• Se han empoderado para mejorar el estilo de vida de las familias gracias a los profesionales que escuchan y responden a sus necesidades</li> </ul>
Colectivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participan en reuniones públicas para aportar información local al AAGG</li> <li>• Toman decisiones sobre su propio entorno saludable</li> </ul>





Photo : SF Photo

# PLAN DE ALIMENTACIÓN Y AGRICULTURA DE **GOLDEN HORSESHOE** (CANADÁ)



EL PLAN DE ALIMENTACIÓN Y AGRICULTURA DE GOLDEN HORSESHOE INCLUYÓ EL ESTABLECIMIENTO DE UN ÓRGANO DE GOBIERNO INNOVADOR PARA PROMOVER LA COLABORACIÓN ENTRE VARIOS GOBIERNOS LOCALES DE UNA REGIÓN URBANA, ASÍ COMO ENTRE OTRAS ORGANIZACIONES INTERESADAS EN LA ECONOMÍA DE LA ALIMENTACIÓN Y AGRARIA, INCLUIDOS LOS AGRICULTORES A GRAN ESCALA. ESTE CASO PONE DE RELIEVE LA IMPORTANCIA DE ESTABLECER NORMAS CLARAS Y HERRAMIENTAS DE MEDIACIÓN, Y DE CONSTRUIR ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA INNOVADORAS PARA GESTIONAR LAS COMPLEJIDADES DE LA PLANIFICACIÓN DEL SISTEMA ALIMENTARIO EN LA INTERFAZ URBANO-RURAL.

## GOLDEN HORSESHOE

La región geográfica de Golden Horseshoe (la Herradura Dorada) se extiende alrededor de la costa occidental del lago Ontario de Canadá, e incluye el Área Metropolitana de Toronto y las ciudades, pueblos y comunidades rurales colindantes<sup>52</sup>. Es una de las zonas con mayor densidad de población de América del Norte, y la afluencia de profesionales cualificados y con un alto nivel económico ha propiciado el rápido desarrollo y crecimiento de las ciudades.

Sin embargo, históricamente Golden Horseshoe ha sido una importante región agrícola: más de un millón de acres de tierras agrícolas productivas se extienden por el Cinturón Verde y en los espacios periurbanos y rurales cada vez más reducidos que dividen los centros urbanos. La agricultura y el sector de elaboración de alimentos y bebidas contribuyen de manera significativa a la economía local: alrededor de 12 300 millones de dólares canadienses al año (Walton, 2012a). Un estudio realizado en 2003 en el Área Metropolitana de Toronto determinó que la urbanización ha provocado cambios drásticos en las operaciones agrícolas. Muchos agricultores han pasado de un uso extensivo de la tierra a cultivar productos básicos de mayor valor y de cultivo intensivo, como los frutos rojos, las verduras y las flores. A medida que la comunidad agrícola se reduce, también lo hace el acceso a los servicios de apoyo<sup>53</sup> (Planscape, 2003). Esto pone en peligro el futuro de la industria alimentaria y agrícola de Golden Horseshoe, con graves consecuencias tanto para la economía local como para la seguridad alimentaria a largo plazo.

En 2011-2012 siete municipios de Golden Horseshoe —las ciudades de Hamilton y Toronto, y las cinco áreas o regiones municipales<sup>54</sup> de Durham, Halton, Niágara, Peel y York— adoptaron un plan común para ayudar al sector alimentario y agrícola a resistir frente a las presiones del uso de la tierra en el contexto urbano-rural, así como para responder a otros problemas como las carencias de infraestructuras, el aumento de los costes de la energía y la aplicación desarticulada de políticas.

El Plan de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe 2021 (GHFFP, por sus siglas en inglés) (Walton, 2012a) es un plan decenal con cinco objetivos:

- incentivar el crecimiento del clúster del sector agrario y de la alimentación;
- conectar alimentación, agricultura y salud mediante la educación del consumidor;
- fomentar la innovación para mejorar la competitividad y la sostenibilidad;
- promover la competitividad y la rentabilidad del clúster mediante la armonización de los instrumentos normativos; y
- desarrollar nuevos enfoques de apoyo a la alimentación y la agricultura.

La aplicación está supervisada por la Alianza de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe<sup>55</sup>. La Alianza es una voz poderosa que actúa como grupo de presión sobre cuestiones agroalimentarias en la región, y que cuenta entre sus

52. La superficie de Golden Horseshoe es de 10 097 km<sup>2</sup>, mientras que el Gran Golden Horseshoe se extiende más hacia el interior y abarca 33 500 km<sup>2</sup>.

53. Por ej. el agua corriente, el gas natural y la alimentación trifásica para enchufar maquinaria pesada.

54. Las cinco áreas o regiones municipales son grandes núcleos urbanos. Cada una de ellas está compuesta por varios municipios de segundo nivel: ciudades, pueblos o pedanías. Las regiones comprenden áreas de tipo urbano, suburbano y rural, con variaciones entre todas ellas.

55. La Alianza no es un organismo con personalidad jurídica, pero la Autoridad de Conservación de Toronto y su Región (TRCA, por sus siglas en inglés) actúa como su representante en cuestiones financieras, de contratación y de recursos humanos. Esto quiere decir que la Alianza cuenta con la ventaja de tener un enfoque profesional sin la necesidad de contratar personal administrativo. En la solicitud de subvenciones queda patente que la Alianza es la solicitante y la TRCA es la representante.

miembros con representantes de los siete municipios, organismos provinciales, organizaciones agrarias y otras entidades comerciales, de la sociedad civil y del ámbito de la investigación que son partes interesadas en el sector<sup>56</sup>.

Este estudio de caso analiza el proceso de elaboración del GHFFP y cómo se consiguió afianzar el compromiso político de siete gobiernos municipales, que abarcan zonas urbanas y rurales. En esta ocasión se ilustra cómo, una vez adoptado el GHFFP como su política propia, los gobiernos municipales contribuyen su aplicación mediante los programas y proyectos que apoyan. Además, la Alianza sirve de plataforma para la aplicación armonizada de las políticas provinciales, y permite que el colectivo opere como grupo de presión ante de los responsables de la formulación de políticas de Ontario.

## ORÍGENES DEL GHFFP

El GHFFP tiene sus raíces en un plan anterior, el Plan de Acción Agrícola del Área Metropolitana

de Toronto (GTAAAP, por sus siglas en inglés)<sup>57</sup>, que se puso en marcha en 2005 y se aplicó a la ciudad de Toronto y las ciudades, pueblos y zonas rurales circundantes dentro de las regiones municipales de Durham, Halton, Peel y York. El GTAAAP fue iniciado por agricultores a los que les preocupaba que algunas de las nuevas políticas provinciales de utilización del suelo consideraran la protección de las tierras agrícolas desde una perspectiva de planificación, pero no abordaran la viabilidad económica<sup>58</sup>. Consiguieron convencer a los dirigentes de los consejos de Durham, Peel, Halton y York para que financiaran estudios sobre el estado de la agricultura en la región, preparando así el terreno para un plan de actuación de gran alcance que cubriera todo el área metropolitana de Toronto<sup>59</sup>. A mediados de 2009, muchas de las acciones del GTAAAP se habían llevado a cabo. Se observó que la ciudad de Hamilton y la región del Niágara se enfrentaban a problemas similares a los del Área Metropolitana de Toronto en lo que respecta a la interfaz rural-urbana, por lo que debían incluirse en cualquier plan de seguimiento y órgano de gobierno.

56. La Alianza se compone de: un comité ejecutivo electo que incluye un presidente, un copresidente o vicepresidente, un tesorero y los miembros ejecutivos; representantes de los municipios, un representante de Friends of the Greenbelt; un representante del ámbito de la salud; y 11 representantes del sector, entre los que se incluye actores de la producción ganadera, el procesado, las organizaciones agrarias en general, la educación en materia de alimentación y agricultura, y el Consejo de Políticas Alimentarias de Toronto. También participan asesores del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Asuntos Rurales de Ontario (OMAFRA, por sus siglas en inglés), de la Autoridad de Conservación de Toronto y su Región y de los Comisarios de Planificación Regional, aunque sin derecho a voto.

57. El GTAAAP buscaba garantizar la supervivencia del sector agrícola mediante actuaciones relacionadas con el desarrollo económico, la educación y el marketing, la política de utilización del suelo, y la rendición de cuentas y la responsabilidad (GTA Federations of Agriculture y GTA Agricultural Working Group, 2005).

58. El Plan para la Conservación de la Morrena de Oak Ridges (Government of Ontario, 2001); el Plan del Cinturón Verde (MAH, 2005); y Places to Grow, Growth Plan for Golden Horseshoe (Lugares para crecer, Plan de crecimiento para Golden Horseshoe (Ministerio de Infraestructuras de Ontario, 2012).

59. Bajo el paraguas de las Federaciones de Agricultura del Área Metropolitana de Toronto (GTA, por sus siglas en inglés), los agricultores y ganaderos se dirigieron a los presidentes regionales del GTA (los responsables de los consejos de Durham, Peel, Halton y York) para plantearles sus inquietudes. Los presidentes, convencidos de que la alimentación y la agricultura seguían siendo de vital importancia en la zona, se mostraron receptivos y aportaron financiación para estudiar el estado de la agricultura en esas regiones. Las regiones pusieron en común dichos fondos y, junto con el Ayuntamiento de Toronto, formaron el Grupo de Trabajo sobre Agricultura del GTA y encargaron la elaboración del informe *GTA Agricultural Profile Update* (Planscape, 2003), una síntesis sobre la difícil situación a la que se enfrentaba el sector agrario en el Área Metropolitana de Toronto que se ve reflejada en el GTAAAP. Financiado por el programa federal Growing Forward, el GTAAAP se publicó en 2005. El él, se incluían medidas correctivas en torno a cuatro pilares: desarrollo económico; educación y marketing; política de uso de la tierra; y rendición de cuentas y responsabilidad (GTA Federations of Agriculture y GTA Agricultural Working Group, 2005). El Comité de Actuación Agrícola del Área Metropolitana de Toronto (GTAAAC, por sus siglas en inglés) sería el responsable de supervisar su ejecución. El grupo coordinador estaba compuesto por el Presidente del GTAAAC (que también era de la Federación de Agricultura de Peel), el director ejecutivo del GTAAAC y representantes de: la Federación de Agricultura de la Región de Halton (como Presidente); el Ayuntamiento de Hamilton; el Consejo de Política Alimentaria de Toronto; Friends of the Greenbelt; la Holland Marsh Growers Association; la Región de Niágara; la Región de Durham.

### ELABORACIÓN DEL PLAN

En 2009 se celebró una reunión en la que participaron miembros del GTAAAC (incluidos los representantes de sus cinco municipios miembros y las federaciones de agricultura del GTA que representan a los agricultores), actores municipales de la ciudad de Hamilton y de la región mayormente rural de Niágara, Friends of the Greenbelt (una fundación que concede subvenciones) y la Alianza de Alcaldes Rurales del Área Metropolitana de Toronto. Los asistentes reconocieron que la viabilidad económica de la agricultura está intrínsecamente vinculada a la del sector alimentario en general, incluidos los procesadores, los fabricantes de alimentos y los centros de investigación y desarrollo. Por consiguiente, el plan de seguimiento adoptaría un enfoque de sistemas alimentarios y respondería a las consideraciones más amplias de desarrollo económico de todo el sector alimentario, y no solo de los agricultores.

La financiación para elaborar el nuevo plan, crear estructuras de gobernanza y establecer normas se obtuvo gracias a Friends of the Greenbelt, una fundación de beneficencia que forma parte de la Alianza<sup>60</sup>. El proceso de tres fases —investigación, consulta y redacción del plan— fue supervisado por un grupo coordinador compuesto por actores voluntarios y creado por el comité que supervisaba el plan anterior, en el que se aseguró la representación de todo el sistema alimentario de Golden Horseshoe<sup>61</sup>.

*Recuerdo asistir a reuniones en las que agonizábamos durante horas para decidir cómo debíamos decir las cosas, y eso era así para todos... Ese tipo de conversaciones eran tan comunes que, en un momento dado, recuerdo que algunos de los presentes estaban dispuestos a tirar la toalla y decir «¡basta! ya hemos tenido suficiente», pero creo que al final todos nos alegramos de haber aguantado porque esto orientó muy bien nuestro trabajo.*

Miembro de la Alianza de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe

En consonancia con la idea de un enfoque más amplio, el grupo coordinador incluía a actores del desarrollo económico de los municipios, además de a profesionales de planificación que ya habían participado en el plan anterior. Esto supuso un reto porque ambas profesiones tienen formas de trabajo marcadamente distintas y utilizan un lenguaje bastante diferente, incluso a pesar de compartir una misma visión de los aspectos esenciales. Por todo ello, el proceso de redacción fue largo y laborioso, y requirió la mediación decidida de los expertos de la consultora en materia de utilización del suelo Planscape para llegar a una redacción consensuada.

«Recuerdo asistir a reuniones en las que agonizábamos durante horas para decidir cómo debíamos decir las cosas, y eso era así para todos... ese tipo de conversaciones eran tan

60. Friends of the Greenbelt administra el Fondo Greenbelt, que se alimenta de fuentes privadas y públicas, y que cuenta, entre otros, con un compromiso de financiación a tres años de 6 millones de dólares acordado en 2016 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Asuntos Rurales de Ontario.

61. El grupo coordinador estaba compuesto por el Presidente del GTAAAC (también de la Federación de Agricultura de Peel), el director ejecutivo del GTAAAC, y representantes de: la Federación de Agricultura de la Región de Halton (como Presidente); el Ayuntamiento de Hamilton; el Consejo de Política Alimentaria de Toronto; Friends of the Greenbelt; la Holland Marsh Growers Association; la Región de Niágara; la Región de Durham.



Mercado de productores al aire libre en Toronto (Foto: ValeStock)

comunes que, en un momento dado, recuerdo que algunos de los presentes estaban dispuestos a tirar la toalla y decir «¡basta! ya hemos tenido suficiente», pero creo que al final todos nos alegramos de haber aguantado porque esto orientó muy bien nuestro trabajo» (Miembro de la Alianza de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe)

### APLICACIÓN DEL PLAN DE ALIMENTACIÓN Y AGRICULTURA DE GOLDEN HORSESHOE

El papel de la Alianza consiste en aportar liderazgo político y orientación para la aplicación del GHFFP. La Alianza lanza algunos proyectos en colaboración con otras organizaciones (como el proyecto Asset Mapping que se describe más adelante), pero su capacidad es limitada; su única empleada es la directora ejecutiva, Janet Horner, cuya labor se centra en coordinar las actividades y crear redes. Por consiguiente, y dado que el Plan sirve como base y se ajusta al trabajo de las organizaciones miembro, gran parte de la ejecución recae sobre ellas.

Más concretamente, los municipios de Golden Horseshoe desempeñan un papel central en la aplicación. El GHFFP fue adoptado oficialmente por los siete municipios tras intensos esfuerzos por parte de los miembros del grupo coordinador, que entre otras cosas, tuvieron que presentar a cada consejo municipal una versión del informe de antecedentes adaptada a sus circunstancias y prioridades, con vistas a encontrar promotores políticos, y para participar en debates y votaciones. En la actualidad, El GHFFP ha pasado a ser la política oficial de los municipios y, como tal, se utiliza para defender programas municipales que contribuyan a sus objetivos.

Por ejemplo, en 2013 el Comité de Desarrollo Económico de la ciudad de Toronto aprobó una moción para ampliar y reubicar la Incubadora de Empresas Alimentarias de Toronto (TFBI, por sus siglas en inglés), indicando que la asistencia a las empresas alimentarias de nueva creación estaba en consonancia con los objetivos del GHFFP (Williams, 2013). De manera similar, en 2016 el mismo comité votó a favor de formar un grupo de trabajo para asesorar sobre las barreras y oportunidades de los mercados públicos de alimentos en Toronto y de-

## GOLDEN HORSESHOE

sarrollar una estrategia, vinculando así la demanda urbana con la oferta local de alimentos (Fragedakis, 2016).

Asimismo, en la ciudad de Hamilton ha habido una estrecha y continua cooperación entre la Alianza y el grupo directivo multidepartamental que dirigió el desarrollo de la propia Estrategia alimentaria de Hamilton, para asegurar que esté en línea con los proyectos y objetivos del GHFFP. Los miembros de la Alianza están ayudando actualmente a Hamilton con dos proyectos para permitir la adquisición local de alimentos, uno para las instalaciones de asistencia largo plazo y el otro para la Escuela Superior de Artes Aplicadas y Tecnología de Mohawk.

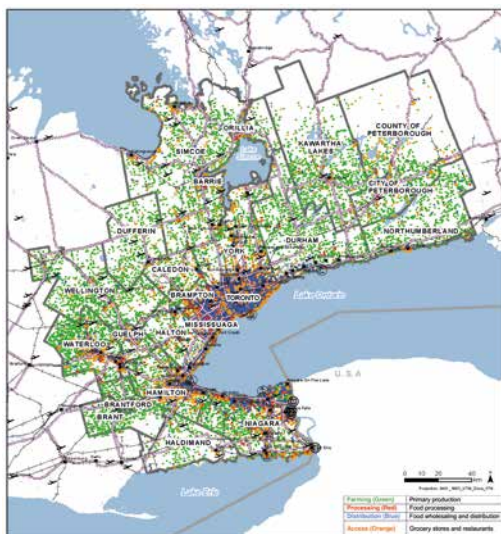
Y en la región de Halton, el área con el nivel de desarrollo más rápido de Canadá, la nueva Estrategia Agrícola se ha construido en torno a

los mismos cinco objetivos del GHFFP y su enfoque integrado. Por ejemplo, la estrategia de Halton recomienda una serie de medidas para mejorar la alfabetización alimentaria de los ciudadanos en el marco del pilar «Conectar la alimentación, la agricultura y la salud».

Los municipios también contribuyen a la aplicación del GHFFP designando a un representante (y a un suplente) para que forme parte de la Alianza, ya sea un cargo electo o un funcionario de los departamentos de planificación o desarrollo económico que dependa directamente de su consejo. Esto facilita que exista una política armonizada entre los municipios. Por ejemplo, los representantes municipales informaron a sus consejos sobre la forma en que sus vecinos interpretaban la política de utilización del suelo de Ontario, ya que algunos municipios favorecerían las solicitudes de construcciones agrícolas para actividades de valor añadido mientras que otros las bloqueaban, lo que constituía un obstáculo al desarrollo de explotaciones agrarias. Además, a través de sus representantes, los consejos municipales trabajaron conjuntamente para someter a la Alianza la revisión de la de planificación del uso del suelo de Ontario para el Gran Golden Horseshoe (Crombie, 2015)<sup>62</sup>. Al trabajar colectivamente y hablar con una voz común, tuvieron una influencia más poderosa sobre la política provincial de la que hubieran tenido individualmente. En otro ejemplo, las normas de zonificación elaboradas por la ciudad de Hamilton para promover la agricultura urbana se están compartiendo ahora con otras áreas en las que se observa una creciente actividad de cultivo de alimentos.

Además, el mandato de la Alianza exige que los representantes municipales participen en el grupo de trabajo que supervisa los proyectos

**FIGURA 8 - MAPA ELABORADO PARA EL PROYECTO ASSET MAPPING EN MARZO DE 2016**



Fuente: GHFFA, 2016

62. El informe final de esta revisión incluyó todos los puntos planteados en la presentación y recomienda un enfoque sistémico que apoye la alimentación y la agricultura dentro del marco normativo de utilización del suelo.

dirigidos por la Alianza. Esto proporciona recursos humanos que de otro modo serían muy escasos, y los actores municipales se turnan para ejercer de responsables de proyectos.

## FINANCIACIÓN

La principal fuente de financiación de la Alianza procede de los municipios, que aportan 30 000 dólares canadienses al año cada uno. Se trata de una suma relativamente pequeña para los presupuestos municipales individuales, pero en conjunto estas aportaciones cubren la contratación de la directora ejecutiva y una parte de la financiación de los proyectos. La financiación municipal va a un fondo común que la Alianza administra en función de las necesidades.

Sin embargo, uno de los municipios más urbanizados ha condicionado su apoyo, exigiendo que su financiación se destine a los proyectos que el propio municipio elija y en los que su personal desempeñe alguna función. Uno de los entrevistados explicaba estas exigencias por el hecho de que los dirigentes políticos residen en la ciudad y las cuestiones ligadas a la alimentación y la agricultura no les tocan tan de cerca, aunque los agricultores de este municipio les apoyan abiertamente y la localidad tiene una larga tradición de iniciativas alimentarias lideradas por la comunidad. Otro asoció las limitaciones al hecho de que la contribución financiera de este municipio procedía del presupuesto de un proyecto concreto y no de una línea de gasto específica prevista en el

presupuesto del Consejo Municipal. En cualquier caso, estas condiciones han complicado el buen funcionamiento de la Alianza, lo que ha obligado a la directora ejecutiva a asistir a más reuniones para garantizar la continuidad del compromiso.

El presupuesto básico se completa, además, con fondos de otras fuentes. Friends of the Greenbelt es otra de las organizaciones que contribuye, y también se busca financiación adicional para el proyecto a través de socios externos.

Normalmente, la Alianza ejecuta los proyectos por etapas, lo que le permite identificar y poner de relieve los resultados iniciales a la hora de solicitar fondos para etapas posteriores. Por ejemplo, la financiación inicial de 20 000 dólares canadienses para el proyecto de cartografía de activos Asset Mapping<sup>63</sup> la proporcionó el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Asuntos Rurales de Ontario (OMAFRA) y se dedicó a la elaboración de una plantilla de datos. El siguiente tramo de financiación, procedente del programa Growing Forward 2 del Ministerio de Agricultura y Agroalimentación de Canadá, permitió estandarizar las solicitudes de datos que posteriormente dieron lugar a la publicación de la primera versión de la plataforma, con 17 000 puntos de datos, a finales de 2013. A partir de esos resultados, el OMAFRA financió la ampliación de la plataforma a 60 000 puntos de datos, cuyo lanzamiento tuvo lugar en agosto de 2016<sup>64</sup>.

63. Asset Mapping es un importante proyecto de recogida de datos sobre todas las actividades agroalimentarias de la zona, e incluye explotaciones de producción, procesadores de alimentos, proveedores y distribuidores del sector, infraestructuras, centros de servicios y organizaciones del sector servicios. Los datos se almacenan en una plataforma web dirigida a los profesionales de la planificación y el desarrollo económico, que se sirven de esta información para analizar las tendencias e identificar cambios a lo largo del tiempo.

64. Tanto desde el punto de vista práctico como en términos financieros, el proyecto Asset Mapping se ha podido llevar a cabo gracias al OMAFRA, que prestó su apoyo a la Alianza en las negociaciones con el gobierno provincial para conseguir acceso a datos de ventas de las explotaciones altamente protegidos. Sin estos datos hubiera sido imposible construir una plataforma verdaderamente completa.

## GOLDEN HORSESHOE

*Aunque el Plan de Acción de la Alianza para la Agricultura y la Alimentación incluye este tipo de acciones específicas, mi opinión personal es que no se trata solo de tachar cosas de la lista, [...] sino que lo importante es más bien el proceso de compromiso, la posibilidad de subir el listón, de aprovechar la oportunidad y de buscar formas de involucrar a múltiples partes interesadas en el diálogo. [...] Se trata de lo que sucedió en ese proceso de trabajo y las relaciones que se desarrollaron para llegar hasta ahí.*

Miembro del Consejo de Política Alimentaria de Toronto

### GARANTIZAR LA ASISTENCIA Y GESTIONAR EL CONFLICTO

La Alianza se reúne cinco veces al año y se rige por estrictas normas de funcionamiento. Cada organización nombra a un representante principal y a un suplente que pueda sustituirle

cuando sea necesario. Además, si uno de los miembros no asiste a tres reuniones consecutivas, la directora ejecutiva se pone en contacto con él o con su organización para solicitar que sea sustituido. A esto se añade la existencia de un quórum necesario para que la votación sea válida, todos ellos mecanismos para garantizar que el compromiso con la Alianza se mantiene firme y que las reuniones cuentan con un buen nivel de asistencia.

No suelen producirse desencuentros ideológicos significativos en el seno de la Alianza. Esto se debe a que muchos de sus miembros formaron parte del grupo coordinador original que desarrolló el plan o fueron invitados a través de redes personales y comparten la misma visión sobre la viabilidad de la agricultura a largo plazo.

No obstante, los intereses contrapuestos de las distintas agendas de desarrollo económico sí han dado lugar a ciertas tensiones. Por ejemplo, la Alianza no pudo formar parte a título oficial del grupo de campaña Land over Landing de Durham, que se opone a la construcción de



Holland March, una de las dos zonas de cultivos especiales en Golden Horseshoe (Foto: GHFFA)



un aeropuerto en terrenos agrícolas. Si bien los objetivos de la campaña de preservar la tierra para la agricultura son coherentes con los de la Alianza, el cometido del actor de desarrollo económico de Durham —que forma parte de la Alianza— abarca todos los aspectos de la economía local y habría sido políticamente incómodo para este organismo dar la impresión de que defiende los intereses económicos del sector alimentario y agrario por encima de otros. Otros miembros de la Alianza entendieron el conflicto y en su lugar ofrecieron apoyo informal a Land over Landing, llegando incluso a proponer que el aeropuerto se construyera en un terreno más pequeño y de calidad inferior.

«Aunque el Plan de Acción de la Alianza para la Agricultura y la Alimentación incluye este tipo de acciones específicas, mi opinión personal es que no se trata solo de tachar cosas de la lista, [...] sino que lo importante es más bien el proceso de compromiso, la posibilidad de subir el listón, de aprovechar la oportunidad y de buscar formas de involucrar a múltiples partes interesadas en el diálogo. [...] Se trata de lo que sucedió en ese proceso de trabajo y las relaciones que se desarrollaron para llegar hasta ahí». (Miembro del Consejo de Política Alimentaria de Toronto)

Una segunda esfera de conflicto entre la Alianza y las organizaciones externas es la relacionada con la implantación de cultivos de alimentos básicos a gran escala en el Golden Horseshoe, y más concretamente en Rouge Park, una zona de 40 km<sup>2</sup> de parque que se extiende a ambos lados de la frontera entre York y Durham y que está destinada a convertirse en el primer parque nacional urbano de Canadá. Algunas organizaciones sostienen que solo las explotaciones agrícolas ecológicas de pequeña escala serían apropiadas dentro de un parque nacional, pero esta visión excluiría a muchos de los productores de alimentos básicos que actual-

mente arriendan tierras en la zona del Rouge (y que son miembros de organismos representados en la Alianza). La Alianza defiende que la llamada «gran agricultura» también debe participar en el diálogo, puesto que constituye un motor económico clave. Aboga por cambios graduales en el marco normativo —a nivel local, provincial y nacional— que pasen de promover exclusivamente los cultivos de rotación orientados a la exportación a fomentar una gama más amplia de opciones de seguros para las cosechas y de apoyo a la producción y el suministro nacionales.

En el momento de redactar el presente documento esta tensión sigue sin resolverse, pero el mero hecho de reunir en la mesa de debate a actores con puntos de vista tan contrapuestos se considera un logro en sí mismo, ya que rara vez tienen la oportunidad de dialogar cara a cara. La directora ejecutiva Janet Horner ha desempeñado un papel fundamental en las conversaciones con mediación: una de las entrevistadas reconoció su capacidad para dar a todos los puntos de vista una audiencia justa sin verse condicionada por sus propios antecedentes en el sector de la agricultura convencional.

Por el contrario, el principal *modus operandi* de la Alianza, las reuniones cara a cara, ha supuesto un obstáculo para la participación de determinados grupos de actores. Por ejemplo, en la Alianza no está representada ninguna gran empresa de alimentos, porque los directivos que trabajan en ellas no disponen de tiempo para participar asiduamente en reuniones que no estén relacionadas con su actividad comercial cotidiana. Sin embargo, la directora ejecutiva ha procurado que participen en eventos especiales de manera puntual, de modo que todavía puedan mantener cierto grado de implicación. Por ejemplo, ejecutivos de una gran empresa participaron en una jornada de promoción que se celebró en el Edificio Legislati-

## GOLDEN HORSESHOE

vo de Ontario en Queen's Park (Toronto), en la que se pidieron más apoyos para las pequeñas y medianas empresas alimentarias de toda la provincia. La presencia de una empresa que contribuye significativamente a la economía de Ontario vino a respaldar aún más el mensaje de la Alianza. Al mismo tiempo, para los representantes de las empresas supuso una forma de trabajar novedosa e interesante, que demostró que diversos actores de todo el sector alimentario pueden unir sus fuerzas para trasladar a los políticos un mensaje común.

### REVISIÓN Y PRÓXIMOS PASOS

El Plan de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe (GHFFP) y el Plan de Ejecución están diseñados como documentos vivos que se irán ajustando a lo largo de los diez años para los que están previstos en función de cómo evolucionen las necesidades. A finales de 2017 se publicará un folleto resumen de los cinco primeros años, con historias de éxito sobre la ejecución de los planes hasta la fecha. No obstante, debido a que el GHFFP se puso en marcha sin haber elaborado los indicadores correspondientes, la Alianza puede comprobar las tareas que se van llevando a cabo pero no siempre puede medir sus impactos para los sectores alimentario y agrícola. En cualquier caso, se espera que el ejercicio de revisión dé lugar a conclusiones que permitan realizar algunos ajustes.

### RESUMEN DE FACILITADORES

Este estudio ha demostrado que uno de los facilitadores para el desarrollo del GHFFP fue el trabajo previo conjunto de una multiplicidad de actores que, unido a la elaboración de un informe de antecedentes, permitió identificar las áreas sobre las que era necesario actuar. El proceso de elaboración de políticas fue inclusivo. En el marco del mismo se organizó un

gran encuentro y, en paralelo, los consultores externos facilitaron el consenso entre actores de los diferentes ámbitos. El GHFFP está sujeto a revisiones y modificaciones periódicas cuyo objetivo es integrar la experiencia adquirida.

En lo que respecta a la ejecución, el compromiso político de los siete municipios ha sido crucial, y es el resultado de plantear la propuesta en función de la situación y las prioridades políticas de cada uno de ellos. De este modo, la idea de pasar a la acción gana fuerza y los políticos no pueden mirar para otro lado. El compromiso político ha permitido que los gobiernos municipales aprueben políticas y programas de apoyo, y existen canales sólidos de información e influencia entre la Alianza —que ocupa un espacio neutral— y los principales centros de poder, puesto que los representantes municipales dependen e informan directamente a sus respectivos consejos.

Es significativo que este compromiso político vaya acompañado de financiación, que en la mayoría de los casos se utiliza a discreción de la Alianza (para pagar a un asalariado y para determinados proyectos), y que sean los representantes municipales que actúan como jefes de proyectos quienes aporten los recursos humanos. El resto de necesidades presupuestarias se cubren buscando socios que cofinancien los proyectos.

La Alianza es una entidad poderosa en materia de política alimentaria y agraria porque ha logrado unir a un amplio espectro de actores y organizaciones respetados, incluidos siete ayuntamientos, para transmitir un mensaje colectivo. De cara a las estructuras institucionales, desempeña una función facilitadora, puesto que actúa como plataforma para resolver cuestiones relacionadas con la división de las competencias y responsabilidades en materia de formulación de políticas entre la provincia y los municipios. Los conflictos y las diferencias

ideológicas, cuando se producen, se suelen abordar a través de la mediación; y cuando no es posible dar solución a situaciones de programas o intereses contrapuestos, se encuentran formas creativas de alcanzar metas similares.

La Alianza es un órgano de gobierno eficiente y responsable, ya que se rige por normas estrictas que garantizan la asistencia de sus miembros a las reuniones y, por ende, favorecen la toma de decisiones.

**TABLA 4: PRINCIPALES ACTORES Y SUS FUNCIONES**

ACTORES	FUNCIONES
Agricultores (en su mayoría de cultivos intensivos, productores de alimentos básicos que trabajan en el marco de las Federaciones Agrícolas del AMT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alertaron sobre la exclusión de la economía agraria de las estrategias provinciales</li> <li>Defendieron los intereses de los agricultores ante los presidentes regionales del AMT</li> <li>Representados en la Alianza</li> </ul>
GTAAAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementó el GTAAAP</li> <li>Creó el grupo coordinador inicial para el GHFFP</li> <li>Desde la creación de la Alianza, organiza debates sobre temas de actualidad</li> </ul>
Grupo coordinador inicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementó el GTAAAP</li> <li>Creó el grupo coordinador inicial para el GHFFP</li> <li>Desde la creación de la Alianza, organiza debates sobre temas de actualidad</li> </ul>
Planscape	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los consultores redactaron el borrador del GHFFP</li> <li>Mediaron con los responsables de planificación y desarrollo económico sobre la redacción</li> </ul>
Consejos municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobaron el GHFFP, aportaron financiación</li> <li>Aportaron representantes que actuaron como canales de información e influencia, y dotaron al grupo de trabajo de capital humano</li> </ul>
Directora ejecutiva de la Alianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empleada asalariada de la Alianza</li> <li>Tiene legitimidad como líder; coordina actividades, media y construye relaciones</li> </ul>
Alianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>Members' contributions vary but collectively provide strategic guidance and make decisions</li> </ul>
Socios externos de los proyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aportan financiación para los proyectos, contribuyen a la ejecución</li> </ul>
Grandes fabricantes de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participan en campañas puntuales</li> </ul>
Friends of the Greenbelt	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financia algunos proyectos, financió el desarrollo del GHFFP y las estructuras de gobernanza</li> </ul>
OMAFRA - Ministerio de Agricultura y Agroalimentación de Canadá	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesores</li> <li>Fundadores del proyecto Asset Mapping</li> </ul>



Foto: Earthworks Urban Farm, un proyecto de Capuchin Soup Kitchen

## ORDENANZA DE AGRICULTURA URBANA DE

# DETROIT

(ESTADOS UNIDOS)

LA ORDENANZA DE AGRICULTURA URBANA DE DETROIT OBLIGÓ A LA CIUDAD A NEGOCIAR LOS MARCOS LEGISLATIVOS A NIVEL ESTATAL, EN LOS QUE PRIMABAN LOS INTERESES DE LA AGRICULTURA A GRAN ESCALA, PARA CONSEGUIR LAS COMPETENCIAS NECESARIAS PARA DESARROLLAR Y APLICAR SU ORDENANZA. LA EXPERIENCIA DE DETROIT ILUSTR EL PAPEL FUNDAMENTAL QUE DESEMPEÑAN LOS INDIVIDUOS CON LEGITIMIDAD TANTO EN LOS CÍRCULOS DE POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN COMO EN LA COMUNIDAD PRODUCTORA DE ALIMENTOS, ASÍ COMO LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PARA PERMITIR LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES CON PUNTOS DE VISTA DIVERGENTES.



En la segunda mitad del siglo XX, la ciudad de Detroit en el estado norteamericano de Michigan experimentó un severo declive económico y social. La prolongada crisis de la industria automovilística que comenzó a finales de los años 50 tuvo un impacto desproporcionado sobre los habitantes afroamericanos de la ciudad, que ya sufrían una grave discriminación consecuencia de la segregación y de las políticas de vivienda. Por todo ello, el malestar entre esta comunidad aumentó y acabó culminando en los disturbios raciales de 1967. Muchos vecinos blancos acomodados huyeron de la violencia, lo que dio lugar a ejecuciones hipotecarias de viviendas y negocios, incluido el cierre de tiendas de alimentos. En la década de los años 2000, la población de Detroit había caído de los 2 millones de habitantes a menos de 700 000 (Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2010) y todas las grandes cadenas de supermercados de la ciudad habían cerrado (Zenk et al., 2005; Smith y Hurst, 2007). Grandes extensiones de la ciudad se quedaron vacías, la degradación del entorno urbano se convirtió en caldo de cultivo para la delincuencia y los residentes que permanecieron en la ciudad, en su mayoría negros, se enfrentaron a niveles desproporcionadamente elevados de desempleo, enfermedades relacionadas con la alimentación, inseguridad alimentaria y otras formas de desigualdad, que incluyeron, en última instancia, una menor esperanza de vida (Gallagher, 2007).

Con un número tan reducido de contribuyentes, Detroit se vio privada de gran parte de sus

ingresos y tuvo serias dificultades para garantizar los servicios sociales, por no hablar de la gestión eficiente de los terrenos de propiedad pública vacíos y las parcelas abandonadas. La culminación de una crisis financiera que se venía gestando<sup>65</sup> desde hacía 60 años llegó en 2013, cuando la ciudad de Detroit, entonces en situación de gestión de emergencia y con una deuda de 20 000 millones de dólares, se declaró en quiebra. No se consiguió salir de esa quiebra hasta diciembre de 2014, y a partir de ahí los dirigentes locales iniciaron un proceso de reestructuración a largo plazo.

Este contexto de dificultades sociales y económicas prolongadas contribuyó a la emergencia de un movimiento de agricultura comunitaria en los barrios más desatendidos de la ciudad, principalmente afroamericanos, que no ha dejado de proliferar desde principios de la década de 2000<sup>66</sup> (White, 2011). El movimiento propone utilizar la agricultura como medio para mejorar el entorno urbano, fomentar la cohesión social y aumentar el acceso a alimentos saludables. Con 35 millas cuadradas de terrenos de propiedad pública municipal desocupados, existe un enorme potencial para proyectos de producción de alimentos de todo tipo y envergadura.

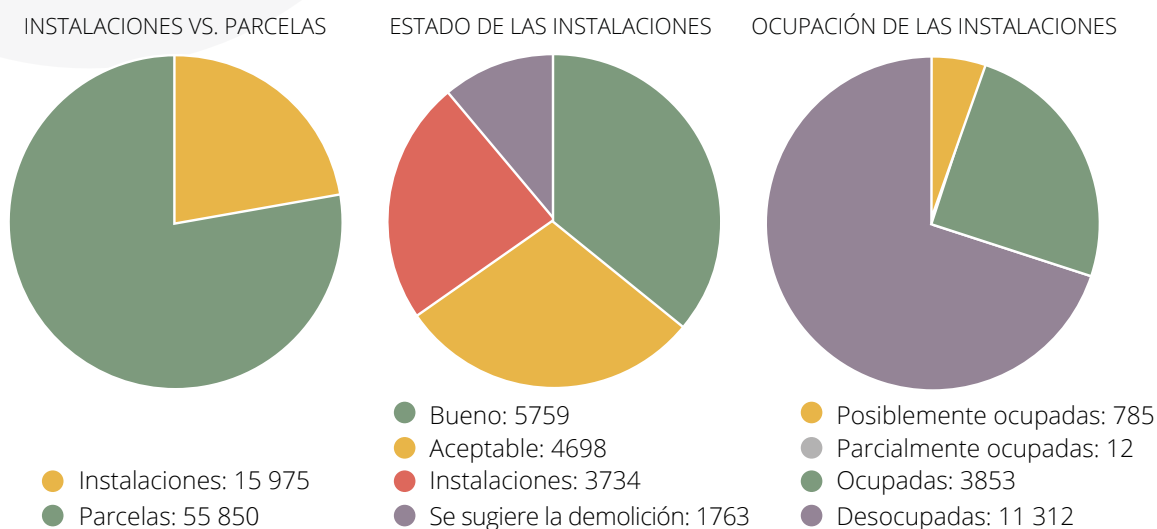
La política municipal ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de la agricultura urbana en Detroit. En primer lugar, en 2008 el Ayuntamiento de Detroit adoptó una política de seguridad alimentaria elaborada por la Red de Seguridad Alimentaria de la Comunidad Ne-

65. La situación de Detroit mejoró ligeramente entre 1994 y 2001, coincidiendo con el periodo de resurgir urbano que tuvo lugar con Dennis Archer como alcalde.

66. Detroit tiene una larga tradición como productora de alimentos. En la década de 1890, se desarrolló el Plan de Parcelas de Patatas (Potato Patch Plan), cuyo objetivo era emplear a residentes pobres de la ciudad en la producción de alimentos en parcelas vacías (Levenston, s.f.); y entre 1975 y 2002 el Ayuntamiento llevó a cabo el programa Cultiva una Parcela (Farm-A-Lot), que consistía en poner a disposición de los vecinos semillas y parcelas de propiedad pública en las que cultivarlas (Greenbaum, 2014). Desde la desaparición de Farm-A-Lot, a través del Programa de Ayudas a Huertos Keep Growing Detroit se ha pasado de apoyar 80 huertos en 2004 a 1400 huertos y explotaciones agrarias en 2015 (Sands, 2015).

**FIGURA 9 - DISPONIBILIDAD DE TERRENO PÚBLICO EN DETROIT**

71 836 propiedades inspeccionadas



Fuente: [www.motorcitymapping.org](http://www.motorcitymapping.org), 2017

gra de Detroit<sup>67</sup>, en la que la agricultura urbana aparecía como uno de los ocho ámbitos sobre los que es necesario trabajar para garantizar la seguridad alimentaria de todos los residentes<sup>68</sup>, en un contexto de acceso limitado de los barrios a alimentos frescos y no procesados y de altos índices de hambre, obesidad y enfermedades re-

lacionadas con la alimentación<sup>69</sup> (DBCFSN, 2008). Posteriormente, en 2012, se actualizó el Plan de la Ciudad de Detroit con la inclusión de la agricultura urbana como actividad deseable, reconociendo los beneficios ambientales, económicos y sociales asociados a la misma. La agricultura urbana también figura en el Marco Estratégico

67. La Red de Seguridad Alimentaria de la Comunidad Negra de Detroit es una organización sin ánimo de lucro creada en 2006 para luchar contra la inseguridad alimentaria entre los miembros de la comunidad negra local y para garantizar que una mayoría de la población afroamericana participa y lidera el movimiento alimentario desde el ámbito local. Fue la primera organización de este tipo que se creó en Estados Unidos. Su líder, Malik Yakini, es un activista muy respetado que colaboró en la creación del Consejo de Política Alimentaria de Detroit, del que fue además el primer presidente.

68. Los otros siete ámbitos de trabajo de la política de seguridad alimentaria son los siguientes: acceso a una alimentación de calidad; hambre y malnutrición; impactos/efectos de una alimentación inadecuada; educación ciudadana; desigualdades económicas en el sistema alimentario; el papel de los colegios y otras instituciones públicas; y respuesta ante situaciones de emergencia. En esta política se recomendaba también la creación del Consejo de Política Alimentaria de Detroit, un organismo de supervisión y asesoramiento que se creó formalmente en 2009, con 21 miembros representativos de todo el sistema alimentario y el gobierno municipal (Oficina del Alcalde, Consejo Municipal, y Departamento de Promoción de la Salud y el Bienestar).

69. En la Política de Seguridad Alimentaria se reconocía que las tiendas más accesibles de la ciudad eran las tiendas de artículos para fiestas, las de «todo a un dólar», los restaurantes de comida rápida y las gasolineras. A pesar de que la mayoría de los barrios contaban con una tienda de alimentación a una distancia razonable, la oferta disponible en la misma incluía pocos alimentos frescos no procesados de calidad —y muchos de los habitantes no podían llegar a tiendas de alimentos más saludables por no disponer de vehículo o por deficiencias en el transporte público— (DBCFSN, 2008).

de Detroit Future City de 2013<sup>70</sup>, que establece como objetivo prioritario para todas las partes interesadas de la ciudad poner fin a esta tendencia y garantizar la estabilidad mediante la reactivación económica, la gestión de las cuestiones ligadas al uso de la tierra, la mejora de los servicios de la ciudad y el fomento del compromiso ciudadano (DEGC, 2012). Por último, en 2013 la ciudad aprobó su primera Ordenanza de Zonificación de la Agricultura Urbana<sup>71</sup>, en virtud de la cual se autorizaron, promovieron y regularon de forma oficial como usos viables de la tierra determinadas formas de producción de alimentos.

La aprobación de la Ordenanza de Agricultura Urbana tuvo una importancia clave debido a que, aunque el cultivo de vegetales en la ciudad no se considerara ilegal antes de 2013<sup>72</sup>, tampoco estaba reconocido como uso de la tierra en las ordenanzas de zonificación existentes. Como resultado, el Ayuntamiento no podía vender terrenos públicos vacíos para fines de producción de alimentos. Al no existir un marco reglamentario, no había forma de saber si los productos eran seguros o si contenían metales pesados procedentes de suelos contaminados, y tampoco se disponía de la base necesaria para arbitrar en las controversias entre agricultores y vecinos no agricultores. Además, con el auge que experimentó la agricultura urbana en todo el territorio estadounidense durante la década de los 2000, algunos blancos de clase más acomodada empezaron a volver a la ciudad con la intención de

cultivar, en algunos casos intentando adquirir terrenos públicos para establecer en ellos empresas con fines lucrativos. En muchos de los casos no consultaron —o ni siquiera tuvieron en cuenta— a los residentes, en su mayoría negros, que ya habían desarrollado enfoques propios sobre el uso de la tierra. Así, se hizo más que evidente la necesidad de procedimientos formales que garantizaran opciones de producción agrícola y pecuaria equitables y justas para todas las partes interesadas (Morrell, de próxima publicación).

«En mi opinión, la agricultura urbana no se percibe como una verdadera forma de agricultura sino más bien como una especie de actividad comunitaria menor que todavía no se toma en serio como medio de producción viable y motor económico. Y la razón es que todavía no hemos conseguido llegar a ese punto. Pero lo seguimos intentando. Algunos, aunque son muy pocos, se dedican a la agricultura urbana y consiguen ganarse la vida con ello. Es cierto que todavía nos queda mucho por aprender en ese sentido, aunque el hecho de no haber llegado a ese nivel no significa que esta actividad no represente una parte importante de lo que está ocurriendo en nuestra comunidad». (Responsable de urbanismo de Detroit)

La Ordenanza define las principales modalidades de agricultura urbana y determina si cada una de ellas puede practicarse por

70. El desarrollo del Marco Estratégico de Detroit Future City corrió a cargo de Detroit Economic Growth Corporation, una organización sin ánimo de lucro que trabaja en estrecha colaboración con el Ayuntamiento de Detroit y otros socios. La ejecución la llevó a cabo la Oficina de Implementación de Detroit Future City, de nuevo una organización independiente sin ánimo de lucro gestionada por un comité de dirección y financiada por la Kresge Foundation, la Erb Family Foundation, la John S. and James L. Knight Foundation, la Dirección de Desarrollo de la Vivienda del Estado de Michigan y la Americana Foundation.

71. Ya está disponible el proyecto de una segunda ordenanza en materia de cría de ganado dentro de la ciudad. Está previsto que se apruebe en 2017.

72. La cría de animales en Detroit era ilegal, y sigue siéndolo en enero de 2017, puesto que la ordenanza de actividad pecuaria aún no se ha aprobado (ver nota al pie anterior).

## DETROIT



Día de siembra (Foto: Earthworks Urban Farm, un proyecto de Capuchin Soup Kitchen)

defecto (o «por derecho», en cuyo caso solo se requiere un permiso) o con sujeción a un permiso especial («condicionada», para los casos en los que se exige una inspección más detallada de la explotación). Entre las actividades que suelen autorizarse, ya sea por derecho o de forma condicionada, se incluyen los microhuertos urbanos (menos de un acre, para uso personal, comercial o de grupo), los huertos urbanos (más de un acre para uso personal, comercial o de grupo), los invernaderos y los túneles de cultivo. Los mercados de productores, la hidroponía, la acuaponía y la acuicultura están generalmente prohibidos en las zonas residenciales, pero pueden permitirse en algunas, ya sea «por derecho» o de manera «condicionada».

La Ordenanza también contiene disposiciones relativas a las molestias que puedan derivarse de la actividad agrícola urbana, así como los trámites necesarios para poner en marcha una nueva iniciativa de cultivo de alimentos.

En el presente estudio de caso se analizan los procesos que allanaron el camino hacia la

aprobación de la primera Ordenanza de Agricultura Urbana de Detroit, así como el proceso de desarrollo de la política y el grado de aplicación hasta la fecha. Y se explica también cómo Detroit superó la barrera institucional que representaba la Ley sobre el Derecho a Cultivar de Michigan para conseguir las competencias en materia de agricultura urbana, a pesar de que la ejecución se haya visto obstaculizada por determinadas convicciones profundamente arraigadas, y por falta de confianza o entendimiento, tanto por parte del gobierno local como de la comunidad agraria.

### LA NECESIDAD DE REGULAR LA AGRICULTURA URBANA EN DETROIT

El principal impulso en favor de una ordenanza de agricultura urbana provino de uno de los responsables de planificación de la Comisión de Urbanismo de Detroit, un órgano compuesto por nueve delegados que cuenta con el personal de la División de Política Legislativa y que es responsable de las ordenanzas de zonificación de la ciudad. Este responsable de



planificación, que además estaba implicado a título personal en la comunidad productora de alimentos, observó que la agricultura urbana se estaba volviendo cada vez más popular, y que las empresas y los emprendedores del sector social estaban empezando a plantear explotaciones agrarias a gran escala dentro de la ciudad (por ejemplo, Recovery Park y Hantz Farms<sup>73</sup>). Por este motivo, estos actores se dirigieron a los delegados y reclamaron el establecimiento del marco jurídico necesario.

Una vez obtenido el acuerdo de los delegados, en 2009 el responsable de planificación creó el grupo de trabajo de agricultura urbana para comenzar a redactar una ordenanza. El grupo de trabajo inicial estaba compuesto por actores de organizaciones con una trayectoria de trabajo en proyectos de agricultura comunitaria y representantes de varios departamentos del Ayuntamiento<sup>74</sup> (Ayuntamiento de Detroit, 2013b).

## GARANTIZAR LA EXENCIÓN DE LA LEY ESTATAL

El primer paso consistió en investigar sobre ordenanzas similares en todo el país y estudiar la política agrícola del estado de Michigan. Este proceso en seguida puso de manifiesto que la Ley sobre el Derecho a Cultivar de Michigan limitaba en gran medida la autonomía y las competencias de Detroit para regular la agricultura urbana. La Ley sobre el Derecho a Cultivar protege a las explotaciones agrarias comerciales de Michigan frente a las quejas por molestias<sup>75</sup>, siempre y cuando éstas se adhieran a un conjunto de Prácticas Agrícolas y de Gestión generalmente Aceptadas voluntarias (GAAMP, en inglés)<sup>76</sup>. Es más, la Ley sobre el Derecho a Cultivar sustituye explícitamente cualquier norma, ordenanza o reglamento del gobierno local relativo a la agricultura en todo el estado, sin hacer distinción entre los entornos ru-

73. Recovery Park es una organización sin ánimo de lucro creada en 2008 con el objetivo de generar oportunidades de inserción para expresidiarios y adictos rehabilitados, que por lo general se enfrentan a grandes barreras a la hora de conseguir empleo. Su modelo incluye un proyecto de explotación agraria de 60 acres (de los cuales 35 están situados en terreno urbano), cuya producción se vende a través de otra organización hermana sin ánimo de lucro. Hantz Farms adquirió 140 acres de terreno urbano propiedad del Ayuntamiento en 2012. En un principio, la idea era convertir esos terrenos en la explotación urbana más grande del mundo, pero la estrategia sufrió algunas modificaciones —probablemente debido a la resistencia de algunos productores urbanos a pequeña escala y sus aliados— y finalmente se dedicaron a una operación comercial de cultivo de árboles.

74. Los miembros del grupo de trabajo inicial eran representantes de la Red de Seguridad Alimentaria de la Comunidad Negra de Detroit; Greening of Detroit; Earthworks Urban Farm; la Universidad Estatal de Michigan; la Universidad Estatal de Wayne; y diferentes departamentos del Ayuntamiento, incluidos Planificación y Desarrollo, Ocio, Promoción de la Salud y el Bienestar, y Edificación, Ingeniería de Seguridad y Medioambiente.

75. La Ley sobre el Derecho a Cultivar fue promulgada en 1981 a raíz de las quejas contra la actividad agraria que llevaban a cabo personas que habían emigrado al campo como consecuencia del declive económico de Detroit y los disturbios de 1967. Para muchas de estas personas, la realidad del mundo rural distó mucho de las expectativas de una vida bucólica: el ruido, el polvo, los olores y la contaminación lumínica de la actividad agrícola a gran escala representaban una verdadera molestia. Tras acumularse una serie de casos en los que agricultores establecidos perdían demandas interpuestas por los recién llegados, la Oficina de Agricultura de Michigan empezó a reclamar una mayor protección legal.

76. Existen un total de ocho GAAMP relativas a los siguientes temas: gestión y utilización del estiércol; utilización y control de pesticidas; utilización de nutrientes, cuidado de los animales de granja; producción de arándanos; localización de las explotaciones y control de olores para instalaciones pecuarias nuevas o en crecimiento; utilización de agua de riego; y mercados de productores. Las GAAMP son responsabilidad de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural de Michigan. Estas prácticas se someten a una revisión anual destinada a incluir en las mismas los avances científicos y las novedades en materia de tecnologías de gestión ambiental.

## DETROIT

rales y urbanos<sup>77</sup>. Si bien algunas voces han argumentado —y siguen haciéndolo— que la Ley sobre el Derecho a Cultivar garantizaba un «derecho a cultivar» inherente a los productores urbanos y que, por lo tanto, redundaba en su interés (como se analiza más adelante), para la ciudad de Detroit esto implicaba la imposibilidad de exigir la aplicación de ninguna ordenanza municipal en materia de agricultura de acuerdo con la legislación estatal.

Este análisis puso en evidencia que era imprescindible que Detroit consiguiera la exención de la Ley sobre el Derecho a Cultivar para seguir avanzando en la redacción del proyecto de ordenanza. Siguiendo el enfoque propuesto por el responsable de planificación, el Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural de Michigan (MDARD, por sus siglas en inglés) organizó una reunión de alto nivel entre miembros de la Comisión de Urbanismo de Detroit, miembros del grupo de trabajo sobre la ordenanza de Detroit, y representantes de la Oficina de Agricultura de Michigan, como portavoces del sector de producción agraria estatal a gran escala. Uno de los entrevistados del MDARD declaró que aunque existiera cierta empatía con la situación de Detroit y no hubiera objeciones a la autorización de la agricultura urbana per se, la Oficina de Agricultura no estaba dispuesta a entrar en discusiones para modificar la Ley sobre el Derecho a Cultivar, puesto que abrir el texto legal a debate podría

obligar a los productores a renunciar a otras cuestiones que habían conseguido con mucho esfuerzo a cambio de otras prerrogativas.

Para los representantes de la Oficina de Agricultura, la Ley sobre el Derecho a Cultivar era sagrada. Pero para el Ayuntamiento de Detroit lo que era sagrado era la competencia local. Se celebraron una serie de reuniones adicionales mientras los actores buscaban una solución que permitiera a Detroit seguir adelante con su ordenanza sin comprometer los intereses de los miembros de la Oficina de Agricultura y las grandes empresas agrarias, ni la red de seguridad que les proporcionaban las GAAMP.

Finalmente, en una reunión de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural de Michigan en diciembre de 2011<sup>78</sup>, el MDARD propuso una solución administrativa que mantenía intacta la Ley sobre el Derecho a Cultivar, pero que modificaba la introducción de las GAAMP con la siguiente redacción:

«La presente GAAMP no es de aplicación para los municipios a partir de 100 000 habitantes en los que se haya promulgado una ordenanza de zonificación para autorizar la agricultura, siempre y cuando en virtud de dicha ordenanza se determinen las operaciones agrícolas existentes anteriores a la aprobación de la ordenanza como usos legales no conformes, tal como se identifican en

77. La Ley sobre el Derecho a Cultivar sustituye a la normativa local en virtud de una modificación de 1999 que tuvo que ser adoptada a raíz de que la población rural presionara a las autoridades locales modificaran el ordenamiento territorial y cambiaran el uso de agrícola a residencial, de manera que algunas de las explotaciones agrícolas que ya existían en la zona se vieran obligadas a cerrar. La Ley sobre el Derecho a Cultivar no establece ninguna distinción entre entornos rurales y urbanos, debido a que en el momento de su promulgación la actividad agraria era una ocupación exclusivamente rural y nadie podía prever que en pocos años una nueva generación de agricultores urbanos empezaría a cultivar dentro de los límites de la ciudad.

78. En las semanas previas a la propuesta de esta solución administrativa, dos senadores estatales, Virgil Smith (demócrata) y Joe Hune (republicano), elaboraron un proyecto de ley para modificar la Ley sobre el Derecho a Cultivar y eximir de su cumplimiento a las ciudades de más de 600 000 habitantes. El proyecto de ley no se presentó debido a que, según se publicó en la página web del senador Smith, el MDARD le pidió a ambos senadores que esperaran hasta la celebración de la reunión de la Comisión de Agricultura prevista el 14 de diciembre, dejándole así el tiempo necesario para presentar la «solución administrativa» que permitiría mantener intacta la Ley sobre el Derecho a Cultivar (Smith, 2011).



Programas educativos de Earthworks (Foto: Earthworks Urban Farm, un proyecto de Capuchin Soup Kitchen)

la Ley sobre el Derecho a Cultivar a efectos de la escala y el tipo de uso agrícola»<sup>79</sup>. (MDARD, 2011).

La Oficina de Agricultura dio su visto bueno a esta solución. Los miembros de la Comisión de Urbanismo de Detroit también se mostraron de acuerdo en adoptar esta solución como paso inicial e intermedio, aunque plantearon preocupaciones sobre su legalidad, lo que dio lugar a una rápida respuesta verbal por parte de un representante de la Oficina del Fiscal General que ratificó que la solución estaba dentro del ámbito de la Ley sobre el Derecho a Cultivar<sup>80</sup>.

La proposición no de ley de modificar la introducción de las GAAMP —y por lo tanto de conceder a Detroit una exención *de facto* de la Ley sobre el Derecho a Cultivar— fue aprobada en la misma reunión en la que se presentó. No se tiene constancia de las razones de esta inusual rapidez, pero el entrevistado del MDARD sugirió que fue debido a la presencia de los miembros de la Comisión de Urbanismo de Detroit, que tenían competencias para dar su aprobación a un acuerdo provisional en ese mismo momento. Sin embargo, esta premura no supuso la eliminación del periodo de comentario público contemplado

79. De acuerdo con el umbral de población fijado en 100 000 habitantes, esta modificación de las GAAMP se podía aplicar a siete ciudades: Detroit, Grand Rapids, Warren, Sterling Heights, Lansing, Ann Arbor y Flint.

80. Las dudas de la Comisión de Urbanismo de Detroit sobre la legalidad de la solución administrativa persistieron a pesar de las confirmaciones reiteradas, y se vieron reforzadas por las opiniones del profesor John Mogk de la Facultad de Derecho de la Universidad Estatal de Wayne, según el cual la única opción que ofrecía verdaderas garantías legales era la exención de la Ley sobre el Derecho a Cultivar (Mogk et al., 2010). Por otro lado, más adelante se supo que el Fiscal General no se había pronunciado al respecto ni formalmente ni por escrito (Todd y Underwood, 2012). A principios de 2012 y a petición de la Comisión de Urbanismo de Detroit, los senadores Smith y Hune solicitaron por escrito al Fiscal General que emitiera una resolución formal (Smith y Hune, 2012). La Oficina del Fiscal General tardó un año en responder. Y la respuesta, cuando finalmente llegó, fue que el Fiscal General se negaba a dar su opinión sobre el tema. No se alegó ninguna razón en particular, pero se especuló con el hecho de que si la Comisión de Agricultura ya había aplicado soluciones administrativas a otras cuestiones, un pronunciamiento del Fiscal General podría poner en tela de juicio esos casos o confirmarlos como precedentes. A finales de 2016 no había surgido ningún impedimento legal a la modificación de la introducción de las GAAMP, ni tampoco a la Ordenanza de Agricultura Urbana de Detroit. Por su parte, la Comisión de Urbanismo de Detroit ha dejado de ver la solución del MDARD como una salida provisional y tampoco está presionando para obtener una exención contemplada en la propia Ley sobre el Derecho a Cultivar.

normalmente en el ciclo anual de enmiendas a las GAAMP, de finales de agosto a febrero. Los comentarios públicos revelaron cierta incertidumbre entre los productores de pequeña escala acerca de sus derechos, no solo en Detroit sino también en otras zonas urbanas con poblaciones de más de 100 000 habitantes. Según Wendy Banka, presidenta del Consejo de Pequeños Productores de Michigan, que se creó en respuesta a la modificación de 2011 para defender los derechos de los pequeños productores, la solución administrativa allanó el camino para que en 2014 se produjera un cambio aún más significativo en las GAAMP relativo a la ganadería en las zonas residenciales (tanto rurales como urbanas).

Si bien la Comisión de Urbanismo de Detroit ya no considera que la solución sea provisional y ha dejado de exigir una exención contemplada en la propia Ley sobre el Derecho a Cultivar, el Consejo de Pequeños Productores de Michigan sostiene que era ilegal modificar las GAAMP para cambiar el significado de la Ley sobre el Derecho a Cultivar. En consecuencia, denuncia que un gran número de agricultores urbanos han perdido su «derecho a cultivar» y afirma que la intención al realizar el cambio era que los habitantes de Detroit acabaran renunciando a la cría de animales de granja<sup>81</sup>. El Consejo de Pequeños Productores de Michigan ha seguido haciendo campaña para que las enmiendas sean revocadas.

### LA REDACCIÓN DE LA ORDENANZA

Una vez superada la barrera institucional que representaba la Ley sobre el Derecho a Cultivar, el grupo de trabajo —que se amplió para incluir a un representante del MDARD y algunas otras organizaciones<sup>82</sup>— se volvió a reunir para retomar el trabajo en el proyecto de ordenanza.

La investigación acerca de las ordenanzas de agricultura urbana de otras ciudades de los Estados Unidos puso de relieve que el aspecto más controvertido era la presencia de animales dentro de la ciudad (de hecho, en Detroit el cultivo de verduras y frutas no era ilegal, simplemente no estaba regulado). La cría de animales, por su parte, sí era explícitamente ilegal. Por ello, el responsable de planificación que dirigió el proceso decidió centrarse primero en el cultivo de alimentos y dejar la producción pecuaria para otra ordenanza futura. De este modo se evitaría que las cuestiones ligadas a los animales pusieran en peligro el resto del proyecto.

Los procesos que se siguieron para cada una de las ordenanzas fueron ligeramente diferentes.

Para la primera ordenanza de agricultura urbana, el responsable de planificación elaboró propuestas y el grupo de trabajo se reunió periódicamente para compartir información. Por su trayectoria como activista comunitario con

81. Según la Comisión de Urbanismo de Detroit, la cría de animales de granja nunca fue legal en Detroit, pero de acuerdo con los miembros del Consejo de Pequeños Productores de Michigan, el «derecho a cultivar» de los habitantes de Detroit recogido en la Ley sobre el Derecho a Cultivar contemplaba también la cría de ganado. La futura ordenanza sobre ganadería tiene por objetivo resolver estas opiniones enfrentadas y sus consecuencias para los productores agrarios urbanos.

82. El grupo ampliado estaba compuesto por representantes de las siguientes organizaciones: Freedom Freedom Community Garden; Earthworks Urban Farm; Red de Seguridad Alimentaria de la Comunidad Negra de Detroit; Greening of Detroit; Neighbors Building Brightmoor; Hantz Woodlands; Recovery Park; Genesis HOPE Community Development Corporation; Community Development Advocates of Detroit; Lower Eastside Action Plan; Detroiters Working for Environmental Justice; Green Door Initiative; Universidad Estatal de Wayne (departamentos de Derecho y Planificación); Universidad Estatal de Michigan; Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural de Michigan. También formaban parte del grupo representantes de los siguientes departamentos del Ayuntamiento: Departamento de Planificación y Desarrollo; Departamento de Edificación, Ingeniería de Seguridad y Medioambiente; Departamento Jurídico; Departamento de Agua y Saneamiento de Detroit; y la División de Investigación y Análisis del Consejo Municipal de Detroit (Ayuntamiento de Detroit 2013b).

*Seguimos trabajando, seguimos afinando esa política, y siempre he dicho que se trata de una política piloto, de modo que a medida que trabajemos, iremos identificando lo que funciona o no para la comunidad, o lo que podemos modificar o mejorar por parte del Ayuntamiento. Iremos cambiando la política a medida que avancemos en nuestros conocimientos sobre agricultura urbana y en función de los resultados.*

Responsable de urbanismo de Detroit

experiencia en huertos comunitarios, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, además de como miembro de la Red Negra de Seguridad Alimentaria de Detroit, el responsable de planificación podía aportar conocimientos previos sobre todas estas cuestiones y gozaba de credibilidad y legitimidad dentro de la comunidad agraria urbana (todo ello aparte de sus competencias profesionales en materia de planificación).

Una vez redactado el proyecto, en septiembre de 2012 la Comisión de Urbanismo de Detroit quiso promover una mayor participación de la comunidad a la que iba destinada la ordenanza mediante la celebración de reuniones comunitarias en tres partes diferentes de la ciudad, en colaboración con el Consejo de Política Alimentaria de Detroit. En las reuniones, a las que asistieron casi 200 personas en total, también se informó a los agricultores de Detroit sobre la futura ordenanza. Posteriormente, el borrador de la ordenanza se distribuyó a los departamentos del Ayunta-

miento para su revisión, antes de someterlo a audiencia pública en la Comisión de Urbanismo (Ayuntamiento de Detroit, 2013b), que votó a favor de la aprobación de la ordenanza por parte del Consejo Municipal. Y esto fue lo que hizo el Consejo Municipal, de forma unánime, en marzo de 2013. La ordenanza entró en vigor un mes después. Una vez aprobada la ordenanza, la Comisión de Urbanismo consiguió que se modificara el Plan Director para incluir la agricultura urbana dentro de las actividades deseables. No obstante, la Comisión de Urbanismo sigue entendiendo esta ordenanza como una política piloto abierta a nuevas modificaciones a medida que se vaya probando y evaluando.

El camino hacia la segunda ordenanza, en materia de actividad pecuaria urbana, se inició en 2013. En esta ocasión, según las declaraciones del representante del Ayuntamiento entrevistado, el responsable de planificación de la Comisión de Urbanismo de Detroit se reunió con las partes interesadas por separado en lugar de celebrar reuniones de grupo de trabajo, con el fin de evitar encuentros incómodos entre aquellos que crían ganado ilegalmente y los departamentos del Ayuntamiento responsables de hacer respetar la prohibición actual. Esto permitió a los productores expresarse más abiertamente sobre sus actividades y necesidades. La Ordenanza de Producción Pecuaria Urbana, que contempla aspectos tanto de zonificación como de control animal, aún no ha sido aprobada, pero la Comisión de Urbanismo espera que se presente al Consejo Municipal en 2017. En el caso de esta ordenanza, uno de los miembros del Consejo ha aceptado actuar como promotor principal.

### LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA

En un principio estaba previsto que el grupo de trabajo siguiera reuniéndose como grupo consultivo permanente sobre agricultura urbana una vez aprobada la primera ordenanza, con el fin de ayudar al Ayuntamiento a elaborar reglamentos y políticas relacionados con la agricultura y los programas y actividades conexos (Ayuntamiento de Detroit, 2013b). Sin embargo, en el momento de redactar el presente informe, no existía una estructura de gobernanza oficial operativa, aunque el Consejo de Política Alimentaria de Detroit sigue apoyando al responsable de planificación en su defensa de una reforma más exhaustiva de las políticas de apoyo a la agricultura urbana.

Hasta la fecha, la participación de todos los departamentos municipales ha sido escasa, a pesar de las medidas adoptadas para que el proceso sea más colaborativo: varios departamentos participaron en el grupo de trabajo<sup>83</sup>, el borrador se compartió para recabar observaciones antes de su aprobación, y la propia ordenanza exige que los planos de las explotaciones sean estudiados por los departamentos de Urbanismo y Desarrollo, Obras Públicas, Agua y Saneamiento, e incluso por otros organismos si se considera oportuno (Ayuntamiento de Detroit, 2013a). Uno de los entrevistados atribuyó el bajo nivel de compromiso en gran medida a la falta de comprensión de lo que implica la agricultura urbana y de cómo

apoyarla; esta persona reconoció que los esfuerzos de formación entre los diferentes departamentos habían sido insuficientes<sup>84</sup>. Para muchos funcionarios de Detroit existe una percepción arraigada de que el desarrollo y la vivienda son usos adecuados de la tierra dentro de una ciudad y de que la agricultura no lo es, a pesar de que en la actualidad el Ayuntamiento no está en condiciones económicas de apoyar proyectos de desarrollo más ambiciosos.

«Seguimos trabajando, seguimos afinando esa política, y siempre he dicho que se trata de una política piloto, de modo que a medida que trabajemos, iremos identificando lo que funciona o no para la comunidad, o lo que podemos modificar o mejorar por parte del Ayuntamiento. Iremos cambiando la política a medida que avancemos en nuestros conocimientos sobre agricultura urbana y en función de los resultados». (Responsable de urbanismo de Detroit).

Los procedimientos para ofertar terrenos de propiedad pública para el cultivo de alimentos también han sido motivo de controversia, debido a que los trámites actuales que exige la Dirección del Banco de Tierras de Detroit<sup>85</sup> se consideran demasiado complejos y opacos. El Consejo de Política Alimentaria de Detroit aboga por la mejora de estos procedimientos, que en la actualidad no son ni sencillos ni transparentes. El alcalde Mike Duggan<sup>86</sup> ha declarado su preferencia por

83. Véase la nota al pie 57.

84. Este entrevistado comentó que está previsto un periodo de varios meses entre la aprobación de la Ordenanza de Producción Pecuaria y su entrada en vigor, que se destinará a formar a los departamentos del consistorio y a garantizar que se pone en marcha un proceso transparente y progresivo, y que tanto el público como el Consejo Municipal lo comprenden correctamente. En el caso de la primera ordenanza no se anticipó la necesidad de un periodo de tiempo amplio previo a la aplicación.

85. La Dirección del Banco de Tierras de Detroit es la agencia encargada de dotar de un uso productivo a las propiedades vacías, abandonadas y desahuciadas de la ciudad.

86. El alcalde Duggan tomó posesión de su cargo en enero de 2014 y ha anunciado que volverá a presentarse a las elecciones en 2017.

que los terrenos vacíos se pongan en manos de los vecinos, pero ha habido cierta preocupación en los medios de comunicación por el hecho de que la venta paulatina de tierras para pequeños proyectos de cultivo de alimentos sin ánimo de lucro podría impedir la adquisición de grandes superficies para la agricultura comercial, capaz de generar puestos de trabajo y contribuciones fiscales (Gallagher, 2015). Sin embargo, algunos pequeños agricultores consideran que los promotores y defensores de proyectos comerciales a gran escala están recibiendo un trato preferencial, mientras que para los residentes que desean cultivar terrenos en su vecindario las reglas son otras, más opacas y burocráticas (Hester, 2016).

En el caso de los agricultores, se ha podido comprobar que la ordenanza ha generado impactos en cierto modo paradójicos. Por un lado, tenemos constancia de que las solicitudes de permisos para proyectos autorizados «por derecho» han sido escasas. Algunas personas que llevan muchos años practicando la agricultura urbana de manera encubierta sin haberse enfrentado a limitaciones legales consideran que la obtención de un permiso es una pérdida de tiempo y dinero: es poco probable que un ayuntamiento con escasez de fondos se dedique a perseguir y sancionar a los agricultores sin permiso. Por otro lado, hay informes puntuales que indican que el número de huertos urbanos registrados en Detroit ha seguido creciendo desde 2013<sup>87</sup>, debido a que la existencia de un marco normativo anima a los futuros hortelanos, que ya no tienen razones para ocultar sus proyectos de cultivo de alimentos, tengan o no permiso (Sands, 2015). Según esto, la obtención de permisos puede no ser un indicador adecuado del éxito de la

Ordenanza y, en última instancia, el Ayuntamiento habría logrado en gran parte su objetivo simplemente por el hecho de establecer este marco normativo.

Por otro lado, aunque la Comisión de Urbanismo de Detroit tiene competencias para modificar la Ordenanza si lo considera oportuno, no dispone de información pública sobre indicadores o procedimientos de supervisión de los impactos.

## RESUMEN DE FACILITADORES

El responsable de planificación de la Comisión de Urbanismo de Detroit jugó un papel fundamental en la promoción y el desarrollo de la Ordenanza de Agricultura Urbana. Con una amplia trayectoria profesional como urbanista y con experiencia dentro de la comunidad agrícola urbana, este individuo fue percibido como un líder legítimo tanto a los ojos de las autoridades locales como por parte de los actores de la comunidad. Así, el perfil del responsable de planificación sirvió para garantizar la participación de diversos departamentos del Ayuntamiento y del estado, así como de representantes de la comunidad agraria. Y aportó, además, un profundo conocimiento sobre las preocupaciones, prioridades y métodos de trabajo de ambos grupos.

Por su parte, la Comisión de Urbanismo facilitó la labor de promoción de la ordenanza del responsable de planificación, prestándole su apoyo tanto para la propuesta como para la aprobación del proyecto de ordenanza, y contribuyendo así a garantizar el respaldo del Ayuntamiento. De hecho, que la ordenanza se enmarque institucionalmente dentro de la

87. No se disponía de datos, pero Keep Growing Detroit ya había informado previamente de que a través de su Programa de Ayudas a Huertos había prestado apoyo a alrededor de 1400 huertos y explotaciones en 2015, con cerca de 20 000 ciudadanos de Detroit implicados de alguna manera (Sands, 2015).

Comisión de Urbanismo -ente custodio de todas las ordenanzas municipales- resulta útil, ya que las recomendaciones de este organismo tienen cierto peso en el Ayuntamiento.

El diseño de la política se basó en investigaciones y datos objetivos: el responsable de planificación estudió las ordenanzas de otras ciudades y se sirvió de los aprendizajes recogidos. Esto no solo ayudó a garantizar que la ordenanza fuera apropiada y técnicamente sólida, sino que también permitió identificar los obstáculos que se superarían posteriormente. El primero de ellos fue la constatación de que la Ley sobre el Derecho a Cultivar de Michigan constituía una barrera institucional al desarrollo y la aplicación de una ordenanza municipal: la solución consistió en encontrar una alternativa a la modificación de la Ley que no comprometiera los intereses de los miembros de la Oficina de Agricultura de Michigan ni del Ayuntamiento de Detroit. La segunda barrera potencial era la probabilidad de que la producción pecuaria se convirtiera en una fuente de polémica asociada al desarrollo y la aprobación de la política. Aquí la solución fue sacar esta actividad de la ordenanza inicial.

La creación del grupo de trabajo permitió que el proceso de elaboración de la Ordenanza se abriera a la participación de múltiples actores y sectores. De este modo se aseguró la implicación de los actores que se verían más afectados por la norma y se tuvieron en cuenta sus necesidades. Sin embargo, ni este proceso participativo ni los esfuerzos de divulgación posteriores han sido suficientes para conseguir una amplia aceptación de los permisos o un compromiso generalizado en todos los departamentos municipales.

A pesar de los planes iniciales, el grupo de trabajo no se ha mantenido como órgano de gobierno durante la fase de ejecución. Esto puede haber contribuido a la retirada de algunos actores, aunque el Consejo de Política Alimentaria de Detroit ha colmado en parte estos vacíos con su trabajo de incidencia, y el responsable de planificación se encarga de supervisar y actualizar la ordenanza a medida que se necesita.

La voluntad de aprender de la experiencia y adaptar la política en consecuencia, unida a los renovados esfuerzos de formación en torno a la inminente ordenanza de actividad pecuaria, podría dar lugar a un mayor grado de compromiso en el futuro.



**TABLA 5: PRINCIPALES ACTORES Y SUS FUNCIONES**

ACTORES	FUNCIONES
Responsable de planificación de la Comisión de Urbanismo de Detroit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lanzó y dirigió el proceso de desarrollo de la Ordenanza</li> <li>Inició los debates sobre la Ley sobre el Derecho a Cultivar con el Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural de Michigan</li> </ul>
Comisión de Urbanismo de Detroit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ente custodio de las ordenanzas de planificación del Ayuntamiento</li> <li>Dio su aprobación al proyecto de ordenanza de agricultura urbana</li> <li>Dio su aprobación a la modificación de la introducción de las GAAMP que permitió que la Ordenanza tuviera efecto</li> <li>Recomendó la aprobación de la Ordenanza por parte del Consejo Municipal de Detroit</li> </ul>
Consejo Municipal de Detroit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobó la Ordenanza</li> </ul>
Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural de Michigan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medió en el proceso para eliminar la barrera de la Ley sobre el Derecho a Cultivar</li> </ul>
Oficina de Agricultura de Michigan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representa los grandes intereses agrarios en Michigan</li> <li>Se negó a someter a revisión la Ley sobre el Derecho a Cultivar</li> <li>Dio su acuerdo a la propuesta de modificación de las GAAMP</li> </ul>
Consejo de Pequeños Productores de Michigan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se creó para defender los intereses colectivos de los pequeños productores de Michigan cuando éstos fueron excluidos de la negociación para modificar las GAAMP</li> <li>Hace campaña para que se anule la modificación de las GAAMP</li> </ul>
Productores urbanos de pequeña escala y grupos agrarios comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propusieron explotaciones a gran escala</li> <li>Participaron en el grupo de trabajo</li> </ul>
Empresarios con propuestas de explotaciones urbanas a gran escala	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proposed large-scale farms</li> <li>Participated in workgroup</li> </ul>
Varios departamentos municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participated in workgroup, but generally low engagement in implementation</li> <li>Some departments have a role in site plan review</li> </ul>
Dirección del Banco de Tierras de Detroit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsable de asignar un uso productivo a las tierras vacías</li> <li>Toma decisiones sobre la venta de tierras para la producción de alimentos</li> </ul>
Consejo de Política Alimentaria de Detroit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aboga por simplificar y hacer más transparentes las decisiones del Banco de Tierras y la concesión de permisos, con vistas a promover proyectos de todos los tamaños</li> </ul>

## 3.1. FACILITADORES DEL DESARROLLO Y LA APLICACIÓN DE LAS DE POLÍTICAS

Las políticas alimentarias urbanas recogidas en el presente informe se enmarcaron en contextos políticos y económicos diversos y tuvieron orígenes muy diferentes en lo que se refiere a los actores y sectores que motivaron y dirigieron el proceso, así como en cuanto al principal objetivo, la problemática o el ámbito de actuación al que iba orientada la política. Por consiguiente, el conjunto de facilitadores de cada política era específico de su contexto. Sin embargo, de las políticas alimentarias urbanas estudiadas surgieron algunos procesos facilitadores comunes. Estos procesos no tienen tanto que ver con el cómo y el quién inició la política, sino más bien con la construcción de un proceso de política eficaz *a posteriori*. Además, a partir de los estudios de caso se han podido identificar una serie de vías para aprovechar estos facilitadores.

En la Tabla 1 se exponen los factores que permitieron desarrollar y aplicar las políticas alimentarias urbanas que figuran en el presente informe (columna 1), y de qué manera cada uno de estos factores contribuyó al cambio (columna 2). Aunque no todos los factores intervienen en todos los estudios de caso, al menos cinco de ellos se dan en todas las ciudades. La ausencia de cualquiera de esos factores facilitadores planteó obstáculos al desarrollo y la aplicación de políticas, siendo los más problemáticos los siguientes: una política nacional desfavorable; la ausencia de las competencias y responsabilidades necesarias a nivel municipal; la falta de reconocimiento o gestión de los conflictos y las diferencias ideológicas; la financiación insuficiente; y las condiciones restrictivas para el uso de la financiación.

Los 16 Facilitadores de la Tabla 1 se pueden clasificar en seis categorías: (i) datos, seguimiento y aprendizaje (ii) gobernanza multinivel «vertical» (iii) gobernanza municipal «horizontal»; (iv) proceso de políticas; (v) compromiso político; y (vi) financiación.

**TABLA 1. FACTORES FACILITADORES PARA EL DESARROLLO Y LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS ALIMENTARIAS URBANAS**

FACTORES FACILITADORES	CÓMO CONTRIBUYE AL CAMBIO
<b>FACTORES FACILITADORES</b>	
<b>Facilitador 1:</b> Se han llevado a cabo investigaciones de antecedentes y de base para que se vean reflejadas en la política.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite diseñar una política que aborde los desafíos pertinentes, adaptada a las necesidades de los usuarios previstos, apropiada, eficaz y alcanzable.</li> <li>• En los casos en los que la política se basa en resultados de investigaciones, el compromiso político es mayor.</li> </ul>
<b>Facilitador 2:</b> Se supervisan los impactos y se recogen nuevos datos durante la fase de la aplicación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporciona información para mejorar el diseño de la política cuando sea preciso.</li> <li>• Proporciona pruebas de la eficacia obtenida que ayudan a asegurar el mantenimiento o la renovación del compromiso político y que sirven de ejemplo para otras ciudades.</li> </ul>
<b>Facilitador 3:</b> La política se revisa y actualiza de forma permanente o periódica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite adaptar la política a la luz de los aprendizajes adquiridos, los nuevos datos o los impactos inesperados, o aumentar su eficacia.</li> </ul>
<b>GOBERNANZA VERTICAL</b>	
<b>Facilitador 4:</b> El gobierno municipal tiene las facultades y competencias necesarias en materia de políticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite a la ciudad avanzar gracias al desarrollo y la aplicación de políticas.</li> </ul>
<b>Facilitador 5:</b> Policy at the national level is supportive.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporciona estructuras y programas de apoyo a los que la ciudad puede recurrir.</li> </ul>

FACTORES FACILITADORES	CÓMO CONTRIBUYE AL CAMBIO
<b>'HORIZONTAL' CITY-LEVEL GOVERNANCE</b>	
<b>Facilitador 6:</b> El «hogar institucional» de la política pone a disposición su capacidad estratégica y/o proporciona canales de influencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantiza la sensibilización del gobierno municipal respecto a la política y que ésta se toma en serio.</li> <li>• Facilita el apoyo a la política desde otros departamentos.</li> </ul>
<b>Facilitador 7:</b> Se ha establecido un órgano de gobierno para supervisar la política, que además fomenta la rendición de cuentas y la eficiencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantiza las aportaciones de una amplia gama de actores del desarrollo de la política (al principio y durante todo el proceso).</li> <li>• Proporciona las normas de participación, y como resultado, se aumenta el nivel de compromiso y se obliga a los actores a rendir cuentas.</li> </ul>
<b>Facilitador 8:</b> Varios departamentos del gobierno municipal intervienen en la política y se comprometen con ella.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite el desarrollo de políticas con múltiples beneficios en diferentes ámbitos de actuación, y que son más ambiciosas, integradas y efectivas.</li> <li>• Aumenta la probabilidad de que la política se inscriba en los planes de otros departamentos.</li> <li>• Aumenta la probabilidad de que otros departamentos actúen como socios en la aplicación, aportando recursos, acceso a los grupos destinatarios y cofinanciación.</li> </ul>
<b>PROCESO DE POLÍTICA PARTICIPATIVO</b>	
<b>Facilitador 9:</b> La política es el resultado de un proceso participativo, en el que intervienen comunidades, gobierno municipal (independientemente de si el enfoque es ascendente o descendente) y actores de todo el sistema alimentario.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporciona una perspectiva integral de las cuestiones que deben abordarse.</li> <li>• Fomenta la apropiación compartida de la política, la movilización de recursos, la capacidad de resolución de problemas e innovación y la colaboración entre sectores.</li> <li>• La implicación de la comunidad garantiza un mayor respaldo popular, y esto hace que la idea de tomar medidas resulte más atractiva para los políticos.</li> <li>• La participación de la comunidad hace posible que se adopten políticas pertinentes adecuadas a las necesidades y promueve la aceptación por parte de los usuarios destinatarios.</li> <li>• Y los actores locales ayudan a que las propuestas relativas a la política lleguen de forma efectiva a los dirigentes políticos.</li> </ul>
<b>Facilitador 10:</b> Se reconocen y gestionan los conflictos y las diferencias ideológicas entre actores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumenta la probabilidad de llegar a un consenso en el desarrollo de las políticas y reduce los obstáculos a la aplicación.</li> </ul>
<b>FINANCIACIÓN</b>	
<b>Facilitador 11:</b> El gobierno municipal cofinancia la política.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enables a minimum of implementation.</li> </ul>
<b>Facilitador 12:</b> El total de fondos obtenidos cubre la fase de ejecución.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enables complete delivery of the policy.</li> </ul>
<b>Facilitador 13:</b> No existen condiciones restrictivas asociadas a la financiación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enables funds to be used as needed to advance the policy's objectives, without constraint by any other agenda.</li> </ul>
<b>COMPROMISO POLÍTICO</b>	
<b>Facilitador 14:</b> Se garantiza y se saca el máximo partido de un compromiso firme por parte del gobierno municipal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le da legitimidad a la política.</li> <li>• Los funcionarios públicos pueden empezar a trabajar en la aplicación.</li> <li>• Facilita la institucionalización de la política dentro de los planes y estrategias generales de la ciudad.</li> <li>• Promueve la participación de múltiples departamentos municipales y, como resultado, la cuestión alimentaria pasa a formar parte de los planes y programas de otros ámbitos de actuación relacionados.</li> </ul>
<b>Facilitador 15:</b> El compromiso político está por encima de los ciclos electorales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hace posible la aplicación a largo plazo y la respuesta a problemas complejos que no pueden resolverse en un ciclo electoral de cuatro o cinco años.</li> </ul>

## FACILITADOR 1

### Se llevan a cabo procedimientos de investigación de antecedentes y recopilación de datos de referencia

La realización de investigaciones de antecedentes y la recopilación de datos de referencia permiten elaborar políticas apropiadas, eficaces y viables. Utilizar los resultados de investigaciones para defender la política favorece, además, un mayor compromiso político.

En tres de los estudios de caso —Golden Horseshoe, Detroit y Ámsterdam— el proceso de desarrollo de la política estuvo precedido por una fase de investigación. No obstante, el tipo de información que se necesitaba así como la forma en que se recopiló y su uso posterior, variaron de un caso a otro.

En Golden Horseshoe, se encargó un informe de antecedentes sobre el estado de la economía alimentaria y agraria, que financió Friends of the Greenbelt. Esto permitió al grupo coordinador identificar los ámbitos de actuación prioritarios, proporcionó datos de referencia para la evaluación de los impactos y sirvió como base para defender la aprobación del Plan de Alimentación y Agricultura en los siete municipios. Carey (2013) subraya la utilidad de este tipo de investigación preliminar basándose en la experiencia de realización de un estudio de base del sistema alimentario de Bristol, en el Reino Unido, que contó con una pequeña financiación del Ayuntamiento de Bristol. Moragues et al. (2013) se pronuncian en el mismo sentido en su «guía práctica», elaborada a partir de la experiencia de varias ciudades.

En Detroit, la investigación consistió en analizar ordenanzas similares de otras ciudades de los Estados Unidos, políticas federales y estatales y normas técnicas. La intención en este caso era garantizar que la ordenanza fuera apropiada y conforme a la ley, y que no supusiera una amenaza para la salud pública o el medioambiente.

En Ámsterdam, expertos académicos en obesidad y salud pública ayudaron a diseñar el marco subyacente, adaptando modelos conceptuales cuando la situación lo requería. El resultado es que el enfoque cuenta con una base científica muy superior a la que podría haberse conseguido con la revisión de la bibliografía propia únicamente y, por lo tanto, cabría esperar que fuera más eficaz.

#### Formas de facilitar la investigación de antecedentes y la recopilación de datos de referencia:

- » • llevar a cabo de un estudio de base previo sobre sistema alimentario urbano;
- » • mantenerse al corriente de políticas similares de otras ciudades;
- » • involucrar a expertos académicos en el proceso de elaboración de políticas.

## FACILITADOR 2

### Se supervisan los efectos y se recogen nuevos datos durante la aplicación

La supervisión de los efectos y la recopilación permanente de pruebas empíricas y datos resulta de utilidad, puesto que proporciona la información necesaria para mejorar la política en futuras revisiones (véase el Facilitador 11 más adelante). También puede aportar pruebas de la eficacia de la política que ayuden a garantizar el mantenimiento o la renovación del compromiso político, especialmente después de las elecciones municipales.

De las ciudades contempladas en esta investigación, solo en Ámsterdam existía un sistema sólido y transparente de seguimiento de los efectos de las medidas adoptadas en el marco del AAGG, que en este caso se materializaba en una plataforma digital. La información resultante de este seguimiento interno retroalimenta la revisión de la política, siempre con el objetivo de incrementar su eficacia (véase también el Facilitador 8). Además, los investigadores académicos, en su calidad de consultores, están continuamente aportando información, y en paralelo recopilan datos sobre el peso de los niños. Aun así, hasta la fecha no ha sido posible establecer una conexión definitiva entre la política y la reducción de los niveles de sobrepeso y obesidad entre los niños de la ciudad, aunque el hecho de que la fase actual de la política finalice coincidiendo con las elecciones municipales de 2018 abre la posibilidad a que para entonces se puedan presentar resultados de causa efecto.

En algunos otros casos, existe una *intención* de llevar a cabo un seguimiento permanente los impactos y las problemáticas del sistema alimentario, pero hasta la fecha esto no se ha hecho de manera rigurosa ni transparente. Por ejemplo, el programa de cartografía de activos que se lleva a cabo en Golden Horseshoe tiene por objeto facilitar la identificación de nuevas problemáticas a las que se deba dar respuesta, pero como el Plan de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe se puso en marcha sin haber elaborado antes los indicadores pertinentes, el «informe quinquenal» que se publicará a finales de 2017 contendrá «historias de éxito» de las acciones completadas pero no aportará mediciones de los impactos sobre los sectores alimentario y agrario. En Detroit, el responsable de planificación se mantiene al corriente de los avances técnicos, y según se indica, se lleva a cabo un seguimiento de los efectos de la ordenanza con la idea de que las conclusiones se vean reflejadas en las revisiones de la misma, pero no existe un marco de supervisión transparente y de acceso público.

Formas de garantizar la supervisión de los efectos y la recogida de nuevos datos durante la aplicación:

- » establecer indicadores para supervisar los progresos y los resultados de manera periódica o permanente.

### FACILITADOR 3

#### La política se somete a revisiones y actualizaciones continuas o periódicas

Las revisiones y actualizaciones continuas o periódicas de la política permiten adaptarla a la luz de los aprendizajes adquiridos, los nuevos datos o los efectos inesperados, incrementando así su eficacia.

En la mayoría de los estudios de caso del presente informe, aunque la política alimentaria urbana se aprobara oficialmente de acuerdo con los procedimientos de los consejos municipales, ésta no se consideró una norma fija, sino que se mantuvo abierta a las modificaciones que fueran surgiendo. Y para ello, se identificaron dos vías de actualización de las políticas alimentarias urbanas. La primera adopta un enfoque de aprendizaje mediante la práctica, que es el que se recoge en los principios subyacentes del AAGG de Ámsterdam. Este enfoque permite una respuesta rápida a los efectos (o la ausencia de ellos) y a los nuevos datos y está estrechamente relacionado con el enfoque basado en pruebas, que requiere que la supervisión y la recogida de datos sean continuas (ver Facilitador 7 más arriba). De manera similar, en Detroit la Ordenanza de Agricultura Urbana se considera un documento vivo sujeto a aquellas actualizaciones que se consideren necesarias en cualquier momento.

La segunda vía para actualizar las políticas consiste en la programación de revisiones en momentos predeterminados. Esta opción también la vemos en el caso de Ámsterdam, donde el «maratón» del AAGG se divide en una serie de «carreras» más cortas con objetivos específicos, cada una de ellas asociada a un plan estratégico actualizado. Asimismo, los programas de la estrategia de Belo Horizonte en materia de seguridad alimentaria, en marcha durante más de dos décadas, han ido evolucionando con el tiempo, aunque los principios subyacentes de la política siguen vigentes. En Golden Horseshoe, sin embargo, se han programado revisiones y actualizaciones del Plan de Alimentación y Agricultura, concretamente a mitad de camino. En este caso, no se trata tanto de una revisión de los datos obtenidos, sino de un proceso de comprobación de las acciones completadas, en el que se identifican cuáles han sido problemáticas y por qué, y, posteriormente, se elabora un plan de acción actualizado.

**Formas de promover revisiones y actualizaciones continuas y periódicas de la política:**

- » adoptar un enfoque de aprendizaje mediante la práctica, y mantener la política abierta a modificaciones cuando sea necesario;
- » dar seguimiento a los impactos y las nuevas investigaciones, para integrarlos en el proceso de revisión;
- » programar revisiones y evaluaciones orientadas a la actualización de los planes cuando sea necesario..

## FACILITADOR 4

### El gobierno municipal tiene las competencias y responsabilidades necesarias en materia de políticas

Disponer de las competencias y responsabilidades necesarias a nivel local permite a las ciudades avanzar en el desarrollo y la aplicación de políticas. Por regla general, son los gobiernos nacionales quienes delegan estas competencias. La falta de estas competencias y responsabilidades puede suponer un grave freno al desarrollo y la aplicación de las políticas por parte del ayuntamiento, impidiéndole hacerlo directamente o limitando su potencial de actuación.

Las experiencias de Ámsterdam y Belo Horizonte demuestran que tener un conocimiento preciso de las competencias y responsabilidades de que dispone una ciudad puede ser la clave para promover un cambio rápido, con pocos medios económicos y con una oposición mínima. En primer lugar, las ciudades pueden recurrir a la posibilidad de introducir cambios en los programas y servicios que ya ofrecen. Aquí se incluirían la contratación pública, los comedores escolares y los servicios sociales. Por otro lado, en el AAGG de Ámsterdam podemos ver la utilidad de identificar los límites de la autoridad local. En este caso, no se intenta incidir sobre elementos del entorno alimentario que escapan al control del organismo —como la publicidad de alimentos o la composición de los productos— a menos que se haga aprovechando una oportunidad fácil, como puede ser una campaña externa. De esta manera, se evita malgastar recursos en ámbitos en los que no es posible producir un cambio real, y se concentran los efectos donde sí se puede hacer algo.

El reparto de competencias representó una barrera clave en varios de los estudios de caso. En Detroit, según la Ley sobre el Derecho a Cultivar de Michigan, el Ayuntamiento no tenía competencias

para legislar en materia de agricultura urbana. Esto puso en riesgo todo el proceso de desarrollo de la Ordenanza. Sin embargo, los actores de la ciudad lograron superar la barrera buscando —y encontrando— nuevas competencias en materia de agricultura derivadas de las modificaciones normativas que negociaron.

En Golden Horseshoe, el reparto de competencias entre la provincia y sus municipios dio lugar a una aplicación incoherente de las políticas de utilización del suelo. Para resolver este problema, en lugar de intentar modificar el reparto de competencias y responsabilidades, la Alianza funcionó como una nueva plataforma para armonizar la aplicación, por un lado, y para dar a los municipios una voz colectiva más poderosa en las nuevas políticas provinciales, por otro.

En el caso de Nairobi, en cambio, la ausencia de competencias del anterior gobierno municipal en materia de agricultura le impidió durante años desarrollar una política de agricultura urbana, y para los defensores de la agricultura urbana a nivel municipal fue imposible promover el cambio necesario. Solo les quedaba intentar ganar tiempo. Trabajaron en la generación de contactos, conocimientos y respaldo popular como preparación previa para la posible transferencia de competencias en materia de agricultura al Condado.

Formas de asegurar que se dispone de las competencias y responsabilidades necesarias a nivel local:

- » identificar y sacar el máximo provecho de las competencias y responsabilidades del gobierno municipal, incluidos los servicios que ya se están prestando (reconociendo también los límites);
- » reclamar la reasignación de competencias y responsabilidades que permitan a la ciudad lograr sus metas;
- » unir fuerzas con otras ciudades o municipios para promover la aplicación coherente de la política regional/nacional más allá de las fronteras administrativas;
- » si no se puede modificar el reparto de competencias y responsabilidades, esperar el momento oportuno y trabajar en el desarrollo de contactos y apoyo popular.

## FACILITADOR 5

### La política a nivel nacional es favorable

Que las políticas de los diferentes niveles sean favorables implica que la ciudad puede recurrir a estructuras y programas nacionales como apoyo a la fase de aplicación. Si el marco en el que se inserta la política no es favorable, no solo habrá menos ayuda material a la que recurrir, sino que la política puede verse restringida o socavada por imperativos ajenos al control de la ciudad.

En los estudios de caso queda patente que la coherencia entre las políticas municipales y las nacionales tiene repercusiones para el desarrollo y la aplicación de las políticas. Sin embargo, también se demuestra que, lejos de ser actores pasivos en el proceso, a veces las ciudades pueden influir en el plano nacional y ayudar a construir un entorno favorable.

El caso de Belo Horizonte es algo inusual, ya que la emergencia de la política de seguridad alimentaria a principios de los años 1990 se vio favorecida por los vientos políticos que soplaban a nivel federal. Además, a lo largo de las dos últimas décadas, la seguridad alimentaria se ha institucionalizado en todo el país, sentando las bases para la creación de estructuras, programas y oportunidades de financiación que han contribuido a la ejecución de los programas de la SMASAN. Como se señala en el análisis de los ciclos electorales que figura más adelante (Facilitador 13), la institucionalización federal también ha contribuido a garantizar la perdurabilidad de la política de Belo Horizonte.

Contrariamente, en el caso del AAGG de Ámsterdam, el enfoque del gobierno municipal contrasta fuertemente con el de la política nacional. Aunque el AAGG ha logrado obtener financiación complementaria de algunos proyectos nacionales, en general no ha podido recurrir a estructuras de apoyo que facilitaran la aplicación de su política. Esto también significa que el gobierno municipal está limitado en su capacidad para mejorar otros elementos del entorno alimentario de Ámsterdam, ya que algunos aspectos que escapan a su control —como la publicidad y la composición de los productos— se rigen por el enfoque nacional (véase el Facilitador 4 más arriba).

Para Sonnino y Beynon (2015), que se basan en las experiencias de las ciudades británicas de Bristol, Manchester y Cardiff, y de Filadelfia y Nueva York en los Estados Unidos, este contraste entre las políticas nacionales y municipales es habitual. Además, sugieren que no se trata de un hecho incidental, sino que las ciudades buscan deliberadamente cubrir las lagunas de las políticas nacionales. En lugar de ocuparse únicamente de los efectos de las políticas nacionales desde una óptica de abajo arriba, algunas centran sus esfuerzos en construir capacidad vertical por medio de su incidencia en políticas de nivel superior —las causas estructurales, de arriba abajo— para generar transformaciones más significativas y duraderas.

Para ello, las ciudades pueden posicionarse como pioneras o «ciudades piloto»; de hecho, Belo Horizonte sirvió como experiencia piloto para algunas áreas del trabajo de la SMASAN que más tarde se retomaron en el programa federal Fome Zero (Hambre Cero) (Dubbeling et al., 2016a). Otras presionan para exigir cambios en las políticas a niveles más altos, como la ciudad de Filadelfia, que reclamó que se concedieran incentivos fiscales regionales para promover una mayor presencia de alimentos frescos en los mercados locales (Dubbeling et al., 2016a); o la Alianza de Golden Horseshoe, que respondió colectivamente a una consulta sobre la política provincial de utilización del suelo, como se expone a continuación (ver también el Facilitador 4 más arriba).

Los estudios de caso del presente informe muestran que determinadas personas tienen capacidad de influencia en más de un nivel y, por lo tanto, pueden desempeñar un papel fundamental de incidencia en los niveles superiores de la política. Entre ellas hay políticos, como el alcalde de Belo Horizonte, que lanzó la política de seguridad alimentaria y posteriormente pasó a ocupar un puesto muy influyente a nivel nacional. También entran en este grupo aquellos actores de la sociedad civil que se dedican activamente a generar contactos entre distintos niveles, como los de Nairobi, que fomentaron relaciones sólidas y de confianza con los funcionarios públicos a nivel nacional, preparando el terreno para el desarrollo de la política cuando se presentara la ventana de oportunidad.

Por otro lado, las redes de ciudades constituyen un vehículo para ejercer una mayor influencia y dar más peso a las ciudades en los principales debates políticos. Por ejemplo, las ciudades holandesas han firmado el acuerdo CityDeal «Food on the Urban Agenda» («La alimentación en la



agenda urbana») para trabajar conjuntamente en una estrategia alimentaria integrada para todo el país; y en los Estados Unidos, el Grupo de trabajo sobre Política Alimentaria de la Conferencia de Alcaldes, en el que participan 17 ciudades, realizó una labor de incidencia sobre la Ley Agrícola federal centrada en cómo afecta la agricultura a las ciudades.

**Formas de promover el desarrollo de políticas favorables a nivel nacional:**

- » presentar la política como experiencia piloto a nivel municipal con potencial de aumento de escala;
- » ejercer presión sobre los responsables de la formulación de políticas regionales y nacionales para reclamar cambios, y participar en consultas;
- » identificar a las personas que tienen influencia en múltiples niveles (políticos o sociedad civil) e involucrarlas en la defensa de políticas más favorables;
- » unirse a redes nacionales e internacionales para transmitir con más fuerza un mensaje colectivo sobre el desarrollo de políticas a múltiples niveles.

## **FACILITADOR 6**

### **El «hogar institucional» que alberga la política pone a disposición su capacidad estratégica y/o proporciona canales de influencia.**

Un «hogar institucional» es el espacio en el que reside el órgano de gobierno o la política, ya sea un departamento u organismo del gobierno municipal, una organización de la sociedad civil o un espacio neutral ajeno a cualquier institución. Los hogares institucionales que se posicionan abiertamente sobre la importancia estratégica de la política para la ciudad, o que proporcionan canales de influencia a los responsables de la toma de decisiones, están fomentando la sensibilización en torno a dicha política dentro del gobierno municipal y pueden conseguir que la política se tome verdaderamente en serio.

En cuatro de los estudios de caso —Detroit, Nairobi, Belo Horizonte y Ámsterdam— el hogar institucional de la política alimentaria se inserta en las estructuras del gobierno locales. El único caso en el que el hogar institucional es un ente externo es el Plan de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe, para el que era necesario un espacio neutral fuera de los municipios, ya que alojarlo en alguno de ellos hubiera podido plantear problemas para su aplicación en los otros seis municipios. En Detroit, la Ordenanza de Agricultura Urbana reside en la Comisión de Urbanismo, que es el ente custodio de todas las ordenanzas municipales. En Nairobi, la creación del departamento de agricultura fue fundamental para el desarrollo de la política, por lo que es lógico que sea este organismo quien la acoja y dirija su aplicación.

Sin embargo, en Belo Horizonte y Ámsterdam, la elección del hogar institucional es más deliberada, y supone un posicionamiento claro. El establecimiento de la SMASAN —en un primer momento— como organismo autónomo de igual nivel que los departamentos existentes puso el foco en la importancia de la seguridad alimentaria para la ciudad brasileña. En Ámsterdam, la decisión de ubicar el AAGG en el Departamento de Desarrollo Social en lugar de hacerlo en el Servicio de Salud Pública envió el mensaje de que la obesidad no es solo un asunto de salud pública y que todos los departamentos deben cooperar en la lucha contra este problema.

El hogar institucional también es relevante por los canales de influencia que pone a disposición de la toma de decisiones en el gobierno municipal. Cuanto más fuertes sean estos canales, mayor será el potencial para incluir las diferentes problemáticas en la agenda urbana de alto nivel. En Belo Horizonte, el descenso de categoría de la SMASAN, que pasó de organismo central a suborganismo del Departamento de Bienestar Social, implica un cierto alejamiento del núcleo de poder y, por ende, una disminución de su capacidad de influencia. En Detroit, la Comisión de Urbanismo hace recomendaciones al Consejo Municipal que tienen cierta influencia: una vez aprobada la Ordenanza, la Comisión de Urbanismo consiguió que se modificara el Plan Director para incluir la agricultura urbana como una actividad deseable.

Ahora bien, el caso de Golden Horseshoe demuestra que es posible crear canales de influencia sólidos incluso cuando el hogar institucional está fuera de las estructuras municipales. Las normas de la Alianza establecen explícitamente que los actores municipales tienen una obligación de información a su consejo, que no es otra cosa que un canal de influencia. Estos canales son cruciales para la aplicación efectiva del Plan de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe.

Formas de asegurar que el «hogar institucional» acuerda a la política una importancia estratégica o proporciona canales de influencia:

Elegir un «hogar» que:

- » se posicione a favor de la importancia de la política para la ciudad;
- » fomente la cooperación entre los departamentos municipales;
- » proporcione canales de influencia a los responsables de la toma de decisiones dentro del gobierno municipal. .

## FACILITADOR 7

### Se ha establecido un órgano de gobierno para supervisar la política, que fomenta la rendición de cuentas y la eficiencia

Un órgano de gobierno que fomenta la rendición de cuentas y la eficiencia garantiza la participación de una amplia gama de actores en la elaboración de las políticas y proporciona normas de participación, con lo que aumenta el nivel de compromiso y la exigencia de responsabilidades a los agentes.

La mayoría de las políticas del presente informe contaban con algún tipo de órgano de gobierno dedicado a orientar o supervisar la aplicación, dar seguimiento al proceso, evaluar los resultados e identificar problemáticas pendientes de resolver. Sin embargo, las políticas difieren mucho entre ellas: en Belo Horizonte, además del organismo municipal específicamente dedicado a la política (SMASAN), hay tres órganos consultivos en los que participan diferentes sectores y departamentos municipales; la Alianza de Golden Horseshoe constituye un órgano de gobierno multisectorial para el Plan de Alimentación y Agricultura de la región, y no está adscrito a ningún municipio en particular; el AAGG de Ámsterdam cuenta con un equipo central y un grupo de trabajo multidisciplinario dentro del gobierno municipal para cada uno de sus diez pilares; la Ley de Promoción y Reglamentación de la Agricultura Urbana de Nairobi establece la estructura de un órgano de gobierno en el que participa un pequeño número de expertos externos; y en Detroit la Ordenan-

za sobre Agricultura Urbana es competencia de la Comisión de Urbanismo del Ayuntamiento, aunque el Consejo de Política Alimentaria de Detroit presta asistencia en algunas cuestiones ligadas a la aplicación.

Las ventajas de los diversos modelos de gobernanza ya han sido analizadas en estudios previos. Por ejemplo, Pothukuchi y Kauffman (1999) compararon los pros y los contras de contar con un departamento exclusivamente dedicado a la cuestión alimentaria, un consejo de política alimentaria o un departamento de planificación con responsabilidad explícita en materia de alimentación. Muchos profesionales se muestran a favor de los «consejos de política alimentaria» multisectoriales o de las «partenariados en materia de alimentación», aunque hay grandes diferencias entre las dos opciones (Burgan y Winne, 2012; Harper et al., 2009; Stierand, 2012). Dubbeling y de Zeeuw (2015) recomiendan que los consejos de política alimentaria sean independientes del gobierno municipal pero que mantengan fuertes vínculos con él, y que no estén dirigidos por partidos políticos ni dependan únicamente de la financiación municipal, para evitar que se vean afectados por los ciclos electorales.

Dada la diversidad de políticas y contextos políticos estudiados en el presente informe, resulta particularmente difícil inferir cuál sería el órgano de gobierno más adecuado. Lo que sí está claro, no obstante, es la importancia de garantizar que los principales actores participen asiduamente en las reuniones y rindan cuentas de su contribución (o de la ausencia de ésta cuando sea el caso).

Como primer paso, asegurar que los actores clave asistan a las reuniones resulta fundamental para fomentar la apropiación compartida de la política. En Belo Horizonte se acusa una ausencia manifiesta de algunos de los responsables interdepartamentales de la junta consultiva multidepartamental (CAISAN-BH). Esto se debe en parte a que no se han presentado argumentos suficientemente sólidos para su presencia y en parte a que los responsables no están acostumbrados a este tipo de trabajo colaborativo. Es probable que si siguen estando ausentes esto afecte a la aplicación del próximo plan de seguridad alimentaria de la ciudad. En Ámsterdam, en cambio, la adopción del AAGG por parte del Colegio de Alcalde y Concejales de Ámsterdam constituyó un argumento estratégico para defender la participación de todos los departamentos municipales en el AAGG. A pesar de las dificultades iniciales descritas en el estudio de caso, todos los departamentos necesarios están ahora representados en los grupos de trabajo del programa.

En segundo lugar, es fundamental que los agentes rindan cuentas de sus compromisos para garantizar que el órgano de gobierno funcione según lo previsto y se puedan adoptar decisiones. A finales de los años noventa, el COMASA, el organismo de la sociedad civil inicialmente dedicado a la política de seguridad alimentaria de Belo Horizonte, fue desmantelado. Como resultado, se dejó de disponer de un mecanismo para resolver los conflictos o garantizar la asistencia de miembros voluntarios, por lo que su capacidad de actuar como una junta asesora eficaz se vio gravemente menoscabada. Por el contrario, Golden Horseshoe sí cuenta con normas de participación y mecanismos de rendición de cuentas (por ejemplo, para prescindir de los actores que no cumplen sus compromisos). Las reuniones registran una buena participación, lo que hace posible la adopción de decisiones, ya que se necesita un quórum de asistencia para que las votaciones sean válidas. Dubbeling y de Zeeuw (2015) defienden la importancia de establecer normas de participación claras alegando que éstas contribuyen a un mayor grado de compromiso. Así, sugieren que se exija a los actores que firmen un acuerdo, aunque asumen la posibilidad de que sigan existiendo problemas de asistencia debidos a la inevitable rotación del personal.

Formas de asegurar la existencia de un órgano de gobernanza que promueva la rendición de cuentas y la eficiencia:

- » crear un órgano de gobierno con funciones claramente definidas, como la orientación o la supervisión de la aplicación, el seguimiento del proceso y la evaluación de los resultados, así como la identificación de problemas pendientes de resolver, entre otras;
- » definir normas estrictas para que todos los miembros sepan lo que se espera de ellos;
- » pedir a los miembros que firmen un compromiso relativo a su participación;
- » defender con argumentos sólidos la participación de todos los departamentos u organizaciones que puedan ser de utilidad, idealmente con la implicación de sus responsables.

## FACILITADOR 8

### Varios departamentos del gobierno municipal intervienen en la política y se comprometen con ella

La participación comprometida de varios departamentos del gobierno municipal promueve el desarrollo de políticas con múltiples beneficios en diferentes ámbitos, y aumenta la probabilidad de que la política se inscriba en los planes de otros departamentos. También incrementa la probabilidad de que otros departamentos actúen como socios en la fase de ejecución, aportando recursos adicionales y, en ocasiones, cofinanciando o facilitando el acceso a los grupos destinatarios.

Como se ha señalado anteriormente, el caso de Ámsterdam muestra que la participación de múltiples departamentos municipales permite una política más integrada y pertinente para varias agendas políticas. Conclusiones similares se desprenden del estudio de Belo Horizonte, en el que algunos departamentos prestan servicios a los socios de proyectos o programas específicos, proporcionando acceso a los grupos destinatarios, más recursos y, en ocasiones, cofinanciación.

Sin embargo, garantizar la participación de los departamentos relevantes ha sido un desafío recurrente. Incluso en los casos de Ámsterdam y Belo Horizonte, donde los dirigentes municipales decretaron que todos los departamentos debían cooperar en la política, ha habido algunas dificultades. Por lo general, los problemas se deben a prejuicios arraigados sobre la pertinencia de incluir la alimentación en las diferentes agendas políticas (Detroit, Nairobi, Ámsterdam), a guerras territoriales por las competencias de los programas y los presupuestos asociados (Belo Horizonte), o a divergencias en las metodologías de trabajo y el lenguaje aceptado (Golden Horseshoe, Ámsterdam). Solventar estos problemas requiere esfuerzos coordinados para cambiar las mentalidades, acabar con los prejuicios y promover nuevas metodologías de trabajo. En los estudios de caso se identificaron tres formas de hacerlo.

La primera sería a través de la práctica, es decir, trabajando de forma coordinada entre departamentos para promover un acercamiento inicial de los puntos de vista y las metodologías de trabajo, antes de ampliar la relación. Este método se utilizó en Ámsterdam, donde se formó a

los responsables de los departamentos para que trabajaran juntos durante la fase estratégica inicial, con el objetivo de demostrar que la problemática de la obesidad es pertinente para múltiples agendas políticas y lo mucho que se podría lograr utilizando los recursos existentes de forma coordinada.

La segunda forma es mediante la capacitación interdepartamental, como se hizo, por ejemplo, con las sesiones interactivas que el Instituto Mazingira impartió para el Gobierno del Condado de Nairobi. Las sesiones se diseñaron a partir de las conclusiones de las investigaciones y las experiencias con la agricultura urbana en otras ciudades de África oriental, lo que demuestra también la importancia de la supervisión de los efectos, que permite disponer de pruebas empíricas en caso de necesidad. La creación de redes interurbanas en materia de política alimentaria ayuda a promover el intercambio de información. Lo ideal sería que esos esfuerzos formativos fueran continuos, en lugar de eventos aislados, puesto que las plantillas de personal pueden ir cambiando. En el caso de Detroit, los intentos puntuales de capacitar a los departamentos municipales cuando se introdujo por primera vez la Ordenanza sobre Agricultura Urbana fueron ineficaces.

La tercera forma consiste en recurrir al asesoramiento o la mediación de un consultor, que ayuda a los actores a reconocer sus diferentes marcos de entendimiento y a encontrar un lenguaje común. Es conveniente que este facilitador/mediador sea una persona ajena (es decir, que no pertenezca al gobierno local ni al de otra ciudad), cuya actuación no se vea asociada a sospechas de preferencias políticas. Precisamente fue esa mediación la que permitió al grupo coordinador del Plan de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe elaborar un plan aceptable tanto para los planificadores como para los promotores y agentes económicos, que sentó las bases para la cooperación posterior en la fase de ejecución.

Formas de promover el compromiso y la participación de múltiples departamentos municipales con la política:

- » primero encontrar pequeñas formas de cooperación basadas en la práctica, y luego ampliarlas una vez establecida la relación;
- » ofrecer formación y capacitación para demostrar la pertinencia de la alimentación para los diferentes ámbitos de actuación y para acabar con los prejuicios, idealmente de forma continuada y no puntual;
- » recurrir a asesoramiento o mediación para trabajar sobre los marcos de entendimiento y encontrar un lenguaje común.

## FACILITADOR 9

### La política se elabora mediante un proceso de política que implica a múltiples actores y sectores

La participación de las comunidades y el gobierno local (independientemente de si la política se inició «de arriba a abajo» o «de abajo a arriba»), así como de una serie de actores de todo el sistema alimentario, presenta toda una serie de ventajas. En primer lugar, favorece un enfoque integral sobre las cuestiones que se tratan en los debates. En segundo lugar, fomenta

la apropiación compartida de la política por parte de los diferentes grupos sociales y sectores (público, privado, sociedad civil), lo que moviliza recursos, capacidad de resolución de problemas e innovación y puede, además, fomentar las colaboraciones entre sectores. En tercer lugar, la participación de los actores locales en concreto puede generar un mayor respaldo popular, y esto hace que la idea de tomar medidas resulte más atractiva para los políticos. En cuarto lugar, la participación de la comunidad hace posible la adopción de políticas pertinentes para las necesidades y promueve la aceptación por parte de los destinatarios. En quinto lugar, la participación de los actores del gobierno municipal ayuda a que las propuestas de políticas lleguen de forma efectiva a los dirigentes políticos. Estas ventajas aparecen documentadas por Dubbeling y de Zeeuw (2015) en su artículo sobre procesos e instrumentos para la planificación con múltiples partes interesadas.

En todos los estudios de caso de este informe salvo en el del AAGG de Ámsterdam, tanto funcionarios municipales como colectivos locales participaron en el proceso de elaboración de la política. Esta conclusión es coherente con los principales análisis de las experiencias de políticas alimentarias urbanas, en los que se reconoce la importancia de involucrar tanto a la comunidad como al sector público en una fase temprana del proceso de formulación de la política (por ejemplo, Burgan y Winne, 2012; Morague-Faus et al., 2013).

Tanto en Belo Horizonte como en Nairobi, los procesos de política fueron iniciados y dirigidos formalmente por los actores del gobierno municipal. Sin embargo, los ciudadanos estuvieron representados en un grupo de trabajo inicial o participaron en consultas, en un esfuerzo por garantizar que la política fuera pertinente para las necesidades de la comunidad. En ambos casos, esta participación fue el resultado de la presión de la sociedad civil, que generó un importante respaldo popular. La lucha contra la inseguridad alimentaria y la promoción de la agricultura urbana constituyeron puntos de convergencia clave para Belo Horizonte y Nairobi respectivamente, prácticamente imposibles de ignorar por parte de los gobiernos electos. Además, en Nairobi los actores de la sociedad civil dedicaron años a establecer relaciones sólidas y de confianza con los funcionarios públicos (inicialmente a nivel nacional, pero posteriormente trasladadas al ámbito local). Al hacerlo, garantizaron el respaldo «interno» y el acceso a los canales de influencia dentro del gobierno municipal.

En el caso de Ámsterdam, por el contrario, los colectivos no participaron en el diseño del marco normativo y la obesidad infantil no llegó a percibirse como una prioridad para el conjunto de las comunidades. Sin embargo, en la fase de aplicación, el equipo del AAGG celebra reuniones públicas periódicas para estudiar posibles respuestas a las necesidades de la comunidad, y al mismo tiempo mejorar el entorno alimentario. De esta manera, el organismo ha conseguido el respaldo popular y ha reducido el riesgo de ser percibido como un ente autoritario.

Las redes de actores surgieron como una forma de involucrar a un amplio abanico de participantes en el proceso político. En el caso de Golden Horseshoe, el grupo coordinador principal del GHFFP estaba compuesto por actores que habían trabajado juntos anteriormente, entre ellos representantes de los municipios, la comunidad agraria urbana y una serie de actores del sector alimentario y agrario. Esos agentes recurrieron a la vez a sus propias redes para ir incluyendo nuevos participantes, de forma que la representación fuera cada vez más amplia. Asimismo, en el caso de Detroit, el actor principal tenía contacto directo con los movimientos de agricultura urbana y seguridad alimentaria, y gracias a esa red consiguió que los grupos de agricultores participaran en el proceso de formulación de la política. Además, Dubbeling y de Zeeuw (2015) sugieren que se

haga un «inventario» de los principales interesados a los que se debe invitar, a fin de asegurar que ninguno quede excluido de forma involuntaria.

Dicho esto, conseguir que las personas que se verán más afectadas por la política participen puede resultar especialmente complicado. Por ejemplo, puede haber problemas a la hora de contactar con ciudadanos pobres, en situación de vulnerabilidad y marginados, puesto que es poco probable que tengan contactos en los círculos de formulación de políticas y, aunque los tengan, pueden sentirse intimidados por la idea de participar. En Belo Horizonte esta brecha se salva gracias a la participación de organizaciones que trabajan con los grupos destinatarios y están al tanto de las problemáticas que les afectan. En Nairobi, los grupos de la sociedad civil ayudaron a los agricultores pobres a organizarse en un grupo de presión colectivo, lo que les permitió denunciar la opresión y, llegado el momento, participar en la formulación de la política.

En el otro extremo del espectro, y a pesar de que la participación de las principales empresas alimentarias en la Alianza de Golden Horseshoe, por ejemplo, se ve como algo deseable, los directivos de las mismas han tenido verdaderos problemas para encontrar tiempo fuera de sus trabajos y poder asistir a las reuniones. Así, aunque los representantes de las empresas alimentarias no son miembros oficiales de la Alianza, la directora ejecutiva ha adaptado la forma de trabajar para incluirlos, con consultas individuales e invitándoles a participar en eventos especiales, como las jornadas de sensibilización.

Incluso cuando los actores clave están dispuestos y tienen posibilidad de participar, es posible que surjan sensibilidades o escollos imprevistos durante el proceso que exigen una rápida capacidad de reacción. En Detroit, el responsable de planificación se dio cuenta de que si se creaba un grupo de trabajo para redactar una segunda ordenanza sobre la cría de animales en la ciudad, en él coincidirían personas que participan en actividades ilegales y autoridades que tienen la obligación de perseguir esas conductas. Por consiguiente, el responsable optó por organizar reuniones individuales, de modo que todos los actores pudieran hablar libremente sin temor a ser sancionados. La necesidad de adaptar los procesos a la luz de las problemáticas que vayan surgiendo también ha sido reconocida por Dubbeling y de Zeeuw (2015): si bien proponen una guía paso a paso para los procesos de política participativa, también asumen que en la práctica estos procesos no suelen ser lineales.

Aunque estos ejemplos demuestran que es posible representar de forma indirecta las opiniones e intereses de grupos difíciles de involucrar, no cabe duda de que es necesario investigar más sobre formas de adaptar los modelos y procedimientos de gobernanza para posibilitar su participación directa.

Además, el papel del sector privado suele generar polémica, especialmente en el caso de los productores y proveedores industriales a gran escala. En Belo Horizonte, la SMASAN tiene una larga trayectoria de colaboración con pequeñas empresas y explotaciones agrarias familiares, pero la creación del FOMASA suscitó preocupación por la posibilidad de que la excesiva influencia del sector privado socavara los valores fundamentales de la política. En Ámsterdam, el AAGG evita contar con empresas privadas que defienden la salud pública de cara a la galería pero que luego no aplican cambios significativos en sus prácticas.

Formas de garantizar que la política es el resultado de un proceso que implica a múltiples actores y sectores:

- » organizar reuniones públicas para escuchar las necesidades y deseos de la comunidad, e incorporarlos;
- » dedicar tiempo a construir relaciones sólidas y de confianza con los funcionarios públicos;
- » utilizar las redes y contactos profesionales de los actores para invitar a participar a las personas y organizaciones pertinentes;
- » llevar a cabo un «inventario» de personas y organizaciones clave a las que invitar a participar en el desarrollo de la política;
- » trabajar con organizaciones representativas de sectores o colectivos locales cuando la participación directa no sea posible;
- » ayudar a los grupos vulnerables o marginados a organizarse para que puedan tener voz;
- » adaptar el proceso de desarrollo de la política para hacer posible la participación de personas de todos los sectores y colectivos pertinentes, incluso cuando en el camino surjan obstáculos imprevistos.

## FACILITADOR 10

### Se reconocen y gestionan los conflictos y las diferencias ideológicas entre actores

El reconocimiento y la escrupulosa gestión de los conflictos (incluidos los conflictos de intereses) y las diferencias ideológicas pueden aumentar las probabilidades de llegar a un consenso en el proceso de formulación de políticas y de evitar las barreras en la fase de aplicación. Los procesos de política participativos, por definición, tienden a incluir a actores de diferentes ámbitos, con ideologías y opiniones muy diversas y, en ocasiones, con intereses económicos y políticos encontrados.

Para gestionar el conflicto y lograr el consenso en el proceso de política, no debe subestimarse la importancia de una figura de liderazgo fuerte y dotada de legitimidad, capaz de adoptar una posición neutral y mediar entre puntos de vista opuestos. En Golden Horseshoe se contrató a consultores independientes para dirigir el desarrollo de la política y llegar a una redacción consensuada que fuera aceptable tanto para los responsables de planificación como para los agentes económicos. La directora ejecutiva de la Alianza desempeña un papel de liderazgo permanente. Del mismo modo, el funcionario de planificación que dirigió la elaboración de la Ordenanza sobre Agricultura Urbana de Detroit tenía legitimidad tanto a ojos de los profesionales de la planificación como de los agricultores, puesto que había participado en proyectos de agricultura comunitaria a título personal. Por consiguiente, este individuo comprendía las prioridades y el *modus operandi* de ambas partes.

En términos más generales, puede decirse que el diálogo y la mediación han sido imprescindibles. En Nairobi, los partidarios de la agricultura urbana respondieron con diálogo y argumentos razonados a las objeciones expresadas por algunos miembros de la Asamblea del Condado y funcionarios de planificación. Del mismo modo, en Belo Horizonte los funcionarios públicos han dialogado con los nuevos directores de la SMASAN sobre la forma en que su postura ideológica se relaciona con el enfoque municipal en materia de seguridad alimentaria, abogando por la



continuidad en la defensa de los valores fundamentales.

Sin embargo, otras veces se hace patente que los actores no van a cambiar sus posturas, ya sea porque están profundamente arraigadas o porque tienen intereses políticos y económicos en conflicto. Por ejemplo, en los debates sobre el Rouge Park en Golden Horseshoe participaron actores urbanos y defensores de la agricultura ecológica a pequeña escala, en lugar de la agricultura intensiva de productos básicos que practican muchos miembros de la Alianza. Estos debates, moderados por un mediador experto, no dieron lugar a un acuerdo, pero sí sirvieron para confrontar estos puntos de vista divergentes.

En otras situaciones, se pueden encontrar soluciones alternativas para lograr fines similares, sin necesidad de resolver el conflicto. Con ocasión de la campaña «Land Over Landing» de Golden Horseshoe, los intereses económicos de los agricultores —conservar las tierras de cultivo— se veían enfrentados a intereses económicos más generales de la región —construir un nuevo aeropuerto—. Como el representante del municipio en la Alianza no podía priorizar la economía agraria por encima de la economía general, los actores con capacidad suficiente prestaron un apoyo no oficial y discreto a la campaña «Land Over Landing». Asimismo, en Ámsterdam los líderes del AAGG entienden que los intereses de los grandes fabricantes de alimentos —obtener beneficios— entran en conflicto con sus propios intereses —eliminar la obesidad infantil—. En consecuencia, dan prioridad a los minoristas —en su mayoría pequeños— quienes, aparte del beneficio comercial, persiguen también objetivos de salud. Por último, la modificación de la introducción de las Prácticas Agrícolas y de Gestión Generalmente Aceptadas (GAAMP) en Detroit es un ejemplo de solución alternativa, que se adoptó para superar la barrera de la Ley sobre el Derecho a Cultivar sin comprometer los intereses de los miembros de la Oficina de Agricultura de Michigan —evitar modificar la Ley— ni los del ayuntamiento de Detroit —conseguir competencias locales en materia de agricultura—.

Formas de gestionar los conflictos y las diferencias ideológicas entre actores:

- » designar un responsable o mediador para el desarrollo y la aplicación de las políticas, que tenga legitimidad intersectorial y capacidad de generar consenso;
- » promover el diálogo y la argumentación razonada durante las fases de desarrollo, aprobación y aplicación de las políticas;
- » invitar a la mesa de debate a actores con puntos de vista opuestos, ya que aunque no haya consenso los debates pueden facilitar el entendimiento de las diferencias;
- » reconocer los conflictos que no es posible resolver y buscar otras vías para superar las barreras.

## FACILITADOR 11

### El gobierno municipal cofinancia la política

La aportación de una parte de la financiación básica por parte del gobierno municipal garantiza un mínimo de aplicación. Como se ha señalado anteriormente, en algunos casos la provisión presupuestaria de la ciudad —o de los municipios— viene de la mano del compromiso político, y de hecho forma parte de él. Este fue el caso de Belo Horizonte y Golden Horseshoe, y es significati-

vo porque demuestra que el ayuntamiento no se limita a firmar declaraciones de intenciones o principios, sino que proporciona recursos que hagan posible materializarlos. En Ámsterdam, sin embargo, existía una visión un tanto controvertida según la cual el hecho de que el gobierno local financiara por adelantado el AAGG podría limitar la colaboración entre los diferentes departamentos. De por sí, la financiación no se consideraba la base fundamental de la aplicación. Solo se buscó —y se consiguió— financiación coincidiendo con el segundo compromiso político en 2015, una vez establecido el enfoque estratégico.

En la mayoría de los casos no es fácil obtener fondos del gobierno local, ya que tradicionalmente la política alimentaria no se ha incluido entre sus principales responsabilidades. Y esto puede ser aún más difícil en épocas de restricciones económicas, cuando los propios servicios básicos se ven amenazados por recortes presupuestarios. Una reflexión que podría ayudar a justificar esta financiación es que las políticas alimentarias pueden tener repercusiones sociales, económicas y ambientales muy numerosas y significativas, mientras que las asignaciones presupuestarias tienden a representar solo una pequeña proporción del gasto anual total de la ciudad: La financiación básica de la SMASAN supone menos del 2 % del presupuesto anual de Belo Horizonte, mientras que la financiación básica del AAGG representa aproximadamente el 0,04 % de la de Ámsterdam.

**Formas de obtener financiación por parte del gobierno municipal:**

- » buscar recursos municipales asociados al compromiso político, salvo cuando existan razones estratégicas para no hacerlo;
- » buscar fondos del presupuesto municipal general, para garantizar el mantenimiento de la política durante varios años y minimizar las barreras administrativas de gasto;
- » defender la financiación con argumentos sobre los beneficios generados en proporción al porcentaje del presupuesto municipal..

## **FACILITADOR 12**

### **El total de fondos obtenidos cubre la fase de aplicación**

Independientemente del origen de la financiación, es fundamental que los fondos totales obtenidos sean suficientes para la aplicación.

Si bien el importe de la financiación municipal varió considerablemente en los casos analizados, en todos ellos las asignaciones presupuestarias del sector público se consideraron insuficientes para cubrir todos los aspectos de la aplicación de las políticas. De los estudios de caso del presente informe se desprenden fundamentalmente dos vías para superar, o al menos mitigar, esta barrera: buscar fondos adicionales de otras fuentes y encontrar formas creativas de sacar un mayor partido a los recursos existentes.

En lo que respecta a la financiación procedente de otras fuentes, los presupuestos básicos pueden complementarse con recursos de otros departamentos municipales que actúen como socios en la fase de ejecución. Como tales, pueden proporcionar cofinanciación con cargo a sus propios presupuestos, siempre que el proyecto o la política se ajuste también a sus objetivos. Como se recoge en Rocha y Lessa (2009), en Belo Horizonte la Secretaría de Educación cofinancia programas que

incluyen ayudas educativas, mientras que los que contemplan prestaciones de asistencia social y sanitarias son cofinanciados por los departamentos de Asistencia Social y Salud, respectivamente. Un posible inconveniente aquí sería que los departamentos cofinanciadores, y no la SMASAN, se atribuyeran el crédito de los resultados obtenidos.

En Ámsterdam y Belo Horizonte se han conseguido algunos fondos adicionales de programas gubernamentales nacionales. Por lo general, estos presupuestos tienen que ser utilizados para fines específicos. Por ejemplo, en Belo Horizonte los fondos federales de Fome Zero tenían que destinarse a alimentación escolar, infraestructura y contratación pública. En Ámsterdam, la financiación de los programas nacionales suele ser a corto plazo (de 1 a 3 años) y orientada a proyectos, lo que requiere un esfuerzo permanente de búsqueda de fondos, redacción de solicitudes y rendición de cuentas.

En Belo Horizonte, Ámsterdam y Golden Horseshoe, los actores que dirigen la ejecución han establecido colaboraciones con organizaciones no gubernamentales que pueden proporcionar fondos adicionales para proyectos específicos. Para ello, la clave reside en identificar de qué manera el trabajo en el ámbito alimentario puede contribuir al proyecto del posible socio. Por ejemplo, los objetivos del Plan de Alimentación y Agricultura de Golden Horseshoe son coherentes con los de la organización benéfica Friends of the Greenbelt, que ha financiado varios proyectos, así como la primera fase del Plan de Alimentación y Agricultura. El proyecto de cartografía de activos de Golden Horseshoe, Asset Mapping, ilustra otra forma de asegurar la financiación externa cuando se trabaja con un nuevo socio por primera vez: al empezar a pequeña escala con una financiación inicial mínima, la Alianza pudo utilizar los primeros resultados para demostrar los beneficios del enfoque y conseguir sumas mayores para su ampliación.

En segundo lugar, cuando los fondos son escasos, es primordial utilizarlos con prudencia. En Ámsterdam, la eficiencia presupuestaria se promueve mediante un seguimiento periódico para determinar si las políticas y los programas están dando los resultados esperados —y si son rentables—. Además, el AAGG está muy bien integrado en otros departamentos y estrategias municipales, lo que ha ayudado a evitar la duplicación de gastos. Por otro lado, como ya se ha mencionado, inicialmente el AAGG no contó con ningún tipo de financiación municipal, ya que se esperaba que los departamentos financiaran el trabajo con los presupuestos existentes para promover la cooperación. Carey (2013) recomienda un enfoque innovador similar para las restricciones presupuestarias, basado en su análisis del Consejo de Política Alimentaria de Bristol en el Reino Unido, que no recibe ninguna financiación del Ayuntamiento.

#### Formas de asegurar que se consiguen fondos suficientes:

- » buscar financiación adicional procedente de programas nacionales, fondos benéficos y socios de proyectos;
- » determinar de qué manera contribuye el trabajo en materia de alimentación a los programas de los socios potenciales;
- » comenzar con proyectos piloto y buscar fondos más cuantiosos para ampliarlos posteriormente;
- » financiar todo lo posible con cargo a los presupuestos de los departamentos ya disponibles, y optimizar con otras estrategias para evitar la duplicación de gastos;
- » supervisar los resultados para garantizar que no se desperdicien fondos en acciones ineficaces..

## FACILITADOR 13

### No existen condiciones restrictivas asociadas a la financiación

El último facilitador en materia de financiación es la ausencia de condiciones asociadas a la misma, o dicho de otro modo, que no existan restricciones que obliguen a adaptar la política a otras agendas. Esto significa que las decisiones de gasto las toma el órgano de gobierno establecido para la política, en consonancia con los objetivos de la iniciativa política y sin necesidad de satisfacer criterios de ningún otro programa.

Eventualmente, cuando los fondos están condicionados, solo pueden destinarse a cierto tipo de iniciativas o trabajos. Esto no tiene por qué ser problemático si la financiación se ha buscado teniendo en cuenta ese trabajo en cuestión, como ocurre cuando el AAGG de Ámsterdam busca financiación de programas nacionales o cuando Belo Horizonte recibe fondos del programa nacional Fome Zero para mejorar las instalaciones de sus Restaurantes Populares. De hecho, en las solicitudes de financiación dirigidas a los programas nacionales y los fondos benéficos se suele especificar la manera en que se va a utilizar el dinero, y quienes deciden financiar o no tienen esto en cuenta. Sin embargo, sí que puede ser problemático el hecho de que el programa y los intereses de un financiador limiten o contradigan los de la iniciativa política, como es el caso de la financiación de empresas de comida rápida que lo que buscan es lavar su imagen con una falsa impresión de contribución a la salud pública. Por esta razón, los funcionarios públicos de Belo Horizonte han mantenido la política de no permitir que los fabricantes de alimentos contribuyan al Programa de Comidas Escolares, ni con fondos ni proporcionando productos gratuitos.

También se pueden dar problemas cuando el financiador se reserva el poder de decisión sobre la forma de administrar el presupuesto. Este fue el caso de uno de los municipios de Golden Horseshoe, cuya contribución financiera de 30 000 dólares procede del presupuesto de un proyecto específico y, como tal, la Alianza solo puede utilizarla para determinados proyectos compatibles (en lugar de, por ejemplo, para pagar el salario de la directora ejecutiva u otros gastos generales) y con la participación directa de los representantes municipales. Esto conllevó el riesgo de que el programa de la Alianza pasara a un segundo plano respecto al del municipio, llegando a generar dudas sobre la aplicación del GHFFP.

Este problema no se dio en otros casos, en los que las asignaciones presupuestarias estaban incluidas en los presupuestos anuales generales de las ciudades —bien como líneas presupuestarias independientes (Ámsterdam), bien como partidas reservadas dentro de los presupuestos de los departamentos (Belo Horizonte)— y en los que las decisiones de gasto las tomaban las personas directamente involucradas en la política alimentaria. Además, es más probable asegurar la disponibilidad de fondos durante varios años cuando éstos proceden del presupuesto general de la ciudad que cuando dependen de un proyecto específico limitado en el tiempo.

#### Formas de garantizar que no se impongan condiciones restrictivas a la financiación:

- » conocer la agenda y los intereses del financiador en el momento de la solicitud;
- » buscar fondos del presupuesto principal del gobierno de la ciudad, en lugar de recurrir a líneas condicionadas o proyectos específicos.

## FACILITADOR 14

### Se garantiza y se saca el máximo partido de un compromiso firme por parte del gobierno municipal

Una vez que un grupo de trabajo ha elaborado un proyecto o propuesta de política alimentaria urbana, el siguiente paso lógico es buscar su adopción o aprobación por parte del gobierno municipal. De hecho, el compromiso político es una condición previa para que una política alimentaria urbana se considere como tal; sin él, seguiría siendo una propuesta (véase la definición de política alimentaria urbana en el Recuadro 1 anterior). No obstante, el hecho de asegurar el compromiso político se considera un factor facilitador porque permite a los funcionarios públicos empezar a trabajar en la aplicación, porque el compromiso de alto nivel hace posible que la política se inscriba en los planes y estrategias generales de la ciudad, y porque puede trasladarse a los departamentos municipales, fomentando una labor integrada en todos los ámbitos de actuación. Además, de los estudios de caso se desprenden aprendizajes muy útiles sobre cómo asegurar el compromiso político.

Todas las políticas alimentarias urbanas estudiadas en el presente informe fueron adoptadas oficialmente siguiendo los procedimientos correspondientes del Consejo Municipal. En el caso de Nairobi, Detroit, Ámsterdam y Belo Horizonte, esto supuso luz verde para que los funcionarios municipales empezaran a trabajar en la aplicación. Como ya se ha dicho, el compromiso político suele ir acompañado de la financiación de un mínimo de su ejecución. En Golden Horseshoe, Detroit y Ámsterdam, la adopción formal sentó las bases para que la política se incorporara a otros planes y estrategias, extendiendo su alcance a múltiples ámbitos de actuación e institucionalizándola dentro del tejido político de la ciudad.

Salvo en el caso de Detroit, el compromiso político siempre se aseguró con ayuda de uno o más promotores políticos. Tanto en Ámsterdam y en Belo Horizonte, hubo una figura política estrechamente vinculada a la promoción de las respectivas políticas, como respuesta a una problemática presente en la ciudad. En ambos casos estos individuos participaron en el proceso de desarrollo de la política, y luego la defendieron hasta su adopción.

En otros casos, sin embargo, los promotores políticos formaban parte de la sociedad civil. En Nairobi, los grupos de la sociedad civil lograron cambiar las posiciones políticas arraigadas sobre la agricultura urbana, un proceso que sirvió de preparación para algunos políticos locales que luego apoyaron la política mediante procesos formales. En Golden Horseshoe, donde la propuesta de política surgió fuera de las estructuras municipales, fue la Alianza quien seleccionó a los promotores políticos que intervenirían en cada municipio. En este caso, resultó conveniente contextualizar la necesidad del GHFFP en base a las prioridades políticas existentes de cada municipio, especificando claramente los beneficios de abogar por el Plan. Basándose en las experiencias de políticas de agricultura urbanas en países del Sur, Dubbeling y de Zeeuw (2015) recomiendan comenzar a establecer contactos con los dirigentes políticos lo antes posible en el proceso, para garantizar su apoyo cuando se vote la política.

Formas de garantizar y sacar el máximo partido del compromiso político formal de alto nivel por parte del gobierno municipal:

- » contar con figuras políticas que defiendan la política a través de procesos formales, empezando lo antes posible;
- » contextualizar la política en base a las prioridades o problemáticas políticas;
- » identificar oportunidades para integrar la política en otras políticas, planes y estrategias locales.

## FACILITADOR 15

### El compromiso político está por encima de los ciclos electorales

El mantenimiento del compromiso político más allá de los ciclos electorales es esencial para facilitar la continuidad en la ejecución y poder abordar cuestiones complejas que no se pueden resolver en un ciclo electoral de cuatro o cinco años, sino que requieren mucho más tiempo, a veces incluso décadas. Existe el peligro de que los dirigentes municipales recién elegidos no sean capaces de percibir el valor de una política adoptada previamente o de que deseen distanciarse de las políticas fuertemente asociadas a la administración anterior. Si esto ocurre, la política y todos los programas asociados pueden desaparecer prácticamente de la noche a la mañana. De hecho, Caraher et al. (2013) ya dieron cuenta de una situación similar en Victoria (Australia), donde los esfuerzos por establecer una estrategia alimentaria a nivel estatal se vieron truncados después de las elecciones de 2010.

De los estudios de caso que figuran en el presente informe, Belo Horizonte plantea aprendizajes particularmente útiles para promover el compromiso permanente y mitigar la amenaza de los ciclos electorales, ya que su política ha sobrevivido a 23 años y varias administraciones. Concretamente, queda demostrado que encontrar el hogar institucional y el sistema de financiación adecuados, así como integrar la política en los planes de la ciudad, son factores que contribuyen a que ésta perdure; la institucionalización de la seguridad alimentaria a nivel federal en Brasil también ha ayudado a proteger la política de Belo Horizonte (como se reconoce en el Facilitador 5 más arriba).

Un segundo factor de protección de las políticas de Belo Horizonte ha sido el equipo de funcionarios públicos que defienden sus principios fundamentales. Evidentemente, es posible que los funcionarios públicos no permanezcan en sus puestos o no dispongan de competencias para tomar decisiones, pero garantizar que la información, los valores y las metodologías de trabajo se documenten y se transmitan del personal saliente al entrante contribuye a la continuidad a largo plazo.

Un tercer factor ha sido la publicidad del nuevo enfoque de seguridad alimentaria y nutricional. Por muy hiperbólico que parezca, Belo Horizonte es conocida internacionalmente como «la ciudad que acabó con el hambre», por lo que cualquier tentativa por parte de los políticos de dismantelar la política implica un gran riesgo de perjudicar la imagen de la ciudad. Esta publicidad se obtuvo gracias a la apertura de los actores municipales de cara a periodistas y académicos.

En cuarto lugar, los programas que lleva a cabo la SMASAN en Belo Horizonte están codirigidos por organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, por lo que es difícil que un gobierno municipal entrante decida unilateralmente poner fin a un programa.

Una quinta forma de mitigar la amenaza de los vientos políticos cambiantes es la estrecha supervisión de los resultados y los efectos de la política. Tanto en Belo Horizonte como en Ámsterdam, se reconocen las dificultades para vincular los progresos que se van consiguiendo —en materia de seguridad alimentaria y tasas de obesidad, respectivamente— con cada política específica. No obstante, el equipo de Ámsterdam era consciente de la necesidad de promover un compromiso sostenido para reducir al mínimo los riesgos de un cambio en el gobierno municipal y llevar a cabo una evaluación sistemática y transparente tanto de los procesos como de los resultados, y por ello los hitos clave hasta la consecución de los objetivos de la política se programan de forma que coincidan con los años electorales. La intención es que los esfuerzos desplegados y sus resultados positivos estén recientes en la mente de los políticos durante las elecciones municipales de 2018, y que puedan utilizarse para justificar la renovación de la política.

Formas de asegurar el compromiso político más allá de los ciclos electorales:

- » institucionalizar la política dotándola de un hogar institucional y de financiación, e integrándola en los planes y estrategias municipales;
- » garantizar que el cuerpo de funcionarios públicos se apropia de la información y los valores asociados a la política;
- » atraer y facilitar la publicidad para que la política se asocie a la reputación de la ciudad;
- » establecer una gobernanza compartida con organizaciones ajenas al sector público;
- » supervisar y evaluar los resultados para que sirvan como argumentos a la hora de reclamar un apoyo permanente.

### 3.2 CÓMO APROVECHAR LOS FACILITADORES

¿Qué aprendizajes podemos extraer de estas experiencias que ayuden a las ciudades a hacer realidad el cambio? Del proceso de identificación de los facilitadores surgieron seis ideas o aprendizajes clave que los responsables del desarrollo de políticas municipales pueden aplicar en cualquier etapa de la elaboración de políticas alimentarias, adaptándolos al contexto local cuando sea necesario. Cada uno de esos aprendizajes se corresponde con una de las categorías temáticas en las que se agrupan los facilitadores en la Tabla 1 anterior.

El primero se refiere a los datos, la vigilancia y el aprendizaje. **Resulta de gran utilidad invertir en la recopilación o la síntesis de datos relativos a los problemas alimentarios presentes en la ciudad, tanto en la fase inicial como posteriormente en la evaluación de los efectos, para que se vean reflejados en las futuras mejoras de las políticas («aprender haciendo»).** En los casos en los que haya limitaciones de tiempo y presupuesto, la participación de expertos académicos puede ser de ayuda. El establecimiento de indicadores claros también es fundamental para asegurar la recogida de nuevos datos y la supervisión de los progresos y resultados de forma periódica o continua durante la aplicación.

El segundo aprendizaje tiene que ver con la gobernanza «vertical». **Es importante identificar y aprovechar las competencias municipales para hacer frente a los desafíos alimentarios.** Esto incluye, en primer lugar, identificar los servicios que la ciudad ya presta (por ejemplo, comedores escolares, gestión de desechos, educación, bienestar social, etc.) para ver de qué manera se pueden modificar las metodologías de trabajo para incorporar la política alimentaria con un gasto adicional mínimo. También puede ser útil auditar todas las competencias o los instrumentos de políticas disponibles a nivel municipal, en todos los ámbitos de actuación — definiendo también sus límites para evitar malgastar tiempo y recursos en cuestiones que escapen al control del ayuntamiento—. Por último, cuando las políticas de niveles superiores limitan o son contrarias a la política local, se puede ejercer presión para que éstas se modifiquen, y cuando la ciudad carece de autoridad para aplicar la política que desea, cabe la posibilidad de negociar nuevas competencias.

El tercer aprendizaje concierne a la gobernanza «horizontal» municipal. **El compromiso y la participación activa de todos los departamentos municipales pertinentes es crucial para elaborar una política ambiciosa e integrada que produzca resultados positivos y sinergias en múltiples frentes.** Lo ideal es que sean los responsables quienes se involucren de manera directa, de modo que la política se vea reflejada en la toma de decisiones. En algunos

casos, cuando son cargos de alto nivel quienes impulsan la política, la participación de los responsables se puede establecer como requisito. En otras ocasiones es necesario defender con firmeza la pertinencia de la cuestión alimentaria dentro de la agenda básica de cada departamento, recurriendo a la investigación y la formación para desmontar posibles prejuicios. También puede ser útil encontrar formas de cooperación más reducidas inicialmente, para luego ampliarlas a colaboraciones de mayor envergadura una vez que se hayan demostrado los beneficios.

El cuarto aprendizaje versa sobre el proceso de política participativo. **La participación de las comunidades, la sociedad civil y los actores de todo el sistema alimentario facilita la elaboración de políticas que sean pertinentes para las necesidades y gocen de un apoyo amplio para ayudar a su aplicación.** Para asegurar un compromiso amplio, puede ser útil empezar a forjar relaciones de confianza con los posibles participantes lo antes posible, realizar un «inventario» de los actores u organizaciones deseables y recurrir a redes profesionales para invitarlos. En cuanto a la participación de las comunidades, una posible forma de organizarla sería celebrar reuniones o consultas públicas en las que escuchar los puntos de vista de las personas que se verán más afectadas por la política. **La participación de las comunidades, la sociedad civil y los actores de todo el sistema alimentario facilita la elaboración de políticas que sean pertinentes para las necesidades y gocen de un apoyo amplio para ayudar a su aplicación.**

El quinto aprendizaje tiene que ver con la financiación. Es fundamental **obtener fondos suficientes para la fase de aplicación y optimizar su uso.** Es importante que una parte de la financiación básica sea aportada por el gobierno municipal, ya que permite garantizar un mínimo de su ejecución. Para obtenerla, puede ser útil destacar los múltiples beneficios potenciales de la política para los distintos programas municipales, demostrando que

es rentable llevarla a cabo. Sin embargo, suele ser necesario obtener financiación adicional de otras fuentes, como los programas nacionales, las fundaciones benéficas, los presupuestos de otros departamentos municipales y los socios del sector privado o la sociedad civil. Sea cual sea la fuente, deben tenerse en cuenta el programa y los intereses del financiador, para considerar posibles restricciones respecto a la forma de utilizar los fondos. Aprovechar estos recursos al máximo pasa por optimizarlos con otros programas municipales, para evitar la duplicación de gastos, y por asegurar la supervisión permanente de los resultados, que garantiza que no se desperdicien fondos en medidas ineficaces. Por último, en los casos en los que la escasez de fondos sea una constante, se pueden buscar formas creativas de trabajar en pro de los objetivos que no necesiten financiación, por ejemplo, incorporando la política a la prestación de servicios ya existentes.

El sexto aprendizaje se refiere al compromiso político. **Existe una necesidad fundamental de obtener, aprovechar y mantener el compromiso de los dirigentes con la política.** Los promotores políticos que impulsan una política situándola entre las prioridades municipales son especialmente útiles para conseguir este compromiso. Y a partir de ahí, como parte de la fase de aplicación, el compromiso debe aprovecharse para inscribir la política en las estrategias de la ciudad, tanto en las generales como en las relativas a ámbitos de actuación específicos. Esto ayuda a institucionalizar la política y asegura su protección frente a los cambios electorales. Otras vías para promover un compromiso político sostenido, especialmente más allá de los ciclos electorales, incluirían utilizar datos procedentes de la supervisión y la evaluación para demostrar los resultados; establecer una gobernanza conjunta con organizaciones no pertenecientes al sector público para que la política no esté vinculada a una sola figura política o partido; contar con un cuerpo de funcionarios públicos capaz de defender los valores fundamentales y de preservar la información; y conseguir publi-



ciudad positiva para que la política se asocie a la reputación de la ciudad.

### 3.3 PRÓXIMOS PASOS EN MATERIA DE POLÍTICA ALIMENTARIA URBANA

#### Políticas alimentarias integradas

En el presente informe se ha analizado en profundidad una selección limitada de políticas, la mayoría centradas en prioridades específicas. Hay un enorme margen para que estas políticas **evolucionen hacia formas aún más innovadoras y ambiciosas. Pueden pasar de ser políticas aisladas a políticas más deliberadamente integradas** que identifiquen el conjunto de desafíos relacionados con la alimentación en el contexto urbano, que utilicen todos los instrumentos de políticas a disposición de la ciudad y que involucren a todos los actores y sectores de dentro y fuera del gobierno. También existe la oportunidad de pasar del «qué puede hacer la ciudad por los alimentos» al «qué puede hacer la comida por la ciudad» (Mah y Thang, 2013), y «qué puede hacer la comida por el desarrollo sostenible».

#### La pregunta es: ¿qué pueden hacer las ciudades para convertir las políticas alimentarias aisladas en políticas alimentarias integradas?

Hasta la fecha, las **organizaciones internacionales están desarrollando una función de coordinación** a través de proyectos que trabajan con un número reducido de ciudades seleccionadas con el objetivo de ayudarlas a concebir un enfoque o estrategia global, como el proyecto «NADHALI» de la FAO titulado «Desarrollando sistemas alimentarios sostenibles para zonas urbanas», en el que Nairobi (Kenia), Dacca (Bangladesh) y Lima (Perú) sirven como proyectos piloto para desarrollar formas de apoyo al servicio de los responsables de la toma de decisiones en la planificación de sistemas alimentarios urbanos. Entre otros proyectos recientes de cooperación entre ciudades se incluyen Smart Cities for Development y URBACT (Jégou y Carey, 2015).

También es evidente que **las ciudades pueden aprender mucho de otras políticas** alimentarias urbanas de sus propios países y regiones o de otras partes del mundo. De hecho, Calori y Magarini (2015) recomiendan que las ciudades que están intentando pasar de una política aislada a una política integrada empleen criterios, enfoques e instrumentos que ya se hayan aplicado en otros lugares.

Además, existe **potencial para una mayor cooperación entre las ciudades y la comunidad investigadora**. Esa cooperación permitiría a los investigadores académicos y comunitarios ayudar a resolver los problemas de manera proactiva, en lugar de simplemente reaccionar e informar sobre las experiencias prácticas acumuladas hasta la fecha. Una plataforma colaborativa compartida por investigadores académicos y redes de políticas alimentarias urbanas del tipo indicado en el Recuadro 2 podría ser una forma eficaz de asegurar que los aprendizajes —éxitos y fracasos— en materia de política alimentaria urbana puedan analizarse de forma independiente y compartirse ampliamente en pro de las transformaciones del sistema alimentario.

Además de la integración entre los ámbitos de actuación, también es **necesario que la formulación de políticas alimentarias esté más interconectada a nivel local, nacional e internacional**. En la actualidad, las políticas desarticuladas a través de niveles «verticales» conllevan un riesgo de frenar el progreso, además de la pérdida de oportunidades de apoyo mutuo. En esta línea, el proyecto a tres años «Hacia una política alimentaria común para la UE» que IPES-Food puso en marcha en 2016 (IPES-Food, 2017) tiene entre sus objetivos analizar cómo afectan las políticas y los imperativos nacionales e internacionales a las iniciativas de sistemas alimentarios sostenibles locales.

## Necesidades de investigación

Del análisis del presente informe también se desprenden cinco necesidades de investigación fundamentales. En primer lugar, es necesario investigar sobre el lugar que ocupa el poder en la política. La inclusión de consideraciones de economía política en este informe permitió identificar varias formas en las que el poder, y cómo se conseguía o se ejercía, favoreció que se dieran los factores facilitadores que impulsaron la política alimentaria. Por ejemplo, la elevación de una problemática a la categoría de «idea poderosa» o punto de convergencia gracias al activismo de la sociedad civil; la necesidad de que los actores marginados o vulnerables que trabajan colectivamente participen o tengan un mayor peso en la formulación de políticas; y el reconocimiento activo de los intereses politicoeconómicos de los actores, con el fin de identificar mejor los conflictos y las soluciones para resolverlos y garantizar que las fuentes de financiación sean las adecuadas. Realmente, contar con más investigación sobre la economía política del desarrollo de políticas podría contribuir a **identificar cómo se puede gestionar o aprovechar el poder para lograr un cambio efectivo**.

En segundo lugar, para promover una **cooperación productiva entre el gobierno municipal y la comunidad**, es necesario investigar sobre modelos y procedimientos de gobernanza que posibiliten la participación de la población y que garanticen que sus voces son escuchadas. Aunque los «consejos de política alimentaria» son instrumentos valiosos como modelo útil de cooperación (por ejemplo, Harper et al., 2009; Stierand, 2012), la diversidad entre ellos es enorme, y en algunos casos hay actores que quedan excluidos de los mismos, ya sea de forma intencionada o no. En concreto, puede ser difícil lograr la participación de ciertos grupos —como las familias pobres en situación de inseguridad alimentaria, y los pequeños agricultores—, ya sea por la imposibilidad de llegar a ellos o porque las metodologías de trabajo habituales les son ajenas (Halliday, 2015).

En tercer lugar, en varios de los estudios de caso del presente informe surgieron tensiones en torno a la participación del sector privado en la política alimentaria urbana —especialmente la de los productores y proveedores industriales a gran escala—, cuyos intereses están estrechamente relacionados con muchos de los problemas de los sistemas alimentarios modernos y, como tales, pueden ser incompatibles con los objetivos de la política urbana orientados a la transformación de la dinámica de los sistemas alimentarios. Si bien Dubbeling et al. (2016a) han hecho algunos avances en la investigación sobre hasta qué punto, y en qué condiciones, es deseable y necesaria la participación del sector privado en los Sistemas Agroalimentarios Ciudad-Región, ahora cabe preguntarse **de qué manera se puede fomentar y facilitar esta participación en la práctica, sin comprometer los resultados deseados y la implicación de otros sectores y actores que trabajan de maneras diversas**.

En cuarto lugar, en la introducción de este informe se destaca la utilidad aplicar enfoques territoriales a la urbanización y los sistemas alimentarios, como ocurre en los Sistemas Agroalimentarios Ciudad-Región, un imperativo que también aparece recogido en el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (MUFPP, 2015). Sin embargo, de los casos estudiados en este informe solo dos —Belo Horizonte y Golden Horseshoe— incluyen políticas y programas que promueven la integración territorial en la interfaz urbano-rural. Este último ofrece un modelo de cooperación especialmente interesante entre municipios vecinos, aunque se han registrado tensiones con uno de ellos. Así, se plantea la cuestión de **qué modelos de gobernanza promueven vínculos eficaces entre las zonas rurales y urbanas que son pertinentes para las ciudades medianas y pequeñas, así como para las grandes conurbaciones y capitales**. En particular, es necesario buscar formas de incitar a los gobiernos locales vecinos a colaborar en las políticas que afectan a las zonas productivas de las ciudades y sus alrededores, los

medios de vida de quienes viven y trabajan en ellas, los espacios públicos como los mercados y los centros de distribución de alimentos, y la gestión de los recursos naturales, incluidos la tierra/suelo, el agua y los bosques.

En quinto lugar, esta investigación pone de relieve la necesidad de **evaluar mejor los efectos de las políticas alimentarias urbanas**, incluidos los indicadores que permiten atribuir los beneficios a la iniciativa política de forma directa. Incluso cuando las estadísticas parecían apuntar a tendencias positivas en la resolución de un problema concreto —como la mejora de la seguridad alimentaria en Belo Horizonte y la reducción de la obesidad infantil en Ámsterdam— no siempre es posible atribuir estos resultados a una política, al contrario que ocurre con el efecto acumulativo de varias intervenciones u otras fuerzas socioeconómicas incidentales. Hay en marcha

varias iniciativas centradas en la elaboración de indicadores y marcos de supervisión por parte de organizaciones y redes, entre ellas el Programa Alimentos para las Ciudades de la FAO, RUAF, la Red de Ciudades Nórdicas EAT y la Red de Ciudades por la Alimentación Sostenible del Reino Unido (como se indica en la sección 2 anterior). Es fundamental que los resultados de esta labor se transmitan a las ciudades —del Norte y del Sur— para que se vean reflejados en sus procedimientos de supervisión y, en última instancia, refuercen el diseño y la aplicación de políticas alimentarias urbanas.

La atención a estas necesidades de investigación debería contribuir a arrojar más luz sobre el poder de las políticas alimentarias urbanas como motor de la transformación de los sistemas alimentarios mundiales, tan urgente y necesaria.

# Apéndice

## Métodos de recogida y análisis de datos

### SELECCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Existe una amplia literatura que documenta ejemplos de políticas alimentarias urbanas, incluidos varios informes recientes, libros y capítulos de libros, así como conferencias internacionales en las que diferentes gobiernos locales han presentado sus políticas (véase el Recuadro 4, más abajo). Esto significa que disponemos de un rico conjunto de ejemplos a los que recurrir para cumplir el objetivo de este informe, a saber, proporcionar información sobre los factores que hacen posible desarrollar y aplicar una política alimentaria urbana.

Ahora bien, la pregunta que nos planteamos fue la siguiente: ¿cuáles son los ejemplos que ofrecen aprendizajes más útiles sobre los factores que facilitan el cambio? *A priori* era imposible responder. De hecho, en teoría, no había razón para pensar que hubiera ejemplos de los que no se podían sacar aprendizajes valiosos, y por lo tanto las posibilidades era inabarcables.

En particular, nos propusimos estudiar los procesos políticos, dejando de lado la evaluación de los efectos de las políticas. No se puede asumir de manera generalizada que las políticas alimentarias urbanas produzcan efectos positivos: es necesaria una evaluación detallada para medir sus beneficios o, en su caso, la falta de ellos. Aunque inicialmente nos centramos solo en ejemplos que hubieran sido evaluados rigurosamente, detectamos que el seguimiento y la evaluación son, en la gran mayoría de los casos, inexistentes.

Así, nuestra elección inicial de casos se basó en tres consideraciones:

1. Políticas que se hubieran llevado a la prác-

tica. Revisamos los ejemplos documentados existentes para identificar aquellos casos en los que estaba probado que había habido aplicación, por ejemplo, casos en los que la política se había adoptado oficialmente siguiendo los procedimientos del ayuntamiento, en los que se había elaborado un plan de acción o se habían iniciado programas específicos en el marco de la política, o en los que se había establecido un órgano de gobierno responsable de supervisar la aplicación. De hecho, es posible que políticas que se han llegado a implementar en la práctica no hayan sido incluidas en nuestra lista por falta de pruebas inmediatas, pero en esta fase la lista era lo suficientemente extensa como para proporcionar una base para la selección posterior.

2. Diversidad de experiencias. Por ejemplo, buscamos representación de:

- diferentes mecanismos de gobernanza y vías de desarrollo de políticas, como la iniciación y el liderazgo «de arriba abajo» dentro del gobierno municipal frente a las políticas que surgen como respuesta a la presión «de abajo arriba» de la sociedad civil;
- diferentes partes del mundo, con ejemplos del Norte y el Sur;
- diferentes cuestiones como el objetivo principal, la seguridad alimentaria, la salud pública y la economía local;
- diferente cobertura territorial, desde ciudades con límites administrativos claramente definidos hasta regiones urbanas más amplias que comprenden varios gobiernos locales.

3. A continuación, evaluamos cada una de las políticas para ver si había información adecuada sobre la política y si se podían encontrar contactos viables dentro de las

ciudades que pudieran hablar con nosotros y compartir información sobre el proceso político. Las cinco elegidas fueron las que resultaron más convenientes a efectos prácticos en términos de contactos viables que estaban disponibles para ser entrevistados.

Dado que el objetivo era un análisis en profundidad, el número debía ser limitado. Esto implicó que muchas cuestiones —como la inocuidad de los alimentos y el desperdicio de alimentos— no se consideraran objetivos principales, al igual que determinados instrumentos de políticas, como la contratación pública. Además, no se ha conseguido una representación mundial ideal, y hay que destacar la ausencia de un estudio de caso de Asia.

## RECUADRO 4: LITERATURA, DIRECTORIOS Y CONFERENCIAS RECIENTES QUE DOCUMENTAN LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS URBANAS

### Libros e informes:

*The Governance of City Food Systems: Case Studies From Around the World* (Deakin et al., 2016). Libro electrónico que contiene ocho estudios de caso exhaustivos sobre políticas alimentarias urbanas, que se presentaron originalmente en un simposio coincidiendo con la Exposición Universal de Milán de 2015 bajo el título La Gobernanza de la Agenda de Alimentación de las Ciudades Inteligentes.

*Milan Urban Food Policy Pact: Selected Good Practices from Cities* (Forster et al., 2015a). Volumen en el que se documentan 49 políticas alimentarias urbanas, clasificadas según la cuestión principal que tratan de abordar (gobernanza, dietas y nutrición sostenibles, equidad social y económica, producción de alimentos y vínculos urbano-rurales, suministro y distribución de alimentos, residuos).

*Food and the Cities: Food policies for sustainable cities* (Calori y Magarini, 2015). Libro que contiene 42 ejemplos de políticas alimentarias urbanas de todo el mundo, agrupados según temas recurrentes (gobernanza, educación, residuos, acceso, bienestar, medio ambiente, ecosistemas agrícolas, producción, negocios y finanzas, comercio).

*Creating space for sustainable food systems in urban communities: practical approaches and examples for cities* (Jégou y Carey, 2015). Informe final del programa financiado por la UE URBACT II Red temática Alimentación Sostenible en Comunidades Urbanas (2012-2015), basado en las experiencias de las ciudades participantes.

*Urban food policies and programmes: an overview* (Baker y de Zeeuw, 2015). Capítulo de libro que parte de la literatura reciente para elaborar un inventario (no exhaustivo) de las políticas y programas alimentarios urbanos y los clasifica bajo los objetivos principales de: acceso equitativo; nutrición y salud pública; economía local y seguridad alimentaria; y sostenibilidad ambiental, diversidad y resiliencia.

*Directory of Food Policy Councils*, con el apoyo de The Centre for a Livable Future de la Universidad Johns Hopkins (Centre for a Livable Future, 2015).

*A Rough Guide to Urban Food Strategies* (Morague-Faus et al., 2013). Guía basada en las experiencias de las ciudades y organizaciones que participaron en el séptimo programa marco FOODLINKS financiado por la UE.

### Conferencias:

Encuentro internacional sobre *Políticas alimentarias urbanas: mercados, restauración y vínculos urbano-rurales*, celebrada en Montpellier (Francia) en noviembre de 2015.

Conferencia anual de la AESOP sobre Planificación Alimentaria, que se celebra cada año desde 2010 y que reúne a expertos de gobiernos municipales y sociedad civil, así como del mundo académico. Las ponencias presentadas se suelen recopilar en actas o en una edición especial de alguna revista (por ejemplo, Wiskerke y Viljoen, 2012; ediciones especiales de *International Planning Studies* en 2009 y 2013).

## RECOGIDA DE DATOS

---

Recopilamos datos sobre las políticas de los estudios de caso mediante el análisis de documentos y las entrevistas. Buscamos información sobre los procesos de elaboración y aplicación de cada política, y nos basamos en los marcos utilizados en trabajos anteriores sobre economía política de las políticas de alimentación, nutrición y salud (Shiffman et al., 2007; Pinstруп-Andersen, 1993).

## ANÁLISIS DE DOCUMENTOS

---

Todos los documentos analizados son de dominio público y se encontraron en línea, principalmente a través de búsquedas en Google. También realizamos búsquedas en las páginas web de las organizaciones implicadas, así como en los archivos digitales de la prensa local. Las fuentes documentales incluyeron: documentos normativos, actas de reuniones de los consejos municipales y otras organizaciones, sitios web de autoridades locales y otras organizaciones, informes de medios de comunicación y artículos académicos.

## ENTREVISTAS

---

Para cada estudio de caso se realizaron entrevistas semiestructuradas con al menos dos agentes que hubieran participado en la elaboración y/o aplicación de la política, de organizaciones diferentes. Se realizó una tercera entrevista en los casos en los que se consideró necesario un punto de vista adicional. Siempre que fue posible, las entrevistas se realizaron por Skype o por teléfono, y se grabaron y transcribieron. En las ocasiones en que fue imposible realizar las entrevistas por Skype o por teléfono, bien por barreras de idioma o por falta de tiempo del entrevistado, se enviaron las preguntas por correo electrónico y se pidió al entrevistado que respondiera de la forma más detallada posible.

## ANÁLISIS DE LOS DATOS

---

Los datos se analizaron desde la perspectiva de la economía política<sup>1</sup>, en consonancia con los marcos conceptuales que utilizan Shiffman y Smith (2007), que ponen de relieve el papel central del poder —de los actores, de las ideas y los marcos, de los contextos políticos y de las propias problemáticas— en el proceso de formulación de políticas. El análisis también se basó en las conclusiones de Pinstруп-Andersen (1993), según las cuales para comprender el proceso de formulación de políticas es esencial entender el poder relativo de los actores clave del proceso, así como sus objetivos y justificaciones, intereses creados, interacciones y dependencias y relaciones competitivas. Esta perspectiva es coherente con la explicación de la economía política proporcionada por IPES-Food (2015), aunque el enfoque de este trabajo anterior se centraba en las políticas alimentarias nacionales e internacionales.

## IDENTIFICACIÓN DE FACILITADORES, OBSTÁCULOS Y APRENDIZAJES COMUNES

---

Los resultados del análisis político del proceso de formulación de políticas de cada uno de los estudios de caso constituyeron la base de la siguiente etapa del informe: la identificación de los factores facilitadores y las barreras comunes.

En primer lugar, examinamos cada uno de los cinco estudios de caso para identificar los factores que habían impulsado el proceso político (facilitadores) y los que lo habían frenado (barreras).

A continuación, los facilitadores y las barreras de todos los estudios de caso se combinaron en un mapa conjunto, y buscamos los factores comunes que intervinieron en más de un caso. Dado que no todos los factores

estaban presentes en todos los casos, se decidió que para que se consideraran «recurrentes» tenían que darse en al menos dos de los cinco. Además, más concretamente, se observó que en todos los estudios de caso estaban presentes al menos cinco de los factores recurrentes.

Por último, una vez elaborado un conjunto de facilitadores y barreras recurrentes, trabajamos en su categorización por temas. El paso siguiente a la clasificación de los facilitadores y las barreras, fue volver a los datos del estudio de caso y analizarlos de nuevo para extraer aprendizajes sobre cómo se aprovecharon los factores facilitadores y cómo se superaron las barreras.

---

88. Los autores reconocen que el término «economía política» se ha utilizado tradicionalmente para hacer referencia a la intersección entre las esferas política y económica, pero su definición específica ha cambiado a lo largo del siglo XX y ha pasado a utilizarse de diversas formas por parte de las diferentes disciplinas académicas (Clark, 1998). Así, los autores aclaran que el significado de «economía política» en ese informe es el que aparece en los precedentes de la literatura sobre política alimentaria citados para ilustrar el efecto de los acuerdos políticos y las relaciones de poder en el proceso de formulación de políticas.



# Bibliografía

- Andersson, G., Nillson, H., 2012. Policy for sustainable development and food for the city of Malmo. In Wiskerke, J.S.C., Viljoen, A. (Eds), *Sustainable food planning: evolving theory and practice*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Argenti, O., 2000. Feeding the cities: food supply and distribution. En IFPRI (Ed.), *Achieving Urban Food and Nutrition Security in the Developing World - A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment - Focus 3 - August 2000*. Washington DC: International Food Policy Research Institute. URL [http://www.fao.org/fileadmin/templates/ags/docs/MUFN/DOCUMENTS/IFPRI\\_focus03.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/ags/docs/MUFN/DOCUMENTS/IFPRI_focus03.pdf) (fecha de consulta: 08.04.2017).
- Ba, A., Ba, N., 2007. Micro-gardens in Dakar. *Urban Agriculture Magazine*, (19), pp.30-31. URL <http://www.ruaf.org/sites/default/files/UAmagazine%2019.pdf> (fecha de consulta: 09.03.2016).
- Baker, S., Brandwijk, Y., 2016. Medellín's "Metropolitan Greenbelt" adds public space while healing old wounds, *Citiscopes*, 16 de abril de 2016. URL <http://www.citiscopes.org/story/2016/medellins-metropolitan-greenbelt-adds-public-space-while-healing-old-wounds> (fecha de consulta: 17.04.2016).
- Baker, L., de Zeeuw, H., 2015. Urban food policies and programmes: an overview. En de Zeeuw, Drechsel, H. P. (Eds). *Cities and agriculture*. Abingdon: Earthscan.
- Barclay, E., 2015. Navajos Fight Their Food Desert With Junk Food And Soda Taxes. *The Salt*, NPR, 1 de abril de 2016. URL <http://www.npr.org/sections/thesalt/2015/04/01/396607690/navajos-fight-their-food-desert-with-junk-food-and-soda-taxes> (fecha de consulta 12.04.2016).
- Barling, D., Lang, T. & Caraher, M., 2002. Joined-up Food Policy? The Trials of Governance, Public Policy and the Food System. *Social Policy and Administration*, 36(6), pp.556-574.
- Baudoin, W., 2010. *With micro-gardens, urban poor grow their own, Urban and peri-urban horticulture, factsheet 6*. Programme for Urban and Peri-Urban Horticulture, Plant Production and Protection Division, Food and Agriculture Organization. URL <http://www.fao.org/ag/agp/greencities/pdf/FS/UPH-FS-6.pdf> (fecha de consulta: 8.3.2016).
- Bohstedt, J., 2014. *Food Riots and the Politics of Provisions in World History*. IDS Working paper, volume 2014, no. 444. Brighton: Institute of Development Studies.
- Bricas, N., 2017. Les enjeux de l'urbanisation pour la durabilité des systèmes alimentaires, en: Brand, C., Bricas, N., Conare, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L., Soulard, C-T. (Eds.), *Construire des politiques alimentaires urbaines: Concepts et démarches*. Versailles: Editions Quae.
- Bricas, N., Soulard, C.-T., Arnal, C., 2017. Croiser enjeux de durabilité et leviers des politiques urbaines, en: Brand, C., Bricas, N., Conare, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L., Soulard, C-T. (Eds.), *Construire des politiques alimentaires urbaines: Concepts et démarches*. Versailles: Editions Quae.
- Brighton & Hove Food Partnership, 2015. *Brighton & Hove Food Poverty Action Plan 2015-2018*, Brighton & Hove. URL [https://present.brighton-hove.gov.uk/Published/C00000885/M00005950/AI00048417/\\$20151111140635\\_008114\\_0034189\\_FoodPovertyActionPlanfinal.pdf](https://present.brighton-hove.gov.uk/Published/C00000885/M00005950/AI00048417/$20151111140635_008114_0034189_FoodPovertyActionPlanfinal.pdf) (fecha de consulta: 08.03.2016).
- Burgan, M., Winne, M., 2012. *Doing Food Policy Councils Right: A Guide to Development and Action*, Santa Fe: Mark Winne Associates. URL <https://www.markwinne.com/wp-content/uploads/2012/09/FPC-manual.pdf> (fecha de consulta: 08.09.2016).
- C40, 2016. *Urban planning and development initiative: food systems*. C40 Cities. URL [http://www.c40.org/networks/food\\_systems](http://www.c40.org/networks/food_systems) (fecha de consulta: 21.11.2016).
- C40 Cities, 2012. *Prove: cooking oil reuse*. C40 Cities. URL [http://www.c40.org/case\\_studies/prove-cooking-oil-reuse](http://www.c40.org/case_studies/prove-cooking-oil-reuse) (fecha de consulta: 17.4.2016).
- Calori, A. & Magarini, A., 2015. *Food and the Cities: Food policies for sustainable cities*. Milan: Edizioni Ambiente.
- Caraher, M., Carey, R., McConell, K., Lawrence, M., 2013. Food Policy Development in the Australian State of Victoria: A Case Study of the Food Alliance. *International Planning Studies*, 18(1), pp.78-95.
- Carey, J., 2013. Urban and Community Food Strategies: The Case of Bristol. *International Planning Studies*, 18(1), pp.111-128.
- Centre for a Livable Future, 2015. Food policy council directory, Actualización de 2015 [diapositivas de PowerPoint]. *Johns Hopkins University*. URL [https://assets.jhsph.edu/clf/mod\\_clfResource/doc/FPC\\_Trends\\_Slides\\_2015\\_10\\_28.pdf](https://assets.jhsph.edu/clf/mod_clfResource/doc/FPC_Trends_Slides_2015_10_28.pdf) (fecha de consulta: 20.9.2016).
- CFS, 2016. *Urbanization and Rural Transformation: Implications for Food Security and Nutrition*. Draft 14.03.16. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. URL [http://www.fao.org/fsnforum/sites/default/files/files/126\\_Urban\\_Rural\\_Transformation/UrbRur-ZeroDraft.pdf](http://www.fao.org/fsnforum/sites/default/files/files/126_Urban_Rural_Transformation/UrbRur-ZeroDraft.pdf) (fecha de consulta: 16.03.2016).

Ayuntamiento de Ámsterdam, 2016. *Amsterdam Healthy Weight Approach: Fewer children overweight in Amsterdam*, junio de 2016. Ayuntamiento de Ámsterdam. URL <https://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/amsterdamse-aanpak/programma> (fecha de consulta: 8.9.2016).

Ayuntamiento de Ámsterdam, 2015. *Amsterdamse Aanpak Gezond Gewicht Programmaplan 2015-2018*, Ayuntamiento de Ámsterdam. URL <https://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/amsterdamse-aanpak/programma> (fecha de consulta: 08.09.2016).

Ayuntamiento de Ámsterdam, 2014. *Uitvoeringsprogramma 2016 Amsterdamse Aanpak Gezond Gewicht, Ámsterdam*, Ayuntamiento de Ámsterdam. URL <https://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/amsterdamse-aanpak/programma> (fecha de consulta: 08.09.2016).

Ayuntamiento de Ámsterdam, 2013. *Amsterdamse Aanpak Gezond Gewicht: Beleids - en uitvoeringsprogramma*, Ayuntamiento de Ámsterdam. URL <https://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/amsterdamse-aanpak/programma> (fecha de consulta: 08.09.2016).

Ayuntamiento de Ciudad del Cabo, 2007. *Urban Agricultural Policy for the City of Cape Town, Ciudad del Cabo*. URL <http://www.ruaf.org/sites/default/files/Urban%20agricultural%20policy%20for%20the%20city%20of%20Cape%20Town.pdf>. (fecha de consulta: 09.06.2016).

Ayuntamiento de Detroit, 2013a. Urban agriculture ordinance overview. *Journal of the City Council from January 3, 2013 to December 6, 2013*, p.259, Ayuntamiento de Detroit. URL <http://www.detroitmi.gov/Portals/0/docs/City Clerk/2013 Council.pdf>. (fecha de consulta: 04.02.2017).

Ayuntamiento de Detroit, 2013b. *City of Detroit Urban Agriculture Ordinance - abridged*, April 2013, Ayuntamiento de Detroit. URL [http://www.detroitmi.gov/Portals/0/docs/cpc/pdf/Urban%20Ag%20Ordinance%20Abridged\\_Apr2013.pdf?ver=2013-04-19-164058-087](http://www.detroitmi.gov/Portals/0/docs/cpc/pdf/Urban%20Ag%20Ordinance%20Abridged_Apr2013.pdf?ver=2013-04-19-164058-087) (fecha de consulta: 08.01.2017).

Ayuntamiento de Oakland, 1997. *Oakland Municipal Code, A Codification of the General Ordinances of the City of Oakland, California, Beginning with Supp. No. 46, Supplemented by Municipal Code Corporation*, Oakland.

Clark, B., 1998. *Political economy: A comparative approach*, 2nd ed. Westport, CT: Praeger.

Cole, D., Lee-Smith, D. & Nasinyama, G, 2008. *Healthy City Harvests: Generating Evidence to Guide Policy on Urban Agriculture*. Kampala, Uganda y Lima, Perú: International Potato Center/Urban Harvest and Makerere University Press.

Coosje Dijkstra et al., 2016. ProefGroen (Taste Green/ Test Green): a healthy diet can also be tasty and sustainable. En Mamadouh, V., van Wageningen, A. (Eds.), *EU @ Amsterdam*. Ámsterdam: Amsterdam University Press.

Dahlgren, G., Whitehead, M., 1991. *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*. Estocolmo: Institute for Futures Studies.

Daviron, B., Perrin, C., Soulard, C.-T., 2017. Histoire des politiques alimentaires urbaines en Europe, de la ville antique à la ville industrielle, en: Brand, C., Bricas, N., Conare, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L., Soulard, C-T. (Eds.), *Construire des politiques alimentaires urbaines: Concepts et démarches*. Versailles: Editions Quae.

DBCFSN, 2008. *A City of Detroit Policy on Food Security: Creating a Food Secure Detroit*, Detroit. URL [http://detroitfoodpolicycouncil.net/sites/default/files/pdfs/Detroit\\_Food\\_Security\\_Policy.pdf](http://detroitfoodpolicycouncil.net/sites/default/files/pdfs/Detroit_Food_Security_Policy.pdf). (fecha de consulta: 21.02.2017).

Deakin, M., Borrelli, N., Diamantini, D., 2016. *The Governance of City Food Systems: Case Studies From Around the World*, en: Deakin, M. Borrelli, N, Diamantini, D. (Eds.). Milan: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

DEGC, 2012. *Detroit Future City: Blueprint for Detroit's Future*, Detroit Economic Growth Corporation URL <http://detroitfuturecity.com/framework> (fecha de consulta: 22.02.2017).

Department of Health and Mental Hygiene, 2006. *Notice of adoption of an amendment (§81.08) to article 81 of the New York City Health Code*, Department of Health and Mental Hygiene, Board of Health.

Dowler, E. Kneafsey, M., Lambie, H., Inman, A., Collier, R., 2011. Thinking about 'food security': engaging with UK consumers. *Critical Public Health*, 21(4), pp.403-416.

Dubbeling, M., Aleixo de Paula e Silva, S., Lana Franco, M, de Oliveira Rocha Alcântara, A., 2016a. Belo Horizonte, Brazil - Rural food supply to urban vulnerable groups. En *City Region Food Systems and Food Waste Management: Linking Urban and Rural Areas for Sustainable and Resilient Development*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, RUAF Foundation and UN Food and Agriculture Organization. URL <http://www.ruaf.org/projects/city-region-food-systems-and-food-waste-management-linking-urban-and-rural-areas> (fecha de consulta: 08.01.2017).

Dubbeling, M., Bucatariu, C., Eisenbeiß, K., Santini, G., Vogt, C. 2016b. *City Region Food Systems and Food Waste Management: Linking urban and rural areas for sustainable and resilient development*, Deutsche

- Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, RUA Foundation and UN Food and Agriculture Organization. URL <http://www.ruaf.org/projects/city-region-food-systems-and-food-waste-management-linking-urban-and-rural-areas> (fecha de consulta: 08.01.2017).
- Dubbeling, M., Carey, J., Hochberg, K., 2016c. *The role of private sector in city region food systems*, Leusden, The Netherlands: RUA Foundation. URL <http://www.ruaf.org/projects/role-private-sector-city-region-food-systems> (fecha de consulta: 01.02.2017).
- Dubbeling, M., 2013. *CITYFOOD : Linking Cities on Urban Agriculture and Urban Food Systems*, ICLEI Local Governments for Sustainability and RUA Foundation. URL [http://resilient-cities.iclei.org/fileadmin/sites/resilient-cities/files/Full\\_papers/RUFS\\_2013\\_CITYFOOD\\_12pages\\_FINAL\\_hq.pdf](http://resilient-cities.iclei.org/fileadmin/sites/resilient-cities/files/Full_papers/RUFS_2013_CITYFOOD_12pages_FINAL_hq.pdf) (fecha de consulta: 11.01.2017).
- Egziabher, A.G., Lee-Smith, D., Maxwell, D.G., Memon, P.A., Mougeot, L.J.A., Sawio, C.J., 1994. *Cities Feeding People: An Examination of Urban Agriculture in East Africa*. Ottawa: International Development Research Centre.
- El-Fadel, M., Findikakis, A.N. & Leckie, J.O., 1997. Environmental Impacts of Solid Waste Landfilling. *Journal of Environmental Management*, 50(1), pp.1-25.
- Oficina de Medio Ambiente, 2014. *A Food Waste & Yard Waste Plan for Hong Kong 2014-2022*, Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong. URL <http://www.enb.gov.hk/en/files/FoodWastePolicyEng.pdf> (fecha de consulta: 13.09.2016).
- Departamento de Protección del Medio Ambiente, 2016. *Problems and solutions: Food waste challenge*, Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong. URL [http://www.epd.gov.hk/epd/english/environmentinhk/waste/prob\\_solutions/food\\_waste\\_challenge.html](http://www.epd.gov.hk/epd/english/environmentinhk/waste/prob_solutions/food_waste_challenge.html) (fecha de consulta: 12.09.2016).
- Eurocities, 2016. *Urban Food Policy*. Eurocities. URL [http://www.eurocities.eu/eurocities/working\\_groups/Urban-Food-Policy-&tpl=home](http://www.eurocities.eu/eurocities/working_groups/Urban-Food-Policy-&tpl=home) (fecha de consulta: 10.1.2017).
- Fan, S., 2017. *Food policy in 2016-17 - Food security and nutrition in an urbanising world*. In *Global Food Policy Report 2017*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute. URL <http://www.ifpri.org/publication/2017-global-food-policy-report> (fecha de consulta: 25.03.2017).
- FAO, 2015. *Food wastage footprint & climate change*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. URL <http://www.fao.org/3/a-bb144e.pdf>. (fecha de consulta: 15.03.2017).
- FAO, 2001. *Studying Food Supply and Distribution Systems to Cities in Developing Countries and Countries in Transition - Methodological and Operational Guide (Revised Version)*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. URL <http://www.fao.org/docrep/003/X6996E/x6996e00.htm#Contents>
- Food Wise Hong Kong, 2013. *FoodWise*, Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong. URL <http://www.foodwisehk.gov.hk/en/> (fecha de consulta: 12.09.2016).
- Forster, T., Egal, F., Getz Escuerdo, A., Dubbeling, M., Renting, H., 2015. *Milan Urban Food Policy Pact. Selected Good Practices from Cities, Utopie/29 Globalizzazione*. Milan: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Forster, T., Hussein, K. & Mattheisen, E., 2015b. City Region Food Systems: An inclusive and integrated approach to improving food systems and urban-rural linkages. *Urban Agriculture Magazine*, 29, pp. 8-11. URL <http://www.ruaf.org/sites/default/files/UAM%2029%20p8-11.pdf> (fecha de consulta: 28.07.2016).
- Fragedakis, M., 2016. *Creating a Public Food Markets Working Group, letter to the Chair and Committee Members of the Economic Development Committee, September 16, 2016*. URL <http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2016/ed/bgrd/backgroundfile-96335.pdf> (fecha de consulta 23.01.2017).
- Gallagher, J., 2015. What's next for Detroit's vacant lots and who decides? *Detroit Free Press*, 30 May 2015. URL <http://www.freep.com/story/opinion/2015/05/30/detroit-duggan-land-vacant-energy-farming-reforestation-hantz/27705455> (fecha de consulta 24.02.2017).
- Gallagher, M., 2007. *Examining the impact of food deserts on public health in Detroit*. Mari Gallagher Research and Consulting Group. URL [http://mari-gallagher.com/site\\_media/dynamic/project\\_files/1\\_DetroitFoodDesertReport\\_Full.pdf](http://mari-gallagher.com/site_media/dynamic/project_files/1_DetroitFoodDesertReport_Full.pdf) (fecha de consulta 24.02.2017).
- Gerster-Bentaya, M., Rocha, C., Barth, A., 2011. *The Food Security System of Belo Horizonte - a model for Cape Town?* URL [https://www.worldfuturecouncil.org/file/2016/01/2009\\_Feasibility\\_Study\\_Cape\\_Town.pdf](https://www.worldfuturecouncil.org/file/2016/01/2009_Feasibility_Study_Cape_Town.pdf) (fecha de consulta: 20.08.2016).
- Gertz, G., 2009. *Kenya's Trade Liberalization of the 1980s and 1990s: Policies, Impacts, and Implications*, Carnegie Endowment for International Peace. URL [http://carnegieendowment.org/files/kenya\\_background.pdf](http://carnegieendowment.org/files/kenya_background.pdf) (fecha de consulta: 1.3.2017).
- GLA, 2016. *Food Flagship*, Greater London Assembly. URL <https://www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/food/food-flagships> (fecha de consulta: 23.4.2016).

Gopel, M., 2009. *Celebrating the Belo Horizonte Food Security Programme, Future Policy Award 2009: Solutions for the Food Crisis*, Hamburg: Consejo para el Futuro del Mundo. URL [http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user\\_upload/PDF/Future\\_Policy\\_Award\\_brochure.pdf](http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/PDF/Future_Policy_Award_brochure.pdf) (fecha de consulta: 12.08.2016).

Gore, C., 2016. Advances in Urban Agriculture Policy in East Africa: Learning through comparison. *Urban Agriculture Magazine*, 31, p. 35-35. URL <http://www.ruaf.org/node/4598> (fecha de consulta: 12.12.2016).

Gobierno de Ontario, 2001. *Oak Ridges Moraine Conservation Plan*, Ministry of Municipal Affairs and Housing, Provincial Planning and Environmental Services Branch, Toronto. URL <http://www.mah.gov.on.ca/Page1707.aspx>. (fecha de consulta: 07.07.2016).

Greenbaum, S., 2014. "Farm A Lot," 1974-2002: Coleman Young's Influence on Urban Farming. *Environmental History in Detroit*, (History 303/AmCult 301/DAAS 358/Environ 304). URL <https://detroitenvironment.lsa.umich.edu/coleman-young-his-influence-on-urban-farming/> (fecha de consulta: 16.02.2017).

Halliday, J., 2015. *A new institutionalist analysis of local level food policy in England between 2012 and 2014*, PhD Thesis, Centre for Food Policy, City University London.

Harper, A., Shattuck, A., Holt-Giménez, E., Wolf, A., Workman, M., Clare-roth, P., El-khoury, A., Turrell, S., Strong, D., 2009. *Food Policy Councils: Lessons Learned*, Oakland: Food First, Institute for Food and Development Policy. URL <https://foodfirst.org/publication/food-policy-councils-lessons-learned/> (fecha de consulta: 08.08.2016).

Hawkes, C., Harris, J. & Gillespie, S., 2017. Urbanization and the Nutrition Transition. In *Global Food Policy Report 2017*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute. URL <http://www.ifpri.org/publication/2017-global-food-policy-report> (fecha de consulta: 25.03.2017)

Hester, J., 2016. Growing Pains for Detroit's Urban Farms. *The Atlantic Citylab*, 30 de agosto de 2016. URL <http://www.citylab.com/navigator/2016/08/land-use-detroit-development-urban-farms/497030/>. (fecha de consulta: 24.02.2016).

ICLEI, 2013. *Mayors Adaptation Forum: 2013 Bonn Declaration of Mayors. 4th Global Forum on Urban Resilience & Adaptation*, Bonn. URL [http://resilient-cities.iclei.org/fileadmin/sites/resilient-cities/files/MAF\\_2013\\_Bonn\\_Declaration\\_of\\_Mayors.pdf](http://resilient-cities.iclei.org/fileadmin/sites/resilient-cities/files/MAF_2013_Bonn_Declaration_of_Mayors.pdf) (fecha de consulta 11.01.2017).

IFAD, 2016. *Rural Development Report 2016: Fostering inclusive rural transformation*, Roma: International Fund for Agricultural Development. URL <https://www.ifad.org/web/rdr/reports> (fecha de consulta: 10.2.2017).

IPES Food, 2017. *Concept note: Towards a Common Food Policy for the European Union - a 3-year process of research, reflection and citizen engagement*, Bruselas: International Panel of Experts on Sustainable Food. URL [http://www.ipes-food.org/images/Reports/CFP\\_ConceptNote.pdf](http://www.ipes-food.org/images/Reports/CFP_ConceptNote.pdf) (fecha de consulta: 26.06.2017)

IPES-Food, 2015. *The new science of sustainable food systems: overcoming barriers to food systems reform*, Bruselas: International Panel of Experts on Sustainable Food. URL [http://www.ipes-food.org/images/Reports/IPES\\_report01\\_1505\\_web\\_br\\_pages.pdf](http://www.ipes-food.org/images/Reports/IPES_report01_1505_web_br_pages.pdf)

IFPRI, 2016. *Global Nutrition Report 2016*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

Jégou, F., Carey, J., 2015. *Creating space for sustainable food systems in urban communities: practical approaches and examples for cities. Based on experiences from URBACT II Thematic network Sustainable Food in Urban Communities (2012-2015)*, Strategic Design Scenarios Publishing.

Jennings, S., Cottee, J., Curtis, T., Miller, S., 2015. *Food in an urbanised world, the role of city food systems in resilience and sustainable development*, Oxford: 3Keel. URL [http://www.3keel.com/sites/default/files/CRFS%20Final%20Draft\\_0.pdf](http://www.3keel.com/sites/default/files/CRFS%20Final%20Draft_0.pdf) (fecha de consulta: 27.07.2016).

Jian, Y., 2014. Rules demand traceability from food businesses. *Shanghai Daily*, 3 de julio de 2014. URL <http://www.shanghaidaily.com/metro/society/Rules-demand-traceability-from-food-businesses/shdaily.shtml> (fecha de consulta: 23.04.2016).

Kweyu, D., 2014. Why City Hall is Betting Big on Farming. *Seeds of Gold, Daily Nation*, 28 de febrero de 2014. URL <http://www.nation.co.ke/business/seedsofgold/Why-City-Hall-is-betting-big-on-farming/-/2301238/2226214/-/58m88y/-/index.html> (fecha de consulta: 28.02. 2017).

Laidlaw, J., 2015. *Food security - a core component of a leading city's transformation agenda*, UN Global Compact Cities Programme.

Lappe, F.M., 2009. The city that ended hunger. *Yes Magazine*, 13 de febrero de 2009 URL <http://www.yesmagazine.org/issues/food-for-everyone/the-city-that-ended-hunger> (fecha de consulta: 12.08.2016).

Lee-smith, D. & Lamba, D., 2000. Social Transformation in a Post-colonial City: The Case of Nairobi. En M. Polèse & R. Stren, eds. *The Social Sustainability of*

*Cities: Diversity and the Management of Change*. Toronto: University of Toronto Press.

Levenston, M., Mayor Hazen Pingree and the Potato Patch Plan of the 1890's. *City Farmer News*. URL <http://www.cityfarmer.info/2009/11/28/mayor-hazen-pingree-and-the-potato-patch-plan-of-the-1890s> (fecha de consulta: 16.02.2017).

Mah, C.L., Thang, H., 2013. Cultivating Food Connections: The Toronto Food Strategy and Municipal Deliberation on Food. *International Planning Studies*, 18(1), pp.96-110.

Marsden, T., 2013. Contemporary food systems: managing the capitalist conundrum of food security and sustainability. En A. Murcott, W. Belasco, & P. Jackson, eds. *The Handbook of Food Research*. Londres y Nueva York: Bloomsbury, pp. 135-147.

MDARD, 2011. *Meeting minutes, December 14 2011*, East Lansing: Michigan Department of Agriculture and Rural Development. URL [https://static1.squarespace.com/static/5095be0ce4b02d37bef47c58/t/509b235fe4b06b20eb30e184/1352344415889/Dec\\_14\\_2011\\_MINUTES\\_373525\\_7.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5095be0ce4b02d37bef47c58/t/509b235fe4b06b20eb30e184/1352344415889/Dec_14_2011_MINUTES_373525_7.pdf) (fecha de consulta: 31.08.2016).

Ministerio de Agricultura, 2010. Draft National Urban and Peri-Urban Agriculture and Livestock Policy, República de Kenia.

MAH, 2005. *Greenbelt Plan 2005*, Ministerio de Asuntos Municipales y Vivienda, Gobierno de Ontario. URL <http://www.mah.gov.on.ca/Page189.aspx> (fecha de consulta: 3 de julio de 2016).

Minten, B., Reardon, T., Chen, K., 2017. How cities re-shape food systems. En *Global Food Policy Report 2017*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute. URL <http://www.ifpri.org/publication/2017-global-food-policy-report> (fecha de consulta: 25.03.2017).

Mogk, J., Kwiatkowski, S., Weindorf, M., 2010. Promoting urban agriculture as an alternative land use for vacant properties in the city of Detroit: Benefits, problems and proposals for a regulatory framework for successful land use integration. *The Wayne Law Review*, 56. URL <http://www.inspirationgreen.com/agriculture.html> (fecha de consulta: 31.08.2016).

Moody, S., 2008. Helping pushcart vendors transform their lives. SF Gate. URL <http://www.sfgate.com/style/article/Helping-pushcart-vendors-transform-their-lives-3262589.php> (fecha de consulta: 23.04.2016).

Moragues-Faus, A., Marceau, A. & Andrews, T., 2016. *Making the case and measuring progress: towards a systems approach to healthy and sustainable food*. Report of the ESRC financed Project "Enhancing the

*Impact of Sustainable Urban Food Strategies*," Sustainable Food Cities Network. URL <http://sustainable-foodcities.org/Portals/4/Documents/SFC%20indicators%20final%20draft%20for%20website.pdf> (fecha de consulta: 26.04.2017).

Moragues-Faus, A., Morgan, K., Moschitz, H., Neimane, I., Nilsson, H., Pinto, M., Rohrer, H., Ruiz, R., Thuswald, M., Tisenkopfs, T., Halliday, J., 2013. Urban Food Strategies: *The Rough Guide to Sustainable Food*, Document developed in the framework of the FP7 project FOODLINKS (GA No. 265287). URL [http://www.foodlinkscommunity.net/fileadmin/documents\\_organicresearch/foodlinks/publications/Urban\\_food\\_strategies.pdf](http://www.foodlinkscommunity.net/fileadmin/documents_organicresearch/foodlinks/publications/Urban_food_strategies.pdf) (fecha de consulta: 28.02.2017).

Moragues-Faus, A., Morgan, K., 2015. Reframing the foodscape: the emergent world of urban food policy. *Environment and Planning A*, 47(7), pp.1558-1573.

Morgan, K. & Sonnino, R., 2010. The urban foodscape: world cities and the new food equation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(2), pp.209-224.

Morrell, E., (forthcoming) Localizing Detroit's Food System: Boundary-Work and the Politics of Experiential Expertise. *Science As Culture*.

MUFPP, 2015. Pacto de Política Alimentaria Urbana. *Foodpolicymilano.org*. URL <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org> (fecha de consulta 17.5.2015).

Mushamba, S., Mubvami, T., Marongwe, N., Chatiza, K., 2003. *Report of the Ministers' Conference on Urban and Peri-Urban Agriculture: Prospects for Food Security and Growth in Eastern and Southern Africa*, Harare. URL [http://www.ruaf.org/sites/default/files/ministers\\_conference.pdf](http://www.ruaf.org/sites/default/files/ministers_conference.pdf) (fecha de consulta: 01.08.2016).

Condado de Nairobi, 2015. Ley de Promoción y Reglamentación de la Agricultura Urbana de Nairobi de 2015, N.º 4 de 2015. *Nairobi City County Gazette Supplement No. 16 (Acts No. 4)*, 6, pp.1-7.

NPLAN, 2009. *Healthy Mobile Vending Policies: A Win-Win for Vendors and Childhood Obesity Prevention Advocates*. National Policy & Legal Analysis Network to Prevent Childhood Obesity, Public Health Law & Policy. URL [http://www.changelabsolutions.org/sites/default/files/MobileVending\\_FactSht\\_FINAL\\_091008.pdf](http://www.changelabsolutions.org/sites/default/files/MobileVending_FactSht_FINAL_091008.pdf) (fecha de consulta: 08.05.2016).

Oficina del Alcalde, 2008. Executive Order No. 122 - Food Policy Coordinator for the City of New York and City Agency for Food Standards, Oficina del Alcalde de Nueva York. URL <http://growingfoodconnections.org/wp-content/uploads/sites/3/1970/01/62-NYC-FoodExecutiveOrder-122-2008.pdf> (fecha de consulta: 25.09.2017).

Ministerio de Infraestructura de Ontario, 2012. *Places to Grow: Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe, 2006, Office Consolidation 2012*, Toronto, Gobierno de Ontario. URL <https://www.placestogrow.ca/content/ggh/2013-06-10-Growth-Plan-for-the-GGH-EN.pdf>. (fecha de consulta 03.07.2016).

Pinstrup-Andersen, P., 1993. *Political Economy of Food & Nutrition Policies*, Washington D.C.: International Development Research Centre, p302.

Planscape, 2003. *Greater Toronto Area Agricultural Profile Update*, Regional Planning Commissioners of Ontario. URL <http://www.rpco.ca/files/GTAAgriculturalProfileUpdate03Nov14.pdf> (fecha de consulta: 07.07.2016).

Pothukuchi, K. & Kaufman, J.L., 1999. Placing the food system on the urban agenda : The role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and Human Values*, 16, pp.213–224.

Prosperi, P., Moragues-Faus, A., Sonnino, R., Deveaux, 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"*, Sustainable Food Cities. URL <http://sustainablefoodcities.org/getstarted/developingindicators> (fecha de consulta: 20.03.2017).

República de Kenia, 2011. Urban Areas and Cities Act No 13 of 2011, National Council for Law Reporting with the Authority of the Attorney General. URL [http://www.kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/UrbanAreasandCitiesAct\\_No13of2011.pdf](http://www.kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/UrbanAreasandCitiesAct_No13of2011.pdf) (fecha de consulta: 01.08.2016).

Resnick, D., 2017. Informal food markets in African's cities. En *Global Food Policy Report 2017*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute. URL <http://www.ifpri.org/publication/2017-global-food-policy-report> (fecha de consulta: 25.03.2017).

Rocha, C., 2016. Belo Horizonte: the opportunities and challenges of urban food security policy. En M. Deakin, N. Borrelli, & D. Diamantini, eds. *The governance of city food systems: case studies from around the world*. Milan: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, pp. 29–40.

Rocha, C., 2007. Food Insecurity as Market Failure: A Contribution from Economics. *Journal of Hunger and Environmental Nutrition*, 1(4), pp.5–22.

Rocha, C., 2001. Urban Food Security Policy: The Case of Belo Horizonte. *Journal for the Study of Food and Society*, 5(1), pp.36–47.

Rocha, C., Constante Jaime, P. & Ferreira Rea, M., 2016. How Brazil's Political Commitment to Nutrition Took Shape. En *Global Nutrition Report - From promise to impact: ending malnutrition by 2030*. Washington D.C., pp. 11–14.

Rocha, C., Lessa, I., 2009. Urban Governance for Food Security: The Alternative Food System in Belo Horizonte, Brazil. *International Planning Studies*, 14(4), pp.389–400.

Roitman, S., Bifarello, M., 2010. *Urban agriculture and social inclusion in Rosario Argentina*, Observatorio de Ciudades Inclusivas, Comité de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). URL [https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Rosario\\_2010\\_en\\_final.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Rosario_2010_en_final.pdf) (fecha de consulta: 18.08.2016).

RUAF, 2015. City Region Food Systems. *Urban Agriculture Magazine*, 29. URL <http://www.ruaf.org/ua-magazine-no-29-city-region-food-systems> (fecha de consulta: 02.06.2016).

Ruel, M., Garrett, J., Yosef, S., 2017. Growing cities, new challenges. En *Global Food Policy Report 2017*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute. URL <http://www.ifpri.org/publication/2017-global-food-policy-report> (fecha de consulta: 25.03.2017).

Russell, S.E. & Heidkamp, C.P., 2011. "Food desertification": The loss of a major supermarket in New Haven, Connecticut. *Applied Geography*, 31(4), pp.1197–1209. URL <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0143622811000117> (fecha de consulta: 02.06.2013).

Sands, D., 2015. Looking back on a decade of growth in Detroit's urban ag movement, 14 de septiembre, *Model D*. URL <http://www.modeldmedia.com/features/10-years-urban-ag-091415.aspx> (fecha de consulta: 24.02.2017).

Seidell, J., Halberstadt, J., Noordam, H., Niemer, S., 2012. An integrated health care standard for the management and prevention of obesity in The Netherlands, *The Journal of Family Practice*, Suppl(1), pp.i153–i156.

Seidell, J., 2012. Obesity: More nurture than nature. *Ned Tijdschr Geneeskde*, 156, 31.

Seidell, J., 1999. Obesity: a growing problem. *Acta Paediatrica Supplement*, 88(428), pp.46–50.

SF Environment, 2016. Zero waste - send nothing to landfill for the foreseeable future. URL <http://sfenvironment.org/zero-waste> (fecha de consulta: 17.04.2016).

- Shiffman, B.J., Smith, S., Hall, E., 2007. Generation of Political Priority for Global Health Initiatives : A Framework and Case Study of Maternal Mortality. *The Lancet*, 370(9595), pp.1370–1379.
- Smith, V., Hune, J., 2012. Letter to Attorney General Schuette, February 21, 2012. URL [https://static1.squarespace.com/static/5095be0ce4b02d37bef47c58/t/50f822c7e4b058a40f91b56a/1358439111300/Hune\\_Smith\\_SchuetteRequest.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5095be0ce4b02d37bef47c58/t/50f822c7e4b058a40f91b56a/1358439111300/Hune_Smith_SchuetteRequest.pdf) (fecha de consulta: 31.08.2016).
- Smith, J., Hurst, N., 2007. Grocery closings hit Detroit hard: City shoppers' choices dwindle as last big chain leaves. *The Detroit News*, 5 de julio de 2007.
- Smith, V., 2011. Legislative Report - urban farming. *Virgil Smith - since archived*.
- Sonnino, R., 2009. Feeding the City: Towards a New Research and Planning Agenda. *International Planning Studies*, 14(4), pp.425–435.
- Sonnino, R., 2014. The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*, 182, 2, pp. 190–200.
- Sonnino, R. & Beynon, B., 2015. Rethinking food governance: urban innovations. In M. Deakin, D. Diamantini, & N. Borrelli, eds. *The Governance of City Food Systems*. Utopie/35 Globalizzazione.
- Souza, Z.B., Vasconcelos, C. V., Fischer, L., 2014. Belo Horizonte. In G. Thomas, ed. *Growing greener cities in Latin America and the Caribbean: an FAO report on urban and peri-urban agriculture in the region*. Roma: FAO, pp. 72–79.
- Steel, C., 2008. *Hungry City: How food shapes our lives*, Londres: Chatto & Windus, p. 400.
- Stierand, P., 2012. Food Policy Councils: recovering the local level in food policy. En J. S. C. Wiskerke & A. Viljoen, eds. *Sustainable Food Planning: evolving theory and practice*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, pp. 67–78.
- Stronks, K., Droomers, M., Jongeneel-Grimen, B., Kramer, D., Hoefnagels, C., Bruggink, J.-M., van Oers, H., Kunst, A.E., 2014. Gezondheid van bewoners van aandachtswijken in 2004-2011. Leidt een betere wijk tot een betere gezondheid? *Ned Tijdschr Geneesk*, 158(A7989), pp.1–7.
- Stronks, K. & Droomers, M., 2014. Ongezonde armoede. Waarom arme mensen ongezonder zijn en wat daaraan te doen is in. En L. Michon & J. Slot, eds. *Armoede in Amsterdam. Een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede*. Amsterdam: Bureau Onderzoek en Statistiek Gem.
- Sy, M., Baguian, H., Gahi, N., 2014. Multiple use of green spaces in Bobo-Dioulasso, Burkina Faso. *Urban Agriculture Magazine*, 27, p.33. URL <http://www.ruaf.org/ua-magazine-no-27-urban-agriculture-climate-change-and-disaster-risk-reduction-strategy> (fecha de consulta: 26.04.2016).
- Ayuntamiento de Malmö, 2010. *Policy for sustainable development and food*, Malmö. URL [http://malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d9800018573/Foodpolicy\\_Malmo.pdf](http://malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d9800018573/Foodpolicy_Malmo.pdf) (fecha de consulta: 23.04.2016).
- Todd, M. & Underwood, K.L., 2012. Letter from Detroit City Planning Commission to City Council, March 29 2012, RE: Michigan Right to Farm Act (Update). URL [https://static1.squarespace.com/static/5095be0ce4b02d37bef47c58/t/509fd82ee4b039333cb5f2ee/1352652846045/Detroit\\_New+Business+Documents+04-03-12\\_SeePage7.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5095be0ce4b02d37bef47c58/t/509fd82ee4b039333cb5f2ee/1352652846045/Detroit_New+Business+Documents+04-03-12_SeePage7.pdf) (fecha de consulta: 31.08.2016).
- Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2010. *Quick Facts Detroit*. URL <http://quickfacts.census.gov/>. (fecha de consulta: 21.02.2017).
- UN Habitat, 2016. World Cities Report 2016: *Urbanization and development, emerging futures*, United Nations Human Settlements Programme. <http://wcr.unhabitat.org/main-report> (fecha de consulta: 10.2.2017).
- Organización de las Naciones Unidas, 2016. *Habitat III New Urban Agenda: Draft document for adoption in Quito, October 2016*. URL <http://www.eukn.eu/news/detail/agreed-final-draft-of-the-new-urban-agenda-is-now-available> (fecha de consulta: 11.01.2017).
- Organización de las Naciones Unidas, 2015. *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development A/RES/70/1*, Asamblea General de las Naciones Unidas. URL <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> (fecha de consulta: 20.9.2016).
- Organización de las Naciones Unidas, 2014. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352)*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Organización de las Naciones Unidas. URL <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf> (fecha de consulta: 08.09.2016).
- Vermeulen, S.J., Campbell, B.M. & Ingram, J.S.I., 2012. Climate change and food systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 37, pp.195–222.
- Visser, S., 2015. The Food Systems and Food Security Study for the City of Cape Town. *Urban Agriculture Magazine*, 29. URL <http://www.ruaf.org/ua-magazine-no-29-city-region-food-systems> (fecha de consulta: 2.6.2016).

Voedingscentrum, 2016. Richtlijnen Schijf van Vijf 2016: Onderbouwing van onze adviezen. [www.voedingscentrum.nl/professionals/schijf-van-vijf.aspx](http://www.voedingscentrum.nl/professionals/schijf-van-vijf.aspx). (fecha de consulta: 15.12.2016).

WFTO, 2015. Food Smart Cities for Development - EYD2015. [www.wfto-euro.org](https://wfto-europe.org/food-smart-cities-for-development-eyd-2015/). URL <https://wfto-europe.org/food-smart-cities-for-development-eyd-2015/> (fecha de consulta: 10.01.2017).

Whelan, A., Wrigley, N. Warm, D. Cannings, E., 2002. Life in a 'food desert'. *Urban Studies*, 39, 11, pp. 2083-2100.

White, M., 2011. Sisters of the Soil: Urban gardening as resistance in Detroit. *Race/ethnicity: Multidisciplinary global contexts*, 5(1), pp.13-28.

Williams, M., 2013. *Collaborating for competitiveness: Building Toronto's Incubation Network (Implementation Action #1)*, Staff report, Toronto. URL <http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2013/ed/bgrd/background-file-56366.pdf> (fecha de consulta: 23.01.2017).

Wiskerke, J.S.C., 2009. On Places Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development. *International Planning Studies*, 14(4), pp.369-387.

Wiskerke, J.S.C., 2015. Urban food systems. In H. de Zeeuw & P. Dreschel, eds. *Cities and Agriculture - Developing Resilient Urban Food Systems*, Abingdon y Nueva York: Reuters, p. 451.

Consejo para el Futuro del Mundo, Belo Horizonte's Food Security Policy. URL <http://www.futurepolicy.org/food-and-water/belo-horizontes-food-security-policy/> (fecha de consulta: 16.08.2016).

Wrigley, N., Warm, D., Margetts, B., 2003. Deprivation, diet, and food-retail access: findings from the Leeds "food deserts" study. *Environment and Planning A*, 35(1), pp.151-188.

Yeudall, F. et al., 2007. Food and nutritional security of children of urban farmers in Kampala, Uganda. *Food and Nutrition Bulletin*, 28(2 suppl.), pp.5237-46.

De Zeeuw, H. & Dubbeling, M., 2015. Process and tools for multi-stakeholder planning of the urban agro-food system. En H. de Zeeuw & P. Drechsel, eds. *Cities and Agriculture - Developing Resilient Urban Food Systems*, Abingdon y Nueva York: Reuters, p. 451.

Zenk, S.N., Schulz, A.J., Israel, B.A., James, S.A., Bao, S., Wilson, M.L., 2005. Neighborhood racial composition, neighborhood poverty, and the spatial accessibility of supermarkets in metropolitan Detroit. *American Journal of Public Health*, 95, pp.660-67.



# Miembros del panel



**Olivier De Schutter** es copresidente de IPES-Food. Fungió como relator especial ante la ONU para el derecho a la alimentación desde mayo de 2008 hasta mayo de 2014. Fue electo para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en 2014.



**Olivia Yambi** es copresidenta de IPES-Food. Ella es consultora senior en nutrición y desarrollo sostenible y fue representante de la UNICEF en Kenia (2007-2012). Ha desempeñado además otros cargos de responsabilidad en el sistema de la ONU.



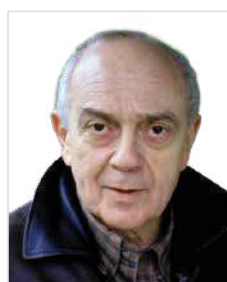
**Bina Agarwal** fue presidenta de la Sociedad Internacional de Economía Ecológica. Es experta en derechos de propiedad de la tierra y seguridad alimentaria y ha publicado libros premiados sobre temas de género y tenencia de la tierra. Recibió el premio Padma Shri de manos del Presidente de India.



**Molly Anderson** es especialista en hambre, sistemas alimentarios y colaboraciones multipartitas para la sostenibilidad. Ha dirigido programas académicos interdisciplinarios y también ha participado en la planificación de sistemas alimentarios regionales.



**Million Belay** es fundador de la ONG, MELCA-Ethiopia y de la Alianza for Food Sovereignty in Africa (AFSA). Es experto y defensor de la conservación forestal, resiliencia, medios de sustento originarios y soberanía de alimentos y semillas.



**Claude Fischler** ha dirigido instituciones de investigación francesas de primer orden y ha formado parte de comités nacionales y europeos de seguridad alimentaria. También acumula un extenso historial de investigaciones innovadoras y transdisciplinarias sobre alimentación y nutrición.



**Emile Frison** es experto en conservación y biodiversidad agrícola. Ha dirigido la organización mundial de investigación para el desarrollo, Bioversity International durante diez años, luego de haber ocupado cargos importantes en varios institutos mundiales de investigación.



**Steve Gliessman** fundó uno de los primeros programas formales de agroecología en el mundo. Cuenta con más de 40 años de experiencia en la enseñanza, investigación, publicación y producción en el campo de la agroecología.



**Corinna Hawkes** es experta en sistemas alimentarios, nutrición y salud y forma parte de la Comisión para acabar con la obesidad infantil de la Organización Mundial de la Salud. También trabaja como asesora para gobiernos y organismos internacionales.



**Hans Herren** ha sido galardonado con el World Food Prize (1995) y el Right Livelihood Award (2013). Asimismo ha gestionado organizaciones internacionales de agricultura e investigación en biociencias, además de desempeñar un papel destacado en evaluaciones científicas mundiales.



**Phil Howard** es un experto en cambios en el sistema alimentario y en la visualización de estas tendencias. Ha escrito contribuciones prominentes para el debate público sobre la concentración, consolidación y el poder en los sistemas alimentarios.



**Martin Khor** es Director Ejecutivo del South Center, organización intergubernamental que ofrece asistencia a países en desarrollo en el marco de negociaciones comerciales y climáticas. Anteriormente fue director de la Red del Tercer Mundo.



**Melissa Leach** es directora del Institute of Development Studies (IDS) en la Universidad de Sussex y fundadora del Centro ESRC STEPS (Social, Technological and Environmental Pathways to Sustainability).



**Lim Li Ching** es una destacada investigadora vinculada a las ONG especializada en la agricultura sostenible, biotecnología y bioseguridad. Fue autor regional principal en el proceso internacional IAASTD y ha contribuido en varios informes de la ONU.



**Desmond McNeill** es un experto en economía política y gobernanza global. Ha dirigido el Centro para el Desarrollo y el Medio Ambiente en la Universidad de Oslo, además de presidir el Independent Panel on Global Governance for Health.



**Pat Mooney** es el cofundador y director ejecutivo de ETC Group. Es también experto en diversidad agrícola, biotecnología y gobernanza mundial con décadas de experiencia en la sociedad civil internacional.



**Maryam Rahmanian** es consultora internacional en temas de biodiversidad y agroecología. Fue investigadora asociada en el Centre for Sustainable Development and Environment (CENESTA), una ONG iraní, de 2001 a 2014.



**Cécilia Rocha** es directora de la Escuela de Nutrición en la Universidad Ryerson (Toronto). Además es autoridad destacada en políticas alimentarias y de nutrición en Brasil, incluyendo los exitosos experimentos en el municipio de Belo Horizonte.



**Johan Rockstrom** es el mayor experto mundial en resiliencia, sostenibilidad y desarrollo sostenible. Originó el desarrollo del marco de referencia 'Planetary Boundaries' (límites planetarios) para identificar umbrales ambientales.



**Phrang Roy** ha sido Presidente Adjunto del FIDA y Secretario General Adjunto de la ONU. Tiene más de 30 años de experiencia internacional de apoyo al desarrollo rural y a la agricultura de pequeña escala y de comunidades indígenas.



**Laura Trujillo-Ortega** es experta en la ecología y economía políticas de las redes alimentarias mundiales. Ha dado cátedra en Estados Unidos, España y varios países latinoamericanos. Además, ha cofundado dos ONG para la agroecología.



**Paul Uys** cuenta con 40 años de experiencia mundial en ventas detallistas (retail). Se especializa en creación de marcas, desarrollo de productos y aprovisionamiento sostenible. Ahora asesora a varios organismos en temas de sostenibilidad, uno de ellos es el Marine Stewardship Council.

