

**Consejo Editorial de Libros en Acción:**

Miguel Brieua, José Luis Fernández-Casadevante, Belén Copegui, Yayo Herrero,  
Valentín Ladrero y Pedro Ramiro.

**Título:** Arraigar las instituciones  
Propuestas de políticas agroecológicas desde los movimientos sociales

**Autores:** Nuria Alonso Leal, Isabel Álvarez, Aurora Álvarez Veinguer,  
José Bellver, Ángel Calle Collado, María de Castro Domínguez,  
Ariana S. Cota, Sandra Ezquerro, Borja Iñigo Fernández Alberdi,  
José Luis Fdez. Casadevante Kois, Rocío García Soto, David Gallar,  
Luis González Reyes, Yayo Herrero, Rubén Martínez, Chiara Olivieri,  
Antonia Olmos Alcaraz, Antonio Ortega Santos, María Eugenia R. Palop,  
Concepción Piñeiro, Marta G. Rivera Ferre, Luca Sebastiani,  
Yolanda Sampedro Ortega, Rubén Suriñach, Isabel Vara  
y Carolina Yacamán Ochoa.

**Portada:** Miguel Brieua

**Corrección:** Sergio España

**Edita:** Libros en Acción

La editorial de Ecologistas en Acción,  
C/ Marqués de Leganés 12, 28004 Madrid, Tel: 915312739,  
Fax: 915312611, formacion@ecologistasenaccion.org  
www.ecologistasenaccion.org

© Ecologistas en Acción y los autores/as

**Primera edición:** Junio 2017

Impreso en papel 100% reciclado, ecológico, sin cloro.

ISBN: 978-84-946151-6-0

Depósito Legal: M-14155-2017



**CC** creative commons

Este libro está bajo una licencia Reconocimiento-No comercial-Compartir bajo la misma licencia 3.0 España de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/>



# Arraigar las instituciones

Propuestas de políticas agroecológicas  
desde los movimientos sociales

Varios autores



COLECCIÓN  
CARTOGRAFÍAS DEL VIVIR

Nº 8



LIBROS  
EN ACCIÓN

# Índice

Autoría.....	13
--------------	----

## Bloque 1

<b>Introducción. Semillas en la nieve o la oportunidad para el despliegue de las políticas públicas agroecológicas</b> .....	19
--	----

1.1. Cambiar los sistemas alimentarios no es una opción, es un imperativo ..	24
1.2. De la transición agroecológica a los sistemas agroalimentarios locales .....	27
1.3. Arrancar con lo que tenemos a mano: el marco actual de las políticas agroecológicas en la UE y el Estado español.....	30
1.4. Pasar a la ofensiva: una ventana de oportunidad política para la agroecología .....	34

## Bloque 2

<b>Los tiempos están cambiando: fundamentación y contextualización de las políticas públicas agroecológicas</b> .....	39
---	----

2.1. <b>Agroecología y políticas públicas para la sustentabilidad agroalimentaria</b> <i>Manuel González de Molina</i> .....	40
1. Introducción .....	40
2. El principal objetivo de la agroecología política: la disminución del perfil metabólico de las sociedades desarrolladas .....	41
3. El riesgo de la «convencionalización».....	42
4. ¿Cómo hacer esto posible? .....	44
Referencias.....	46
2.2. <b>Innovación social, gobernanza y políticas públicas para la transición agroalimentaria.</b> <i>Joan Subirats y Josep Espluga</i> .....	48
1. Los límites de la gestión pública ante la incertidumbre y la complejidad...	48
2. La participación para afrontar la complejidad y enriquecer las decisiones....	50
3. Políticas públicas para la transición del sistema agroalimentario .....	53
Referencias.....	55
2.3. <b>El campesinado en defensa de un medio rural vivo y de la soberanía alimentaria.</b> <i>Belén Verdugo</i> .....	56
1. De dónde venimos y dónde estamos.....	56



2.	Hacia dónde queremos ir: propuestas de políticas públicas agroecológicas desde el campesinado.....	58
<b>2.4.</b>	<b>Lucha global por la soberanía alimentaria. Batallas y retos</b>	
	<i>Isa Álvarez Vispo</i> .....	62
1.	Reivindicaciones y principales puntos de incidencia a nivel global.....	63
2.	Escenarios complejos, alianzas imprescindibles.....	67

### Bloque 3

	<b>Políticas públicas para la escala municipal</b> .....	69
<b>3.1.</b>	<b>Estrategias alimentarias urbanas: transformando nuestras ciudades a través de la comida.</b> <i>Ana Moragues Faus</i> .....	70
1.	Introducción: las ciudades como espacios alimentarios.....	70
2.	Estrategias urbanas alimentarias: cambiando nuestros territorios.....	71
3.	Reflexiones a pie de campo y ciudad.....	76
	Materiales y referencias.....	77
<b>3.2.</b>	<b>Dinamización de sistemas agroalimentarios y redes de distribución locales</b>	
	<i>Carles Soler</i> .....	78
1.	Contexto actual.....	78
2.	Medidas de fomento de redes locales de distribución y comercialización ...	79
3.	Un ejemplo de central de compras como espacio transformador del circuito alimentario.....	83
4.	Un ejemplo de dinamización del pequeño comercio con producto local ...	84
<b>3.3.</b>	<b>Protección y fomento de los usos agrarios desde el urbanismo</b>	
	<i>Marian Simón Rojo, Ana Zazo Moratalla y Nerea Morán Alonso</i> .....	87
1.	La mala fama del urbanismo.....	87
2.	Sin tierra no habrá soberanía alimentaria. Proteger, recuperar, regenerar.....	89
3.	Planes y figuras específicas para los espacios agrarios.....	92
4.	Recomponer el sistema productivo local para dar recorrido a la agroecología.....	94
5.	Refuerzo de los lazos afectivos y culturales de la mano del urbanismo ..	95
	Referencias.....	97
<b>3.4.</b>	<b>Cultivando ciudades comestibles: las potencialidades de la agricultura urbana.</b> <i>José Luis Fdez. Casadevante 'Kois'</i> .....	98
1.	La agroecología de las macetas: los huertos en terrazas y azoteas.....	98

2.	Cultivando a las personas: los huertos escolares .....	99
3.	Sembrar convivencia y agroecología en el corazón de las ciudades. De la informalidad a la regularización de los huertos comunitarios.....	100
4.	De los huertos de ocio a los huertos sociales .....	103
	Referencias.....	105
<b>3.5.</b>	<b>Gestión de los biorresiduos a través del compostaje descentralizado</b>	
	<i>Beatriz Martín Castro - Red de Municipios por el Compostaje Urbano.....</i>	106
1.	Diagnóstico.....	106
2.	Necesidad de una recogida separada de los biorresiduos .....	108
3.	Propuestas concretas de políticas públicas.....	109
4.	Conclusiones.....	112
	Referencias.....	113
<b>3.6.</b>	<b>Redes y comunidades de intercambio. Las monedas sociales y complementarias como herramientas de transición ecológica</b>	
	<i>Franco Llobera.....</i>	114
1.	Tipos de monedas y casos más notables .....	114
2.	Desde el capital social.....	115
3.	De la crítica económica a las alternativas de base.....	116
4.	Comunidades de intercambio .....	117
5.	Paradojas de las monedas sociales en las transiciones agroecológicas...	118
6.	El equilibrio biorregional.....	122
7.	Conclusiones .....	123
<b>3.7.</b>	<b>Respuestas agroecológicas a la emergencia alimentaria</b>	
	<i>Ariadna Pomar y Guillem Tendero.....</i>	124
1.	La gestión neoliberal de la pobreza alimentaria.....	124
2.	Respuestas en clave agroecológica.....	126
	Referencias.....	131
<b>3.8.</b>	<b>Formación y educación agroecológicas</b>	
	<i>Daniel López y Mamen Cuéllar.....</i>	133
1.	La educación, ¿al servicio de qué sociedad?.....	133
2.	Educación para escolares de primaria y secundaria.....	134
3.	Enseñanzas secundarias profesionales en producción agroecológica....	135
4.	Formación universitaria (pregrado y posgrado).....	136
5.	Educación no formal para adultos .....	138
6.	Conclusiones.....	142



<b>3.9. Comunicación y fomento de la cultura alimentaria y la vinculación identitaria urbano-rural. Conchi Piñeiro</b> .....	144
1. Diagnóstico de la situación actual. Principales retos a los que nos enfrentamos.....	144
2. Propuestas concretas de políticas públicas en base a las carencias identificadas.....	148
<b>3.10. El nuevo campesinado emergente</b> <i>Elisa Oteros-Rozas, Neus Monllor y Patricia Dopazo</i> .....	155
1. Contexto.....	155
2. Breve diagnóstico. Descripción de los jóvenes en la agroecología.....	156
3. Políticas públicas para el establecimiento de jóvenes en actividades agroecológicas.....	157
4. Conclusiones.....	163

#### Bloque 4

<b>Políticas públicas en la escala autonómica</b> .....	165
<b>4.1. Ordenar el territorio desde un enfoque biorregional</b> <i>Nerea Morán</i> .....	166
1. Territorios invisibles.....	166
2. Reterritorializar la soberanía alimentaria.....	167
Referencias bibliográficas.....	174
<b>4.2. Políticas y actuaciones públicas para fortalecer la conservación de los espacios naturales por medio de la agroecología</b> <i>Marta Múgica, Diego García, Carlota Martínez, Francisco Rivero</i> .....	175
1. La Red Natura 2000 y la relevancia de las prácticas agrarias.....	175
2. ¿Cómo incorporar las buenas prácticas agrarias a los instrumentos de gestión de la Red Natura 2000?.....	178
<b>4.3. Los PDR y los grupos de acción local: propuestas de desarrollo rural agroecológico. Mar Cabanes e Ignacio Mancebo</b> .....	183
1. Las políticas públicas de desarrollo rural como marco de actuación.....	183
2. Oportunidades en los actuales PDR desde una perspectiva agroecológica.....	185
3. Los grupos de acción local como espacios de transformación territorial.....	189
4. Observaciones finales.....	191

<b>4.4. Dinamización local y extensión rural agroecológicas</b>	
<i>Daniel López, Ariadna Pomar, Guillem Tendero, Marina Di Masso, Josep Esplugas y Laura Calvet-Mir</i> .....	192
1. Una nueva extensión rural para la agroecología. Participación, sostenibilidad y sistemas alimentarios locales.....	192
2. La dinamización local agroecológica como política de desarrollo rural ...	193
3. Implicación actual de la extensión agraria en el fomento de la transición agroecológica.....	194
4. Sistemas de asesoría y dinamización para la agricultura ecológica.....	195
5. El papel de los comités de agricultura ecológica.....	197
6. Los consorcios locales entre Administración, Universidad y sector agrario ...	198
7. Conclusiones: la dinamización local, clave en la territorialización de los sistemas agroalimentarios.....	200
<b>4.5. Propuestas feministas para la agroecología. La mirada de género</b>	
<i>Leticia Urretabizkaia Gil y Verónica Ecurriol Martínez</i> .....	201
1. Diagnóstico de la situación de las mujeres en el entorno rural.....	201
2. Propuestas de políticas públicas.....	202
3. A modo de conclusión.....	208
Referencias.....	209
<b>4.6. Propuestas y recomendaciones para impulsar políticas activas encaminadas a la gobernanza responsable, justa y democrática de la tierra</b>	
<i>Fernando Fernández Such</i> .....	210
1. Necesidad de reformar el marco político general para la gestión sostenible y responsable de la Tierra.....	210
2. Necesidad de una institucionalidad adecuada, cercana, dinámica y proactiva en el acceso democrático y justo a la tierra.....	212
3. Necesidad de establecer mecanismos de protección del suelo agrario.....	215
4. Necesidad de establecer mecanismos de redistribución justa de la tierra...	216
5. Necesidad de medidas fiscales y jurídicas que incidan en el mercado de la tierra.....	218
6. Una política agrícola común reorientada hacia la pequeña y mediana explotación familiar y social.....	219
<b>4.7. Las condiciones necesarias para una adecuada modernización de los regadíos. Santiago Martín Barajas</b> .....	221
1. El agua como bien social: de los nuevos regadíos a la modernización de regadíos.....	221
2. Problemas de la modernización de regadíos.....	222



3.	¿Cómo emprender la modernización de regadíos desde una perspectiva agroecológica? .....	223
4.	Restauración agroecológica de regadíos tradicionales .....	224
<b>4.8.</b>	<b>Políticas de conservación, promoción y difusión de la biodiversidad agraria y el conocimiento tradicional asociado</b>	
	<i>María Carrascosa y Josep Roselló</i> .....	226
1.	El contexto actual de la biodiversidad cultivada y el conocimiento tradicional .....	226
2.	Propuestas para el fomento del uso de la biodiversidad cultivada desde las políticas públicas regionales.....	227
	Referencias.....	233
<b>4.9.</b>	<b>Organismos modificados genéticamente</b>	
	<i>Gabriela Vázquez</i> .....	234
1.	Medidas generales de control sobre los cultivos transgénicos .....	234
2.	Medidas de prohibición del cultivo a nivel municipal, regional y estatal.....	237
<b>4.10.</b>	<b>Fiscalidad ambiental y agricultura ecológica</b>	
	<i>Autoría: un funcionario de un servicio público de investigación agraria</i> .....	240
1.	Fiscalidad ambiental: fundamentos teóricos.....	240
2.	Instrumentos empleados en la UE.....	242
3.	La fiscalidad en el sector agrario.....	245
4.	Propuesta final: hacia una verdadera fiscalidad ecológica.....	247
	Referencias.....	248
<b>4.11.</b>	<b>La compra pública como factor de impulso agroecológico o de cómo Gulliver terminó apoyando a Lillíput</b>	
	<i>José Luis Fernández Casadevante y Nerea Morán</i> .....	249
1.	Los cuentos y las cuentas de la compra pública alimentaria en el Estado español.....	251
2.	Experiencias capaces de alimentar el cambio.....	252
3.	Desde marcos normativos que permitan la innovación social y la participación.....	254
4.	Algo se está cocinando en los comedores escolares.....	255
5.	Conclusiones.....	258
	Referencias.....	259



<b>4.12. Normativas higiénico-sanitarias. María Andrés Azcoitia.....</b>	<b>260</b>
1. Introducción: diagnóstico.....	260
2. Retos para las pequeñas producciones.....	261
3. Propuestas desde los movimientos sociales.....	264
<b>4.13. Políticas para la defensa de la ganadería extensiva y el pastoralismo</b>	
<i>Pedro María Herrera</i> .....	267
1. La ganadería extensiva en el contexto ibérico.....	267
2. Un diagnóstico oscuro sobre una realidad compleja.....	268
3. Definición e información, estableciendo el marco conceptual.....	271
4. Reconocer y diferenciar la ganadería extensiva, un primer paso.....	271
5. Una estrategia consensuada, la hoja de ruta para las políticas públicas.....	272
6. Potenciando las características únicas de la ganadería extensiva.....	272
7. Un modelo de gestión pastoralista para el medio natural ibérico.....	274
8. Animales libres, animales sanos.....	275
9. Los ganaderos y ganaderas también necesitan protección.....	276
10. Una ganadería rentable sin la carga de las subvenciones.....	277
11. Aumentando la consideración y la visibilidad social de la ganadería extensiva.....	278
12. Apoyando los servicios ambientales de los sistemas ganaderos extensivos.....	279

## Bloque 5

<b>Políticas públicas en la escala estatal.....</b>	<b>283</b>
<b>5.1. Regulación más exhaustiva de la cadena alimentaria</b>	
<i>Andoni García Arriola</i> .....	284
1. Regulación de mercados y precios: aranceles y protección de mercado interior.....	284
2. La PAC y su aplicación en el Estado español.....	287
3. La Ley 12/2013, de Medidas para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria.....	288
<b>5.2. Avances y límites de una política de agroecología frente a la hegemonía de la agroindustria: reflexiones a partir de Brasil</b>	
<i>Paulo Petersen</i> .....	292
1. Una coyuntura política favorable a la innovación institucional.....	292
2. La retórica de la convivencia.....	295
3. La propuesta de la sociedad civil.....	296
4. La PNAPO oficializada.....	298
5. Para concluir.....	300

**Bloque 6**

<b>Cierre de ciclo o alimentar modelos fértiles de sociedad</b> .....	303
6.1 Algunos retos generales para el desarrollo de políticas públicas agroecológicas .....	308
6.2. Algunos debates operativos que quedan abiertos.....	317
6.3. Más allá de las políticas agroecológicas .....	329
Referencias .....	330



## Autoría

### Equipo editor:

**Daniel López García** – Fundación Entretantos, doctor en agroecología e investigador en metodologías participativas para la transición agroecológica y redes alimentarias alternativas. Miembro del equipo coordinador del posgrado en Dinamización Local Agroecológica de la UAB. Miembro de Ecologistas en Acción.

**Jose Luis Fdez. Casadevante Kois** – Sociólogo, experto internacional en soberanía alimentaria por la UNIA. Miembro de la cooperativa de trabajo asociado GARUA desde 2009 dedicada a impulsar investigaciones, proyectos y procesos formativos relacionados con la ecología social. Activista del movimiento vecinal desde hace más de una década, actualmente involucrado en promover proyectos de agricultura urbana como responsable de Huertos Urbanos de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM). Su blog es *Raíces en el asfalto*.

**Elisa Oteros Rozas** – Investigadora postdoctoral Andalucía Talent Hub entre la Universidad Pablo de Olavide y la Universidad de Copenhague, actualmente desarrollando el proyecto [www.reverdea.com](http://www.reverdea.com) sobre nuevas ruralidades. Miembro de Ecologistas en Acción y activista en defensa de la soberanía alimentaria y la ganadería extensiva.

**Nerea Morán Alonso** – Surcos Urbanos. Doctora arquitecta por la Universidad Politécnica de Madrid. Trabaja en investigación, formación y asesoría técnica en sistemas agroalimentarios, urbanismo sostenible y resiliencia urbana. Participa en la plataforma Madrid Agroecológico.

### Autoría de capítulos:

**Ana Moragues Faus** – Doctora, investigadora en sistemas agroalimentarios sostenibles en la Universidad de Cardiff (Cardiff School of Geography and Planning).

**Ana Zazo Moratalla** – Profesora del Departamento de Urbanismo y Diseño Urbano de la Universidad de Bio Bio, Chile. Doctora arquitecta por la Universidad Politécnica de Madrid. Surcos Urbanos.

**Andoni García** – Ganadero en Karrantza (Bizkaia), miembro de EHNE-Bizkaia y de la Ejecutiva Nacional de la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG).

**Ariadna Pomar León** – Miembro de la asociación «Arran de terra. Eines per la Dinamització Local agroecològica», de la Aliança per la Sobirania Alimentària de Catalunya y del equipo coordinador del posgrado en Dinamización Local Agroecológica en la UAB.



**Beatriz Martín** – Bióloga, trabaja en temas relacionados con el compostaje doméstico y comunitario desde 2002, principalmente en la asociación ecologista GRAMA. Desde 2010 es la responsable de la coordinación de la oficina técnica de la Red Estatal de Entidades Locales por el Compostaje doméstico y comunitario (Composta en Red).

**Belen Verdugo** – Agricultora ecológica en Piñel de Abajo (Valladolid), exresponsable del Área de Mujer en la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) y expresidenta de la organización de mujeres rurales CERES.

**Carles Soler Novàs** – Equipo editor de la revista *Soberania Alimentaria, Biodiversidad y Culturas*, forma parte de la Asociación Menjadors Ecològics de Catalunya y es concejal del grupo municipal Babord de Vilassar de Mar (Maresme, Barcelona).

**Conchi Piñeiro** – Doctora en educación ambiental, formadora e investigadora en consumo, economía social, medio ambiente y género. Miembro de Altekio S. Coop. Mad.

**Diego García Ventura** – Ha desarrollado su experiencia profesional en el mundo de los espacios naturales protegidos y trabaja como técnico del área de proyectos en la Fundación Fernando González Bernáldez.

**Fernando Fernández Such** – Miembro del Consejo Editorial de la revista *Soberania Alimentaria, Biodiversidad y Culturas*.

**Francisco Rivero** – Experto en financiación europea para el medio ambiente, trabajando para el Ministerio de Medio Ambiente y para la Fundación Biodiversidad. Desde el año 2010 trabaja en la Fundación Fernando González Bernáldez.

**Franco Llobera** – Asistencia técnica de la Red de Municipios Agroecológicos TERRAE para la que ha escrito un manual sobre emisión de monedas desde la iniciativa municipal. También realiza asistencia técnica a la Sociedad Española de Agricultura Ecológica y la Federación agroalimentaria de CC. OO. Activista en Madrid Agroecológico y socio de Economías BioRegionales, asociación desde la que se está diseñando una moneda respaldada en el coste y el valor ecológico de los residuos.

**Gabriela Vázquez** – Miembro del Área de Agroecología, Soberanía Alimentaria y Medio Rural de Ecologistas en Acción. Licenciada en biotecnología y coordinadora del Observatorio OMG, web de Ecologistas en Acción sobre cultivos y alimentos transgénicos ([www.observatorio-omg.org](http://www.observatorio-omg.org)).

**Guillem Tenedor Acín** – Miembro de la asociación «Arran de terra. Eines per la Dinamització Local agroecològica», de la Aliança per la Sobirania Alimentària de Catalunya y del equipo coordinador del posgrado en Dinamización Local Agroecológica en la UAB.



**Isabel Álvarez** – Nieta de campesinas, hija de la emigración de las maletas de cartón y rebelde de vocación. En su día me formé como maestra en Educación Especial y realicé un postgrado en Inmigración. Años más tarde, la vida me llevó a mirar a la raíz y a la tierra y a formarme como experta en soberanía alimentaria y agroecología. En los últimos 10 años he estado involucrada en proyectos que trabajan por la soberanía alimentaria, trabajando y militando en diferentes espacios, sobre todo en las que tienen que ver con vincular a la producción y consumo. Desde el año 2009 formo parte del equipo técnico del sindicato EHNE-Bizkaia y desde el año 2015 soy miembro del Comité de Coordinación del Mecanismo de la Sociedad Civil del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en Roma.

**Ignacio Mancebo** – Agroecología y Soberanía Alimentaria en Castilla-La Mancha (ASACAM). Agroecólogo y especialista en soberanía alimentaria. Máster en Agroecología (UNIA-UPO) e ingeniero agrícola y del medio rural (UCLM).

**Joan Subirats Humet** – Doctor en ciencias económicas y catedrático de ciencia política y de la Administración en la Universidad Autónoma de Barcelona. Es fundador e investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas en la citada universidad.

**Josep Espluga Trenc** – Profesor de sociología en la Universitat Autònoma de Barcelona y miembro del Institut de Govern i Polítiques Públiques (UAB). Codirector del posgrado en Dinamización Local Agroecológica de la UAB.

**Josep Roselló i Oltra** – Ingeniero técnico agrícola y licenciado en Ciencias Ambientales. Actualmente pertenece al Servicio de Producción Ecológica de la Conselleria de Agricultura valenciana. Ha trabajado en la formación y transferencia de tecnología agraria y en experimentación en horticultura ecológica, semillas y materia orgánica. Ha participado en la fundación de la Red de Semillas y de Llavors d'Ací, donde continua colaborando. Es citricultor ecológico a tiempo parcial desde hace 25 años.

**Laura Calvet Mir** – Investigadora en la Universitat Oberta de Catalunya. Doctora en antropología e investigadora en conocimiento ecológico tradicional y agricultura urbana. Miembro del equipo coordinador del posgrado en Dinamización Local Agroecológica de la UAB.

**Leticia Urretabizkaia Gil** – Activista, investigadora y formadora independiente en temas relacionados con propuestas transformadoras afines y complementarias como la soberanía alimentaria, los feminismos, la economía social y solidaria y el decrecimiento. Sobre la conjunción de estas propuestas en los países andinos trata su tesis doctoral en el instituto Hegoa de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.

**Mamen Cuéllar Padilla** – Instituto de Sociología y Estudios Campesinos (Universidad de Córdoba). Investigación y docencia en procesos de ciencia con la gente y construcción de sistemas agroalimentarios agroecológicos.



**Marian Simón** – Surcos Urbanos. Doctora arquitecta, profesora asociada en el departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela de Arquitectura en la Universidad Politécnica de Madrid. Plataforma Madrid Agroecológico.

**Manuel González de Molina Navarro** – Catedrático de historia contemporánea en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Cooordinador del programa de máster y doctorado en Agroecología de la Universidad Internacional de Andalucía. Ex director general de Agricultura Ecológica de la Junta de Andalucía.

**Mar Cabanes** – Agroecología y Soberanía Alimentaria en Castilla-La Mancha (ASACAM). Especialista en desarrollo territorial. Miembro del grupo de investigación «Cooperativismo, Desarrollo Rural y Emprendimientos Solidarios en la Unión Europea y Latinoamérica» de la Universidad de Alicante.

**María Andrés Azcoitia** – Campesina instalada en Villares del Saz, Cuenca. Forma parte del proyecto familiar Lactonatur de ganadería extensiva de ordeño y elaboración de lácteos artesanales. Enredada en el activismo ecologista y dinamizadora del movimiento agroecológico allá donde le dejan.

**María Carrascosa** – Ingeniera Agrónoma y Máster en Agricultura ecológica. Desde hace 15 años centra su actividad profesional en el desarrollo de iniciativas y acciones en el marco de la soberanía alimentaria, agroecología, biodiversidad cultivada, agricultura familiar y canales cortos de comercialización. En ese sentido se destaca su labor en la cooperativa de productores ecológicos gaditanos Agrícola Pueblos Blancos S.C.A., la Red estatal de Semillas “Resembrando e Intercambiando” y la Red Andaluza de Semillas “Cultivando Biodiversidad”, donde desarrolla su actividad laboral desde hace siete años.

**Marina di Masso** – Miembro de la Cátedra de Agroecología de la Universitat de Vic-Universitat Central de Catalunya e investigadora en la Universitat Oberta de Catalunya. Doctora en sociología y miembro del equipo coordinador del posgrado en Dinamización Local Agroecológica de la UAB.

**Marta Múgica de la Guerra** – Directora de la Fundación Fernando González Bernáldez desde 2010 y coordinadora de la Oficina Técnica de EUROPARC-España.

**Neus Monllor** – Doctora en geografía y medio ambiente. Emprendedora rural y consultora en Arrels a Taula, trabaja desde hace más de diez años en proyectos de desarrollo rural, desde una óptica de nuevo campesinado y cocina comprometida.

**Patricia Dopazo Gallego** – Agroecóloga. Forma parte del equipo coordinador de la Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas. Participa en la dinamización de redes y procesos por la soberanía alimentaria en el País Valencià y a nivel estatal, trabajando especialmente las sinergias entre Economía Social y Solidaria, Economía Feminista y Agroecología.

**Paulo Petersen** – Ingeniero Agrónomo, investigador y activista agroecológico. Es coordinador ejecutivo de la asociación “AS-PTA-Agricultura Familiar y Agroecología”, y vicepresidente de la Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), Brasil.

**Pedro M<sup>a</sup> Herrera** – Biólogo y especialista en planificación territorial. Trabaja fundamentalmente desde la Fundación Entretantos, donde dirige proyectos de apoyo a sistemas ganaderos de alto valor natural, agroecología y desarrollo sostenible. En la actualidad se encuentra implicado en el desarrollo de la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo y mantiene un papel muy activo en el impulso de políticas de fomento del pastoreo y la extensividad.

**Santiago Martín Barajas** – Ingeniero Agrónomo. En 1983 participó en la creación del Grupo Ecologista de Agrónomos (GEDEA), y en 1985 en la de la Coordinadora Madrileña de Defensa de la Naturaleza (COMADEN). Entre 1986 y 1998 fue presidente de la coordinadora de organizaciones de Defensa Ambiental (CODA) y entre 1990 y 2000 militó en AEDENAT. En 1998 participó en la creación de Ecologistas en Acción, siendo Coordinador General entre 1998 y 2002.

**Verónica Escurriol Martínez** – Feminista, exinvestigadora sobre soberanía alimentaria y género, actual profesora de secundaria, vinculada con luchas sociales, ecologistas y feministas, y amante de las riquezas locales mantenidas a través de los tiempos.



**Bloque 1**  
**Introducción.**  
**Semillas en la nieve**  
**o la oportunidad para**  
**el despliegue de las políticas**  
**públicas agroecológicas**





*La sociedad, el Estado y sus instituciones son como la geografía apacible de una campiña. Parecen estáticas, fijas, inamovibles. Pero eso solo es la superficie; por debajo de esa geografía hay intensos y candentes flujos de lava que circulan de un lugar a otro, que se superponen unos frente a otros y que van modificando desde abajo la propia topografía.*

*Y cuando vemos la historia geológica, con fases de duración de millones de años, vemos que esa superficie fue trabajada, fue fruto de corrientes de lava ígnea que brotaron sobre la superficie arrasando a su paso toda la anterior fisonomía, creando en su flujo, montañas, valles, precipicios; que, con el tiempo, se solidificaron dando lugar a la actual geografía. Las instituciones son igual que la geografía: solidificaciones temporales de luchas, de correlaciones de fuerza entre distintos sectores sociales, y de un estado de esa correlación de fuerza que, con el tiempo, se enfrían y petrifican como norma, institución o procedimiento.*

*En el fondo, las instituciones nacen de luchas pasadas y con el tiempo olvidadas y petrificadas; en sí mismas son luchas objetivadas, pero además, sirven a esas luchas, expresan la correlación de fuerzas dominante de esas luchas pasadas y que ahora, con el olvido, funcionan como estructuras de dominación sin aparecer como tales estructuras de dominación.*

Álvaro García Linera

A lo largo de la historia, los mercados y los gobiernos han estado entrelazados con instituciones sociales y comunidades locales que los anclaban al territorio y controlaban los valores y normas culturales subyacentes. Estos lazos daban lugar a sociedades unidas por una suerte de economía moral (Thomson, 1995) basada en una ética de la subsistencia que priorizaba la reproducción social de las comunidades y la persecución del bienestar colectivo frente al lucro personal.

Sin ánimo de promover una mirada romántica ingenua o idealizada sobre un pasado en el que, en ocasiones, la escasez, la pobreza y las desigualdades reinaban, sí creemos necesario reconocer que las sociedades tradicionales funcionaban bajo otra lógica económica y territorial. Tal y como narra Polanyi en *La gran transformación* (Polanyi, 2007), la historia del capitalismo es una huida de estas regulaciones sociales para extender el gobierno de la ley de la oferta y la demanda a lo que podríamos añadir el rechazo a las limitaciones geográficas y ecológicas de la economía.

Igual que la economía se ha desvinculado progresivamente de la satisfacción de necesidades para centrarse en la producción indiscriminada de bienes y servicios para el mercado, las instituciones públicas han sufrido un proceso de desapego por los intereses de las comunidades a las que se debían. Las resistencias sociales no han impedido que, de forma hegemónica, las instituciones formales hayan devenido cómplices de la mercantilización de la vida en sus múltiples dimensiones mediante el desarrollo de políticas públicas (económicas, educativas, culturales )



y el diseño de arquitecturas legales y jurídicas que las legitimaban. Sin embargo, las instituciones, tanto las reglas formales como las normales no formales que dan forma al comportamiento humano, constituyen las raíces más extensas para los cambios sociales colectivos (Finnemore y Sikkink, 1998).

El funcionamiento del sistema agroalimentario es una de las realidades que de forma más notable ilustran ese conflictivo proceso de desarraigo social y de desterritorialización, con las injusticias sociales y las problemáticas ambientales que lleva asociadas. Ante este fenómeno, de forma lenta e imperceptible se ha ido configurando una alternativa en torno a la noción de agroecología: una propuesta que es simultáneamente una ciencia y una forma de conocimiento, un modo de manejo agronómico y un movimiento social que pretende transitar hacia la democratización y la sostenibilidad del conjunto de la cadena alimentaria (producción, distribución, consumo y disposición de residuos, Wezel *et al.*, 2009).

En nuestra geografía, la crisis y el acontecimiento social que han supuesto las movilizaciones del ISM se ha terminado traduciendo tanto en un mayor dinamismo de los tejidos asociativos, incluido el agroecológico, como en un terremoto político que ha provocado profundas modificaciones en el panorama institucional. Igual que las semillas esperan bajo la nieve la llegada de condiciones propicias, estas sacudidas han dejado la tierra removida, pronosticando un periodo proclive para sembrar nuevas prácticas y anunciando la existencia de una ventana de oportunidad para el despliegue de políticas públicas agroecológicas.

Este libro surge ante la visión compartida, de mucha gente ligada a la agroecología dentro y fuera de las instituciones, de que es el momento para movilizar recursos, intentar saltos de escala, arriesgar en la coproducción de políticas públicas y provocar pequeños cambios de tendencia que sean irreversibles. El objetivo es, por tanto, aportar herramientas concretas para el diseño y la promoción de procesos de transición agroecológica desde las Administraciones públicas y los instrumentos normativos y legales de los que estas se dotan.

El aporte realizado por el equipo coordinador ha sido el de agrupar y organizar una pluralidad de miradas de personas expertas en diversas facetas o temas ligados a las políticas públicas agroecológicas. Distintas piezas que puestas en conjunto nos permiten descifrar el puzle, observar la integralidad de la propuesta y la multidimensionalidad de los cambios a impulsar. Las semillas están sembradas, es el momento de que germinen y nos ayuden a arraigar las instituciones. Una vez enraizadas, podrán multiplicarse en cada nueva primavera.

La estructura del libro sigue un hilo conductor que pretende aportar coherencia a las diferentes aproximaciones técnicas que se realizan, a la vez que deja un amplio margen de libertad para su lectura. Podemos leerlo de forma íntegra o parcial, seleccionando aquellos capítulos que consideremos más relevantes, de un modo lineal o alternando el orden de lectura de los capítulos. El libro contempla una serie de artículos iniciales de índole general y panorámica internacional, para luego centrarse en el análisis de las políticas públicas municipales y autonómicas vigentes en nuestros territorios, así como en propuestas prácticas, útiles e inspiradoras.

Desde el equipo coordinador queríamos ofrecer, además, unos apuntes previos (este primer bloque introductorio) que contextualicen la importancia y pertinencia de un texto como este en la coyuntura que vivimos. A su vez, al final del libro ofrecemos una serie de reflexiones —o conclusiones—, tratando de sintetizar las líneas maestras de una propuesta integral que pretende ser transformadora y rupturista con el sistema agroalimentario industrial y globalizado, así como señalar los puntos débiles de esta misma propuesta en forma de debates abiertos y contradicciones.



## 1.1. Cambiar los sistemas alimentarios no es una opción, es un imperativo

Las motivaciones éticas, económicas o ambientales que se vienen acumulando desde hace tiempo no han servido para cambiar, de forma intencional y planificada, las lógicas de funcionamiento del sistema agroalimentario industrial. Sin embargo, si conectamos esta transformación con los síntomas de la crisis civilizatoria en que estamos inmersos, la alternativa va dejando de ser una opción para convertirse en un imperativo. La ausencia de procedimientos de decisión democráticos en el funcionamiento de una economía financiarizada y globalizada, el aumento de las desigualdades y el empobrecimiento social, los fuertes desequilibrios territoriales tanto norte-sur como centro-periferia, la creciente desafección hacia las instituciones políticas, los síntomas crecientes de la crisis ecológica expresada en problemáticas como el cambio climático, la pérdida masiva de biodiversidad o el «pico del petróleo» y de otros recursos minerales básicos, entre otros procesos, dibujan un escenario de futuro donde lo más utópico —por irreal— es pensar que todo puede seguir funcionando de la misma manera que lo ha hecho durante las últimas décadas.

La literatura de ciencia ficción tiene un género denominado *ucronía* o *novela histórica alternativa*: el juego es especular sobre realidades alternativas ficticias a partir de un momento en que cambia la historia. Todo apunta a que nos encontramos transitando uno de esos puntos de inflexión, la crisis civilizatoria se presenta como uno de esos momentos relevantes que van a determinar la historia futura. En función de las grandes decisiones que se tomen en estos años se condicionarán de forma irreversible los contextos en los que seguir tomando decisiones (Fernández Casadevante, 2016).

Este diagnóstico cada vez es más compartido por la comunidad científica, los organismos internacionales o las propias élites económicas y políticas mundiales. Una muestra es el *The Global Risks Report 2016*, donde se perfilan las principales amenazas para el conjunto de la economía global que identifica el Foro de Davos. En el escenario que anticipan para dentro de diez años, los principales problemas que vaticinan son el acceso al agua potable, el fracaso en la adaptación al cambio climático y las crisis alimentarias. Sin embargo, el consenso en los diagnósticos no implica acuerdo en las medidas a tomar, pues las respuestas dadas apuntalan las inercias socioeconómicas hacia una profundización del modelo vigente: el acaparamiento de tierras, los procesos de concentración empresarial en la industria agroalimentaria o la proliferación de un «solucionismo tecnológico» con retórica transformadora. *Climate-smart agriculture*, agricultura de precisión, alimentación sintética, granjas verticales, biotecnología, geoingeniería, ecointensificación o «intensificación sostenible» son, entre otros, los nuevos cantos de sirena para que el sistema alimentario global siga en las mismas manos, a pesar de que siga generando —como frías externalidades— miseria, inequidad y degradación social, ecológica, económica y cultural.



La insostenibilidad social y ecológica en que vivimos se enmarca además en una creciente complejidad y rigidez sistémicas que, lejos de solucionarse con tecnología, nos vuelven crecientemente vulnerables a perturbaciones tanto sociales (como la crisis financiera de 2008) como ambientales (como las derivadas del incremento en la frecuencia de eventos meteorológicos extremos). La construcción, visibilización y extensión de alternativas agroecológicas puede abrir nuevas rutas en la necesaria transformación del sistema agroalimentario hacia un modelo más justo socialmente y más adaptado a los límites biofísicos del planeta (Fernández Casadevante y Morán, 2012). Las mejores estrategias para aumentar la resiliencia socioecológica (entendida como la capacidad de los sistemas naturales y sociales de mantener, frente a perturbaciones de distinto tipo, su funcionamiento y capacidades esenciales sin superar umbrales críticos y sin cambiar por tanto de estado), se basan en la diversidad, el intercambio horizontal, la gestión colaborativa, la redundancia institucional, la capacidad de aprendizaje y la innovación enmarcada en la memoria socioecológica (Fernández Casadevante y Morán, 2012).

Hay un proverbio chino que dice que para salir de un pozo lo primero que se debe hacer es dejar de cavar, así que no queda otra opción que cortocircuitar las lógicas dominantes mediante la relocalización y reconstrucción de los sistemas alimentarios. Un proceso que pasa por invertir las prioridades de la economía convencional:

- Producir para satisfacer necesidades y no para el mercado global, manejando una noción multidimensional de beneficio y no simplemente la de rendimientos económicos.
- Fortalecer la vinculación de los sistemas agroalimentarios con el entorno local frente a la globalización y sus amenazas de deslocalización.
- Preocuparse activamente de que nuestra actividad sea compatible con la reproducción de los ecosistemas naturales y las comunidades locales, como base para un modelo perdurable en el tiempo frente a la insostenibilidad socioecológica actual.
- Impulsar circuitos cortos de comercialización frente a los grandes canales globales.
- Promover el asociacionismo y la intercooperación a lo largo de toda la cadena (producción, distribución y consumo) frente a la competencia y el individualismo.
- Apostar por un reequilibrio territorial que no suponga la subordinación del medio rural a los intereses urbanos, avanzando hacia una alianza entre la ciudad y el campo mediante nuevas figuras de ordenación territorial, nuevos imaginarios culturales y nuevos patrones de relación económica.

- Aumentar la descentralización económica y política frente a la centralización, que debe reducirse a aquellas medidas que exijan altos niveles de planificación y eficiencia en la gestión de recursos.
- Maximizar el aprovechamiento de las tecnologías que resulten apropiadas (de bajo coste, acceso libre, manejo y reparación sencillas...) frente a aquellas que generan dependencia.
- Aplicar de forma radical el principio de precaución frente a una innovación tecnológica fuera de control y cada vez más arriesgada.

El economista Manfred Max Neef suele afirmar que ante grandes males, son necesarias muchas soluciones pequeñas, coordinadas y coherentes. Según Elinor Ostrom, premio nobel de economía en 2009, las instituciones engloban todas las interacciones entre actores sociales y estructuras sociales que determinan cómo se toman e implementan las decisiones, cómo se ejerce el poder y cómo se distribuyen las responsabilidades. Desde la economía institucional se entiende así por instituciones tanto aquellas llamadas «formales», como los gobiernos o las políticas públicas, como las «informales», es decir, las costumbres, valores y patrones de comportamiento importantes para una sociedad. Las instituciones, en todas sus formas, junto con los actores y redes sociales, son esenciales para el manejo de la resiliencia socioecológica. La capacidad de transformar el conocimiento sobre las dinámicas socioecológicas en instituciones debería mejorar, por tanto, el acoplamiento entre las normas y los ecosistemas (Ostrom, 1990). Siguiendo estas premisas, la existencia de prácticas económicas alternativas, ya sean estas formales o informales, por parciales, fragmentarias o inacabadas que puedan resultar, deviene imprescindible en periodos de crisis, pues ponen a disposición de la sociedad nuevas estructuras y patrones de comportamiento (estilos de vida, valores, creencias, deseos o normas sociales).

Un ambicioso, complejo e inaplazable proceso que va a implicar cambios personales (patrones de consumo, dietas, imaginarios...), transformaciones colectivas (dinámicas de innovación social, cooperativización de la satisfacción de necesidades, movilización social...) y la puesta en marcha de políticas públicas que permitan consolidar nuevos derechos, alimentar estructuras de coordinación y saltos de escala. No se trata tan solo de cambiar las formas de consumo, sino especialmente de cambiar las formas de producción —como la forma más directa en la que nos relacionamos socialmente con nuestro entorno—, de forma que la producción no genere degradación sino riqueza social, ecológica y cultural; y esto a través del fortalecimiento de comunidades locales abiertas y capaces de generar innovaciones sociales y técnicas apropiadas a cada contexto y a los proyectos de cada comunidad. En definitiva, se trata de desarrollar formas de producir alimentos que sirvan para reproducir la vida y la comunidad (López García, 2015).



## 1.2. De la transición agroecológica a los sistemas agroalimentarios locales

Afirmábamos al inicio que la agroecología ha sido definida, precisamente, como la ciencia que estudia la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios. Sin embargo, otras visiones amplían el significado de la agroecología, más allá de la ciencia, como un conjunto de prácticas agrarias y un movimiento social (Wezel *et al.*, 2009). A partir de estas tres expresiones se pretende promover un incremento de la sostenibilidad en los sistemas agroalimentarios, en lo que se ha denominado *transición agroecológica*. Esta se ha aplicado mayormente a los procesos productivos y el rediseño de fincas agrarias. En los últimos años, las propuestas agroecológicas están tomando conciencia de la importancia de superar la escala de finca, ya que los procesos de insostenibilidad no se reducen a esta sino que incluyen al conjunto del sistema alimentario, tanto antes del proceso productivo agrario (producción y extracción de insumos) como después (procesado, empaquetado, distribución, almacenaje, preparación, deposición de residuos, etc.). Por ello, en la base de los procesos de transición agroecológica se sitúan las necesidades de reorganizar el sistema agroalimentario, cambiar los valores relativos a la cadena alimentaria y transformar la relación de las comunidades humanas con el territorio (Gliessman, 2010).

De hecho, al hablar de sostenibilidad nos vemos obligados a hablar también de *equidad*. La equidad es uno de los atributos de la sostenibilidad de los agroecosistemas (Conway, 1994), con importantes implicaciones en las prácticas agroalimentarias. Por ejemplo, la expulsión de determinadas comunidades campesinas de zonas de tierras fértiles les lleva a la sobreexplotación de otros ecosistemas (de llegada), normalmente de menor productividad y más frágiles. A su vez, la sobreexplotación que ejerce la producción agraria convencional sobre los ecosistemas y sobre la fuerza de trabajo puede ser vista como fruto de la creciente presión —a través de los precios— que los mercados globales ejercen sobre las pequeñas producciones. El contexto político e institucional en el que se desarrollan los flujos alimentarios tiene una importancia clave en su sostenibilidad; y desde esta perspectiva de distribución del acceso a los recursos, la sostenibilidad o insostenibilidad de los sistemas agroalimentarios es una cuestión eminentemente política. Al poner el acento en este contexto institucional nos situamos en lo que se ha denominado *agroecología política* (González de Molina, 2013).

Desde esta perspectiva de agroecología política, la escala territorial se amplía —tanto para los retos a analizar como para las propuestas a construir— para situar nuestra mirada en los sistemas agroalimentarios. Estos han sido definidos como el «conjunto de actividades, fases, tareas, recursos, normas y formas de organización asociadas a la función alimentaria» (Friedman y McMichael, 1989). La idea central que plantea el concepto es la interdependencia existente entre las distintas actividades y sectores que concurren en la función alimentaria, que no se pueden comprender de forma aislada, sino como parte de una estructura económica y política



de escala mayor. De esta forma, la transición agroecológica adopta una perspectiva sistémica que engloba al conjunto de actores y procesos que se relacionan con la alimentación, y conecta distintas escalas territoriales, ámbitos de la realidad social y momentos históricos.

Los sistemas alimentarios alternativos (SAA) han sido caracterizados en referencia al reequilibrio en las relaciones de poder en el sistema agroalimentario en un territorio y momento histórico definidos, especialmente en cuanto a los aspectos institucionales y políticos, que determinan las formas que adoptan los flujos alimentarios y su sustentabilidad. Los aspectos institucionales resultan un factor clave como garantes y promotores de una articulación equilibrada entre los actores que participan en la cadena de valor local, por ejemplo a partir de programas de compra pública y de cesión de infraestructuras y recursos para este proyecto redistributivo del acceso a los recursos. Por ello, los SAA también son comúnmente vinculados al concepto de sistemas agroalimentarios locales (SAL), con frecuentes referencias a los sistemas alimentarios regionales o de escala menor. La relocalización del sistema agroalimentario se plantea en un sentido físico, ecológico, comunitario, identitario y político (Feagan, 2007). Frente a un sistema globalizado —y todos los impactos ecosociales que genera— los SAL acortan la distancia geográfica entre las actividades y procesos de la cadena alimentaria, insertándola en los ciclos ecológicos y, a la vez, reduciendo tanto la distancia afectiva y relacional como el compromiso entre productores y consumidores, y de todos ellos con el propio territorio. Supone por tanto un nuevo modelo arraigado cultural, territorial, económica e institucionalmente. El alcance de este concepto trasciende con mucho el ámbito de las políticas agrarias, para conectarse con políticas territoriales, económicas, sobre los recursos naturales, educativas o culturales. Este enfoque amplio de las políticas agroecológicas es el que hemos aplicado en el presente libro. Desde nuestra perspectiva, la descentralización y relocalización de los SAA es una condición indispensable para avanzar hacia la sostenibilidad ecológica, y también la justicia social. Por un lado, debido a que posibilita el refuerzo de los denominados movimientos alimentarios y de su articulación con las Administraciones públicas desde un reequilibrio de las relaciones de poder en la cadena alimentaria. A su vez, la construcción de sistemas alimentarios locales y alternativos puede ser una potente herramienta, en manos de los movimientos sociales, para promover la sostenibilidad desde las escalas locales a las globales, lo que incluye la construcción de nuevas institucionalidades que trascienden las formas estatales y las reconfiguran. Estos dos ámbitos de acción —social y estatal— deben estar articulados y en equilibrio desde la perspectiva de la agroecología política.

Sin embargo, «lo local» es una categoría socialmente construida y, por lo tanto, ambigua, móvil y frágil. Existen «localismos defensivos» que no necesariamente incorporan criterios de sostenibilidad social (trabajo digno y vivo) ni ecológica (de la cuna a la tumba del alimento y de los insumos utilizados). Por contra, puede existir una gran diversidad de redes de distribución y comportamientos y preferencias del consumo respecto al producto local, cubriendo una gran diversidad de formas



de producción agraria, sin obedecer necesariamente a criterios de sostenibilidad ambiental ni justicia social (Winter, 2003). A su vez, la categoría de «lo local» puede ocultar una realidad en la que muchos productores —especialmente en zonas rurales o alejadas de grandes centros de consumo— se ven obligados a comercializar en mercados lejanos o convencionales. Y, por lo tanto, las redes de distribución alternativas pero «espacialmente extensas» (Winter, 2003) suponen una estrategia central para la sostenibilidad social de las producciones rurales sostenibles.

En este sentido, los SAL no se pueden limitar a las áreas metropolitanas o regiones-ciudad, ni orientarse hacia la autarquía y el aislamiento. En cambio, nuestro enfoque plantea una mirada que atraviesa las distintas escalas de «lo local» y trata de articularlas, desde una mirada que hemos denominado «biorregional», aspirando a unos umbrales altos de autonomía basada en la vocación productiva de los territorios, complementada con intercambios justos con otros espacios. A su vez, plantea la necesidad de un nuevo diálogo entre campo y ciudad que se resuelva en una ordenación territorial equilibrada y sostenible, de manera que las diferentes funcionalidades del territorio no devengan en relaciones de dominación de unos territorios (ciudad, centro) sobre otros (campo, periferia), ni en hegemonías culturales que deriven en la homogeneización de formas de vida. La descentralización y relocalización de los sistemas alimentarios sostenibles debería ser sinónimo de articulación e interdependencia en la diversidad social, económica, cultural y ecológica.

En todo caso, las prácticas, culturas, flujos y proyectos que se engloban dentro de los SAA no son homogéneos ni estáticos. De hecho, las distintas iniciativas que se ponen en práctica son fruto de la negociación y el reajuste entre los objetivos que se persiguen y las presiones y relaciones de poder en cada contexto. Cada iniciativa particular pone en práctica de forma simultánea innumerables estrategias productivas y formas de comercialización, y en cada una de ellas desarrolla de distinta forma los rasgos alternativos y sostenibles (Darnhofer, 2014). En los SAA, la creatividad desempeña un papel central para encontrar formas viables de avanzar hacia la sostenibilidad, superando las presiones que ejerce la hegemonía de los sistemas agroalimentarios industriales y globalizados. En este sentido, la existencia de entornos sociotécnicos e institucionales favorables a las innovaciones agroecológicas, y a su sedimentación en redes estables, suponen un reto clave para la transición agroecológica en nuestra sociedad. Para ello, se deben crear tejidos sociopolíticos capaces de abrir y proteger los nichos en los que se desarrollan dichas innovaciones.

### **1.3. Arrancar con lo que tenemos a mano: el marco actual de las políticas agroecológicas en la UE y el Estado español**

Los agroecosistemas mediterráneos presentan dificultades y potencialidades específicas. La estación seca coincidente con el máximo anual de temperaturas que los caracteriza supone un importante límite a la productividad de los ecosistemas mediterráneos. Sin embargo, las temperaturas moderadas y en algunos casos los climas subtropicales permiten la instalación de una grandísima variedad de cultivos y adaptaciones de la ganadería extensiva. Esta dificultad se convierte a su vez en ventaja, en relación con la rica y diversa cultura culinaria mediterránea, que aún mantiene una importante querencia del consumidor por las grasas vegetales de calidad (el aceite de oliva), los alimentos vegetales frescos (frutas y hortalizas) y los productos de la ganadería extensiva basada en pequeños rumiantes (carnes y quesos, principalmente). Estas dos condiciones —elevada diversidad de cultivos con un gran potencial de sostenibilidad y una rica y diversa cultura culinaria— dibujan unas condiciones excelentes para la localización de los sistemas agroalimentarios en territorios de clima mediterráneo.

Sin embargo, lamentablemente, las referencias de políticas agroecológicas en el Estado español son más escasas y más frágiles de lo que nos gustaría, sobre todo si nos comparamos con otros países de nuestro entorno y de otros continentes. Aunque podemos identificar dos vectores de cambio en este sentido, claramente diferenciados y a menudo contradictorios. Por un lado, las políticas europeas de sostenibilidad, especialmente representadas en este ámbito por la política agrícola común (PAC), que desde la reforma McSharry (1992) vienen introduciendo elementos que promueven ciertos cambios hacia la sostenibilidad en las políticas agrarias estatales. Por otro lado, el propio crecimiento y estructuración del sector estatal de la producción ecológica, que representa más del 5% de la superficie agraria útil y el 3,6% de la producción final agraria (2015), y el 3,2% de las explotaciones agrarias (2013)<sup>1</sup>. Su crecimiento, especialmente vinculado a la exportación de aceite, vino y productos vegetales frescos, ha animado a algunas administraciones de distintos niveles a prestar mayor atención y apoyo a uno de los pocos subsectores agrarios que no está en crisis.

Las sucesivas reformas de la PAC han ido introduciendo mecanismos de acción positiva y negativa para contener la degradación de los ecosistemas por parte de la actividad agraria, que se concretaron desde 2009 en medidas dispersas incluidas en el Fondo Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural (FEADER). De entre ellas,

<sup>1</sup> Elaboración propia a partir de datos de INE y MAPAMA (2016). Nótese que los datos del número de explotaciones se refieren a 2013, y entre ese año y 2015 el número de explotaciones bajo manejo ecológico se incrementó en un 14%, frente a una ligera disminución en el número total de las explotaciones agrarias.



los pagos por hectárea a la producción ecológica han sido probablemente el instrumento de mayor impacto, si bien ha introducido numerosas perturbaciones en el sector ecológico debido a su oportunismo. En la reforma del FEADER aprobada en 2014, estos pagos se concretan en una medida agro-climático-ambiental específica, y se introducen posibilidades, para los gobiernos estatales y autonómicos, de destinar fondos al desarrollo de mercados locales, protección y promoción de la biodiversidad agraria, o la agregación de valor añadido a los productos ecológicos por medio de marcas de calidad y agroindustria. Estos tímidos avances distan mucho de poder ser calificados como «políticas agroecológicas» y suponen un muy pequeño esfuerzo respecto a la mayoría de fondos que se destinan a una mayor concentración, intensificación, modernización y globalización de las producciones convencionales europeas<sup>2</sup>. En todo caso, las tímidas posibilidades que introduce el nuevo FEADER han sido muy débilmente acogidas por las distintas escalas de la Administración en el Estado español.

El crecimiento de la agricultura ecológica ha obligado a la Administración estatal agraria al desarrollo de políticas mínimas de apoyo al sector, más allá del pago directo procedente de FEADER. En todo caso, estos esfuerzos se han centrado en el desarrollo agroindustrial y la apertura de canales largos de comercialización (especialmente en el mercado de exportación). Se han basado en una visión del alimento ecológico como producto «de nicho», destinado a ser minoritario y para públicos exclusivos con elevado poder de compra. Desde esta visión se han desarrollado un puñado de estudios comerciales y acciones de apoyo a la exportación; en ningún caso se ha afirmado públicamente una mejor calidad o salubridad de los alimentos ecológicos respecto a los convencionales. Las organizaciones del sector ecológico han adoptado una posición defensiva, atravesada por las contradicciones que generan los diversos modelos productivos que se engloban dentro de la definición oficial de agricultura ecológica<sup>3</sup>. Estas contradicciones han llevado, en la escala europea, al fracaso de las negociaciones para la reforma del reglamento europeo de agricultura ecológica en 2014.

En ambos casos, son las organizaciones sectoriales, especialmente las de agricultura ecológica<sup>4</sup> y las ambientalistas<sup>5</sup>, las que están promoviendo cambios hacia la sostenibilidad del sistema agroalimentario, a través de una pesada y constante labor de incidencia política a distintas escalas. El más reciente movimiento alimentario articula a estos dos primeros con otros nuevos ejes de movilización en torno a las

2 Para profundizar en el análisis de la evolución de los fondos FEADER se puede consultar D. López, I. Bermejo y E. Oteros-Rozas (2013), *¡Bienvenida Miss PAC! Manual para analizar los fondos de desarrollo rural de la Unión Europea (2014-2020) y su aplicación en los Programas de Desarrollo Rural en el Estado español*, Madrid: Ecologistas en Acción.

3 Definida en el Reglamento (CE) 834/2007.

4 Representado a escala europea por IFOAM-EU, y a escala estatal por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica.

5 Representado a escala europea por el European Environmental Bureau, y a escala estatal por las organizaciones ecologistas más implicadas en aspectos agrarios: WWF, SEO, Amigos de la Tierra y el propio Ecologistas en Acción.



ideas de agroecología, soberanía alimentaria, territorio y sistemas alimentarios locales. El foco específico que adopta este movimiento alimentario le lleva a desarrollar discursos y propuestas integrales y precisas, más aterrizadas y coherentes. Si bien en la escala europea<sup>6</sup> se consiguió cierto impacto desde los movimientos alimentarios en el debate sobre el reglamento FEADER (2015-2020), ello no se reflejó en su redacción final. En algunas comunidades autónomas y, especialmente, en algunas de las grandes «ciudades por el cambio» estrenadas en 2015, las plataformas territoriales por la soberanía alimentaria<sup>7</sup> están avanzando firmemente. Aunque los primeros pasos se han traducido fundamentalmente en estudios y propuestas de acción, el impacto alcanzado en el desarrollo de instrumentos públicos de promoción y planificación con enfoque agroecológico ha sido menos que modesto.

Posiblemente, los instrumentos de planificación más potentes que se han dispuesto han sido los diversos planes estratégicos de agricultura ecológica, que en general han tenido poco impacto más allá de modestos titulares en prensa. A escala estatal, en 2004 se aprueba el Plan Estratégico para la Producción Ecológica del Ministerio de Agricultura, que ha sido seguido de otro plan integral (2007-2010) y una estrategia (2014) sin plazo de finalización, objetivos ni indicadores de evaluación. Estos tres planes han sido dotados de un escaso presupuesto, dedicado a la elaboración de algunos estudios y muy débiles y ambiguas campañas de promoción del consumo. Además, han carecido de objetivos definidos en cuanto a incremento de la superficie, el número de operadores o el consumo. En algunas comunidades autónomas (Canarias, Extremadura, Andalucía, Castilla y León y Euskadi) se han aprobado planes estratégicos u operativos de promoción de la agricultura ecológica, que generalmente incluían la producción, el consumo y la comercialización. Varios de ellos no se han llegado a implementar, y otros lo han hecho con muy escaso presupuesto. En 2016, sin embargo, diversos planes estratégicos autonómicos se encuentran en período de redacción o discusión.

Probablemente, el principal territorio donde estos planes han tenido un impacto sensible ha sido —junto con Canarias— Andalucía, donde se concentra la mitad de la producción ecológica estatal. El II Plan Estratégico (2007-2013) introdujo, fruto de un contexto político especial, insólitos avances que aún hoy resultan vanguardistas, como fueron: la creación de un servicio público de asesoría a la producción ecológica; el impulso de los circuitos cortos de comercialización; la articulación del sector productor (en parte gracias a una decidida apuesta por la compra pública ecológica); un mayor interés y apoyo al uso de variedades locales y ganadería extensiva; o el impulso de nuevas figuras de investigación y extensión en algunos

6 En la escala europea el actor central es la Coordinadora Europea Vía Campesina, alrededor del cual se han articulado distintas campañas y articulaciones con otros movimientos y organizaciones (como la red Urgenci, Friends of the Earth-Europe o IFOAM-EU), como la Good Food March (2013) o la coordinación ARC 2020.

7 Especialmente en los entornos de Barcelona, Valencia y Madrid, si bien es en la comunidad autónoma del País Vasco donde distintas organizaciones agrarias, ONG y organizaciones sociales desarrollan desde hace años una labor más articulada, coherente y efectiva.

territorios. La ruptura del marco político favorable generó importantes retrocesos al respecto, de forma que el III Plan Estratégico 2017-2020 (en borrador mientras se escriben estas líneas), si bien introduce ciertas acciones de interés agroecológico como el apoyo a los circuitos cortos de comercialización o al uso de la biodiversidad agraria, es un buen ejemplo de convencionalización de la agricultura ecológica.

En los últimos años, otros planes y actuaciones con interés agroecológico han sido desarrolladas, de forma más o menos débil, en algunas comunidades autónomas: normativa específica para la venta directa de alimentos (Andalucía, Navarra, Catalunya y Euskadi); programas de compra pública (en Andalucía y Canarias principalmente, centradas en comedores escolares); o la convocatoria de subvenciones del MAGRAMA para programas plurirregionales de formación en producción ecológica, con un valor de las ayudas muy reducido y decreciente de año en año. Las ayudas para las formaciones de posgrado relacionadas con agricultura ecológica y desarrollo rural sostenible, lamentablemente, estuvieron vigentes tan solo durante unos años.



## 1.4. Pasar a la ofensiva: una ventana de oportunidad política para la agroecología

La falta de apoyo de las Administraciones públicas españolas, especialmente la estatal, ha llegado en muchos casos al bloqueo no ya de las propuestas agroecológicas o de la soberanía alimentaria, sino incluso de las medidas más débiles de apoyo a la producción ecológica más mercantilizada. Las opciones de liberalización de la certificación ecológica en muchas comunidades autónomas; la reducción de presupuestos para la medida de producción ecológica del FEADER; la clara apuesta por la agricultura integrada, que ha arrinconado a la producción ecológica; o la indefensión del sector ecológico frente a la contaminación por maíz transgénico, son muestras elocuentes de todo ello. Esto ha llevado a buena parte del sector ecológico estatal —por otro lado, bastante desarticulado y con organizaciones sectoriales muy poco beligerantes— a abandonar la incidencia en políticas públicas favorables a los sistemas alimentarios sostenibles.

Sin embargo, hace ya años que desde el sector agroecológico, y crecientemente desde el movimiento social vinculado con la soberanía alimentaria, se ha identificado como un problema central la falta de apoyo político. Desde algunas organizaciones agrarias (especialmente, aquellas integradas a nivel internacional en La Vía Campesina: EHNE-Bizkaia, Sindicato Labrego Galego, Sindicato Andaluz de Trabajadores-SOC y COAG) sí se ha venido realizando un importante trabajo en esta línea, apoyadas por las organizaciones internacionales de las que forman parte. Su dedicación está teniendo un impacto creciente en otras organizaciones sociales no agrarias —especialmente a través de las organizaciones integradas en Plataforma Rural—. Esta labor de incidencia ha adquirido una importante visibilidad en los últimos años a través de campañas en relación con la normativa higiénico-sanitaria<sup>8</sup>, la incorporación de jóvenes a la actividad agraria<sup>9</sup> o el acceso a la tierra<sup>10</sup>; y eclosiona en noviembre de 2016 en el seminario internacional de políticas públicas para la soberanía alimentaria celebrado en Donostia<sup>11</sup>.

El movimiento estatal por la soberanía alimentaria ha realizado una importante labor de incidencia política en los aspectos de la sostenibilidad social de nuestro sistema agroalimentario. Por ejemplo, en temas como el acceso a la tierra, el precio

8 En este sentido, el estudio publicado en 2011 por Fundación Emaús *Políticas públicas para la soberanía alimentaria. Barreras y oportunidades* supuso un importante hito, y un gran impulso a este campo de trabajo: <http://www.emaus.com/informate/publicaciones/>

9 Como un ejemplo entre muchos otros, podemos nombrar el blog «La Revuelta al campo»: <https://larevueltaalcampo.wordpress.com/>

10 El estudio *Estructura de la propiedad de la tierra en España. Concentración y acaparamiento*, elaborado por Fernando Fernández Such y Carles Soler y publicado en 2016, ha supuesto un importante hito en la incidencia para regular el acceso a la tierra desde una perspectiva de soberanía alimentaria.

11 «Alimentando políticas públicas», <http://politikak-elikatzen.bizilur.eus/>



remunerador para las familias productoras, la protección de los mercados locales y la denuncia de la globalización alimentaria, o en el caso de SOC-SAT, contra la explotación de la fuerza de trabajo migrante en la agricultura. Sin embargo, este movimiento no ha puesto un especial acento en la sostenibilidad ecológica de estos sistemas agroalimentarios. Como muestra de ello, a menudo incorpora de soslayo o con importantes contradicciones temas de gran relevancia como la agricultura ecológica, los regadíos, la contaminación de aguas y suelos, la reducida —y, a menudo, negativa— eficiencia energética de la actividad agraria, o la biodiversidad cultivada.

Aun así, en 2015 ocurren dos sucesos que, de forma sinérgica, abren una importante ventana de oportunidad para la implementación de políticas públicas con enfoque agroecológico. Por un lado, la firma del Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán, que incluye importantes elementos que podrían abrir paso a políticas agroecológicas. Por el otro, la emergencia de nuevos gobiernos municipales y autonómicos —los denominados «gobiernos del cambio»— que se han mostrado, al menos en el discurso, más permeables a nuevas propuestas de sostenibilidad.

El Pacto de Milán es un documento suscrito por más de 130 ciudades en todo el mundo (y 9 de las mayores ciudades del Estado español)<sup>12</sup>, amplio pero que incluye planteamientos y propuestas muy específicas e interesantes desde una perspectiva agroecológica. A través del proyecto Food Smart Cities for Development, que podría ser considerado el germen del Pacto, algunas ciudades españolas (Barcelona, Pamplona-Iruñea y Bilbao) han tenido acceso a recursos económicos para implementar acciones, que en algunos casos han desarrollado acciones prometedoras para la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios locales. En 2016 ha surgido una propuesta impulsada por el Ayuntamiento de Zaragoza para crear una Red Europea de Ciudades por la Agroecología, que podría fortalecer las incipientes acciones que han emprendido algunas ciudades españolas firmantes del Pacto. Sin embargo, probablemente la mayor importancia del Pacto reside en colocar la cuestión alimentaria en la agenda mundial de las grandes ciudades, y plantear líneas inequívocas de acción afines a la agroecología. Si bien no deja de ser una carta de intenciones, abre un marco de legitimidad para estas políticas con gran potencial. Plantea, a su vez, algunos temas que en el Estado español han tenido muy poco eco, como son la articulación de sistemas alimentarios regionales que vinculen campo y ciudad; la cuestión del desperdicio de alimentos; o las problemáticas nutricionales vinculadas a las bajas rentas y la alimentación industrial en los países más «desarrollados».

Por otro lado, en las elecciones autonómicas de 2015 distintas candidaturas ciudadanas accedieron a los gobiernos municipales de importantes ciudades y alguna comunidad autónoma. La presencia en muchas de estas candidaturas de personas

12 En noviembre de 2016, el pacto había sido firmado por 132 grandes ciudades de todo el mundo, entre ellas Barcelona, Bilbao, Córdoba, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Málaga, Pamplona-Iruñea, Villanueva de la Cañada, Valencia y Zaragoza. En 2017, Valencia será la capital mundial de la alimentación y sede de la 3.ª cumbre mundial de alcaldes del Pacto de Milán, apoyada por la FAO.



muy vinculadas a los movimientos sociales, así como la necesidad de innovar y marcar diferencias con gobiernos anteriores, han supuesto la apertura de canales de comunicación para propuestas de mayor sostenibilidad social y, en mucha menor medida, ecológica. La alimentación es, sin duda, un tema de importancia muy reducida en las agendas de estos gobiernos. Sin embargo, poco a poco se han ido dando pasos de gran interés en algunas ciudades, especialmente en Valencia, Zaragoza, Pamplona-Iruña y Madrid. En algunos casos, los movimientos sociales enfocados en la alimentación han podido organizarse y aportar propuestas, dinamismo y capacidad técnica a las pequeñas puertas que se iban abriendo. En otros casos, el personal técnico que ya estaba impulsando políticas alimentarias con enfoque de sostenibilidad ha encontrado un marco político desde el que poder trabajar más cómodamente. Una de las propuestas que más eco han recibido, al menos de forma incipiente, es la de las estrategias y consejos alimentarios locales, que precisamente pretenden articular los ámbitos económicos, institucional y de los movimientos sociales.

No en vano, esta ventana de oportunidad ha pillado en general poco preparado al movimiento agroecológico a nivel estatal, especialmente a la sociedad civil o a la Academia, aunque no tanto a las organizaciones agrarias vinculadas con La Vía Campesina. La falta de receptividad en todas las escalas de la Administración ha venido acompañada hasta ahora de un muy escaso interés por la incidencia política desde este movimiento, con honrosas y contadas excepciones. Las muy contadas referencias de políticas públicas con enfoque agroecológico en el Estado español<sup>13</sup>, han situado este campo de acción en un círculo vicioso de inmovilismo y desorientación. Pero una vez abierta la puerta nos toca atravesar el umbral y asomarnos a esa ventana de oportunidad abierta en la escala municipal y, en menor medida, autonómica.

Ha habido que hacer los deberes a toda prisa, y estos dos años han supuesto una actividad frenética para el movimiento, al igual que ha sucedido en otros ámbitos del activismo social. Este libro trata de visibilizar cómo, a pesar del entorno político abiertamente hostil hacia la agroecología que hemos sufrido tradicionalmente, podemos encontrar en marcha numerosas iniciativas institucionales en las que apoyar políticas orientadas a la agroecología; y cómo en la normativa europea o estatal podemos encontrar numerosas posibilidades para desarrollar acciones de gran impacto en la escala local. Somos conscientes, sin embargo, de que la parte del león del marco político y normativo alimentario se juega en la escala estatal y sobre todo, y de forma creciente, en la escala supraestatal. Se han nombrado en esta introducción las políticas de la Unión Europea y especialmente la política agrícola común; pero probablemente serán los tratados internacionales de libre comercio —como el TTIP, CETA y muchos otros— los que cierren más puertas de cara a orientar los sistemas agroalimentarios hacia la reproducción de la vida. El no incluir estas escalas de análisis en el presente texto no significa —ni mucho menos— que no nos resulten relevantes, pero hemos apostado por aportar herramientas específicas

13 Con la excepción única, quizá, de la Dirección General de Agricultura Ecológica que funcionó en la Junta de Andalucía durante los años 2004-2007.



de cara a la ocasión que actualmente se nos presenta. Avanzar en el municipalismo agroecológico es la mejor forma de ensanchar el campo de lo posible, de abrir escenarios más favorables a escala estatal, de forma que si la oportunidad se nos presenta, nos pille trabajando.

## Referencias

- Conway, G. R., 1994. Sustainability in agricultural development: trade-offs between productivity, stability, and equitability. *Journal for Farming Systems Research and Extension*, 4,2, pp. 1-14.
- Darnhofer, I., 2014. S. Contributing to a Transition to Sustainability of Agri-Food Systems: Potentials and Pitfalls for Organic Farming. In Bellon, S. and Pervin (eds.), *Organic Farming, Prototype for Sustainable Agricultures*. Springer Science. pp. 439-452.
- Fernández Casadevante, J.L., 2016. Hoy es el futuro. Utopías, ciencia ficción y otros relatos tecnológicos para mirar al mañana. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, p. 97-108.
- Feagan, R., 2007. The place of food: mapping out the 'local' in local food systems, en *Progress in Human Geography*, 2007 31: 23-42. DOI: 10.1177/0309132507073527
- Fernández Casadevante, J.L. y N. Morán. 2012. Cultivar la resiliencia. Los aportes de la agricultura urbana a las ciudades en transición. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 119.
- Finnemore, M. y K. Sikkink, 1998. *International norm dynamics and political change*. International Organization 52 (4):887-917.
- Friedman, H. y P.H. McMichael, 1989. Agriculture and the State System. The rise and decline of national agriculture, 1870 to the present. *Sociología Ruralis*. 29-2.
- Gliessman, S., 2010. «The framework to conversion». En Gliessman, S. y Rosemeyer, M.: The conversion to sustainable agriculture. Taylor & Francis. Boca Ratón, FL, EE. UU., pp. 3-14.
- Gonzalez de Molina, M., 2013. Agroecology and Politics. How To Get Sustainability? About the Necessity for a Political Agroecology, *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 37,1. pp. 45-59.
- Holloway L, R Cox, L Venn, M Kneafsey, E Dowler y H. Tuomainenet, 2007. Managing sustainable farmed landscape through 'alternative' food networks: a case study from Italy. *The Geographical Journal*, 172,3. pp. 219-229.
- López García, D., 2015. Producir alimentos, reproducir comunidad. *Redes alimentarias alternativas como formas sociales para la transición social y ecológica*. Madrid: Libros en Acción.
- Ostrom, E., 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polanyi, K., 2007. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ed. Fondo Cultura Económica. México.
- The Global Risks Report 2016, 11th Edition. World Economic Forum, Ginebra.
- Thompson, E., 1995. *Costumbres en común*. Ed. Crítica. Barcelona.
- Wezel, A., S. Bellon, T. Doré, C. Francis, D. Vallod y C. David,, 2009.. Agroecology as a science, a movement and a practice. *A review. Agronomy for Sustainable Development*, 29, 4. p. 503-515.
- Winter, M., 2003. Embeddedness, the new food economy and defensive localism. *Journal of Rural Studies*, 19. pp. 23-32.





**Bloque 2**  
**Los tiempos están cambiando:  
fundamentación  
y contextualización  
de las políticas públicas  
agroecológicas**

## 2.1. Agroecología y políticas públicas para la sustentabilidad agroalimentaria

Manuel González de Molina

### 1. Introducción

El reto principal que la agroecología tiene planteado es el de ampliar la escala de las experiencias agroecológicas, habida cuenta de la gravedad de la crisis agroalimentaria y los impactos irreversibles que está trayendo consigo. En los últimos años se han desarrollado una gran cantidad de experiencias —en la producción, la distribución y el consumo— que constituyen, por su carácter innovador, la vanguardia de un sistema agroalimentario alternativo. Muchas de ellas funcionan en paralelo, en los mismos territorios incluso, sin apenas vinculación y con escasa incidencia sobre el consumo agroalimentario. Por sí mismas no son suficientes para producir un cambio a escalas superiores de organización social e incluso para su propia supervivencia como tales experiencias, dado que dependen de la capacidad limitante de los arreglos institucionales establecidos a escalas de organización social más agregadas, especialmente a escala estatal. Por ello, el papel de las Administraciones públicas y de las políticas públicas resulta fundamental.

Efectivamente, para el logro de un sistema agroalimentario más sostenible, que reduzca sensiblemente su perfil metabólico, no es suficiente con la acción individual o colectiva de los ciudadanos ante el mercado o la producción, ni tan siquiera con el desarrollo de más experiencias agroecológicas locales. Son necesarias también políticas públicas que hagan posible el cambio de escala. Ello plantea la necesidad de participar en la contienda política para conseguir espacios de poder con que aplicarlas; pero también la interconexión y mejor organización de las propias experiencias agroecológicas para crear una nueva institucionalidad alternativa que sea capaz de, ganando tamaño, resistir los embates del mercado y el actual marco institucional. Todo ello exige un cambio de enfoque en la propia práctica agroecológica, apostando por: formas de acción colectiva basadas en la cooperación y no en la competencia; la conformación de sistemas agroalimentarios locales de base agroecológica que al ganar en escala impongan un nuevo arreglo institucional favorable; y, finalmente, la confección de un catálogo de políticas públicas que tengan capacidad de arrastre hacia arriba (insumos) y hacia abajo (cadena agroalimentaria) sin por ello dejar de fomentar la propia movilización social. En este último aspecto, se trata de superar la tradicional movilización sectorializada (propia, por ejemplo, de los sindicatos profesionales agrarios), para buscar una movilización más amplia y centrada en la alimentación para con ello tejer alianzas sociales con capacidad de cambio, esto es, mayoritarias o que puedan llegar a serlo. No hay espacio en este texto



parta desarrollar todas estas propuestas. En coherencia con la temática de este libro, me centraré en este capítulo en las políticas públicas.

## **2. El principal objetivo de la agroecología política: la disminución del perfil metabólico de las sociedades desarrolladas**

El perfil metabólico alcanzado por las sociedades desarrolladas, entre las que se encuentra la española, es imposible de mantener indefinidamente y sus impactos ambientales y sociales son extremadamente graves (UNEP, 2011). Cualquier estrategia agroecológica está obligada a contribuir a este objetivo, prestando especial atención a cómo se atiende el consumo alimentario de los ciudadanos, que es la principal causa de insostenibilidad. En España, la alimentación de sus ciudadanos y ciudadanas supone el gasto de 1855 PJ, una tercera parte del total de energía primaria consumida en el país (Infante Amate *et al.*, 2014).

Parece, pues, conveniente por razones de salud humana y ambiental, por equidad social y territorial, reducir el perfil metabólico de la alimentación en España. Ello será posible si se desarrollan formas de manejo de los agroecosistemas que sean sostenibles y se promociona un consumo alimentario social, energética y territorialmente menos costoso. La agricultura ecológica puede constituir el punto de partida para el logro de este primer objetivo, dado que *a priori* es el método de producción que más cerca se encuentra de la sustentabilidad agraria, pese a que es un sector no exento de problemas. En los últimos años ha venido experimentando un crecimiento que podemos calificar de espectacular, hasta convertirse en una alternativa real al modelo de producción convencional. España contaba en diciembre de 2014 con 1,66 millones de hectáreas de superficie inscrita en agricultura y ganadería ecológicas (MAAMA, 2015), lo que supone ya un porcentaje significativo: casi un 8% de la superficie agraria utilizada, según datos del censo agrario de 2009. La venta de productos ecológicos está a punto de superar en España el 1% (MARM, 2009) del consumo alimentario y su ritmo de crecimiento es firme y continuado. También en el contexto europeo, el consumo está creciendo a tasas anuales próximas al 10% en los principales países miembros, y de forma parecida la producción (EU-DG AGRI, 2010, 41).

Además, los beneficios ambientales y para la salud que proporciona permiten incrementar la calidad de vida para los ciudadanos, especialmente de su alimentación, disminuyendo su coste energético. Los estudios disponibles hablan de que la producción ecológica reduce las emisiones de dióxido de carbono entre un 40% y un 60% con la transformación de convencional a ecológico, dependiendo de la orientación productiva, debido a la no utilización de fertilizantes nitrogenados y plaguicidas químicos, y el bajo uso de fertilizantes potásicos y fosfóricos y alimentos concentrados (una revisión en Aguilera *et al.*, 2010). Los trabajos realizados sobre agricultura ecológica coinciden en que este método de producción, si se práctica adecuadamente, evita la contaminación de origen agrícola (elimina el uso



de fertilizantes y pesticidas de síntesis y gestiona más adecuadamente el agua). La agricultura ecológica mantiene, además, la biodiversidad genética del sistema agrario y de su entorno, incluyendo la protección de los hábitats de plantas y animales silvestres.

La práctica de la agricultura ecológica está, además, produciendo un rejuvenecimiento del sector agrario, ya que la edad de los productores ecológicos es inferior a la media. Los agricultores menores de 55 años representan el 64,3% del sector ecológico europeo (EU-DG AGRI, 2010, 22). Del mismo modo, la incorporación de la mujer a la explotación a título principal era mayor que la media del conjunto del sector. Según un estudio elaborado por el Observatorio de la Sostenibilidad en España y la Fundación Biodiversidad, el sector de la agricultura ecológica generaba en 2008 empleo para 49 867 personas, un 0,25% de la población ocupada en todos los sectores económicos del país (OSE-FB, 2010, 87 y ss.). La producción ecológica es, además, el centro de muchas estrategias que se articulan en torno a circuitos o canales cortos de comercialización, que ofrecen variedades tradicionales más adaptadas a los gustos locales y están significando una recuperación del consumo de temporada.

La ganadería extensiva, especialmente la ecológica, puede sostener solo en parte la demanda de alimentos de origen animal, por lo que el cambio de las pautas de consumo hacia una dieta más vegetariana resulta obligado en este aspecto (Erb *et al.*, 2009; Jones y Crane, 2009). Este cambio está aconsejado no solo por las posibilidades de los agroecosistemas españoles de alimentar de manera sostenible una cabaña ganadera mucho menor y de disminuir el consumo de energía del sistema agroalimentario en su conjunto; también por criterios de equidad social y de redistribución de la riqueza a escala mundial, reduciendo las enormes importaciones de granos que España realiza para mantener su cabaña ganadera y que significan la retirada de una elevada cantidad de tierra de la alimentación humana, perjudicando a países que tienen graves problemas de seguridad alimentaria (Infante *et al.*, 2014).

### **3. El riesgo de la «convencionalización»**

No obstante, bajo el paraguas del reglamento europeo que regula la producción ecológica (REC 834/2007), se puede encontrar una gama muy diversa de situaciones. Desde agroecosistemas que son manejados de manera efectivamente sustentable hasta situaciones en las que se practica una mera sustitución de insumos. En estos casos, los beneficios ambientales de la producción ecológica tienden a diluirse y la prestación óptima de los servicios ambientales se resiente.

La mayor rentabilidad de las explotaciones ecológicas ha estimulado la entrada en el sector de un tipo de productores más preocupados por las subvenciones y el precio-premio que por las formas de producir. Al no buscar o no poder implementar un cambio sustancial en el manejo de sus fincas, se han convertido o están en proceso de convertirse en consumidores cautivos de las grandes casas



comerciales de insumos que ya han creado un sector específicamente «bio». Con ello se mantiene inalterada la esencia del modelo de agricultura convencional, causa de su evidente insustentabilidad (Guzmán y Alonso, 2008). El resultado suele ser un incremento de la «convencionalización». Se entiende por ella, el proceso mediante el cual la agricultura ecológica deviene una versión en poco diferente de la agricultura convencional, reproduciendo la misma historia y compartiendo las mismas características sociales, técnicas y económicas (una revisión en Darnhoffeer *et al.*, 2010).

En efecto, la agricultura ecológica española está en cierta medida «desacoplada» de sus correspondientes agroecosistemas. Los agricultores más conscientes tienen serias dificultades para cerrar los ciclos debido a la falta de materia orgánica, en tanto los ganaderos sufren la falta de piensos ecológicos y de materia prima para su fabricación. La separación entre agricultura y ganadería es un fenómeno que afecta de lleno a la agricultura ecológica y que disminuye su grado de sustentabilidad. Del mismo modo, la carencia de maquinaria adaptada a los manejos ecológicos, que maximice la eficiencia energética en el uso de combustibles fósiles, o la falta de incentivos a la utilización de biocombustibles (a escala de finca), hacen que la agricultura ecológica contribuya hoy por hoy menos de lo que podría hacerlo al decrecimiento sostenible.

Además, una parte cuantitativamente relevante de la agricultura ecológica también contribuye a mantener canales de comercialización poco sostenibles, que implican gastos energéticos muy elevados y una pérdida considerable del valor añadido y de la autonomía de los agricultores. Pero quizá lo más preocupante es que, en general, la práctica ausencia de iniciativas sociales en el ámbito de la distribución y el escaso tejido asociativo del sector puede dar al traste con los esfuerzos que se están haciendo para fomentar el consumo local. El desequilibrio entre una demanda creciente y una oferta insuficiente (EU-DG AGRI, 2010, 42) y mal organizada favorece la entrada de grandes operadores de la distribución y reproduce el mismo modelo convencional en el que un porcentaje ridículo del precio final es retenido por los agricultores. El riesgo de que la distribución acabe en las mismas manos que la convencional y con los mismos mecanismos insostenibles de funcionamiento existe y no se puede ignorar.

Además, la producción ecológica no será una alternativa eficaz de decrecimiento si no va acompañada de un cambio significativo en las pautas de consumo alimentario y en los valores que lo inspiran. Si estos no cambian, reduciendo la ingesta de carnes, huevos y derivados lácteos, aunque sean ecológicos, las presiones hacia la importación de alimentos provenientes de países con problemas de seguridad alimentaria y hambre se intensificarán y los avances que se logren serán insuficientes. La solidaridad con los más pobres requiere, por tanto, un cambio en la manera en que los europeos satisfacemos nuestras necesidades endosomáticas. Producción ecológica y consumo responsable son, pues, los dos pilares fundamentales en los que basar un sistema agroalimentario más sostenible.



#### 4. ¿Cómo hacer esto posible?

En primer lugar, resulta imprescindible un cambio en nuestras pautas de consumo alimentario individuales o familiares. Un cambio que prime los productos locales, de temporada, que vire hacia una dieta más vegetal y menos cárnica, que considere la salud y la calidad como los principales valores de compra. Las preferencias de los consumidores europeos se expresan ya en la existencia de mercados verdes, entre ellos el de productos ecológicos. Pero no basta con un cambio individual en las pautas de producción y consumo. Es imprescindible que este cambio en las actitudes individuales se vea reforzado por la multiplicación de experiencias colectivas de producción ecológica y consumo responsable mediante la creación y el fortalecimiento de grupos de producción y consumo, asociaciones de productores y consumidores, etc. Pero siempre que se haga de forma organizada, tratando de buscar las sinergias que produce la cooperación para producir, distribuir y consumir. En esta dirección hemos propuesto la creación de sistemas agroalimentarios locales de base agroecológica que tengan como principal objetivo no la concentración de la oferta en torno a productos de calidad para aumentar la capacidad competitiva de uno o varios productos locales en los mercados globales, sino abastecer el consumo local con productos saludables cultivados de manera sostenible en el propio territorio y con una remuneración justa.

Cabe preguntarse, no obstante, si esta y otras iniciativas semejantes serán suficientes para que el consumo agroalimentario sostenible llegue a significar un porcentaje relevante. Las redes agroalimentarias alternativas, creadas por las redes y movimientos sociales, no podrán desarrollarse, expandirse o simplemente mantenerse en condiciones más favorables sin un marco institucional adecuado. Del mismo modo, las pautas de consumo alimentario del primer mundo pueden cambiar de manera voluntaria a un ritmo que quizá no sea el más conveniente e incluso que no cambien en un segmento bastante amplio de la población. En este sentido, el papel de las administraciones como ejecutoras y de la agroecología política (González de Molina, 2013) como inspiradora de políticas públicas resultan esenciales. Especialmente en un mundo como el europeo donde es de esperar que el decrecimiento no goce de un apoyo social amplio.

Pero, además, a una escala más agregada emergen problemas de sustentabilidad que solo pueden ser atendidos desde las administraciones. Por ejemplo, la ordenación del territorio, que afecta directamente a los agroecosistemas, escapa al ámbito de las decisiones individuales o de los movimientos sociales. El diseño en este ámbito de políticas públicas es competencia exclusiva de los niveles estatal y autonómico en que se organizan las administraciones. Ello plantea el problema de cómo conseguir, en solitario o mediante alianzas con otras fuerzas sociales y políticas, presencia en ellas para impulsar políticas públicas que favorezcan el decrecimiento. Quizá el debate en torno a cómo hacer esto posible sea uno de los debates pendientes más importantes que pueda tener lugar no solo en el ámbito de la ecología política sino también en la agroecología misma. Entre tanto se produce,



podemos adelantar algunos criterios para la elaboración de esas políticas que, con un enfoque agroecológico, faciliten el decrecimiento sostenible.

En el ámbito de la producción, una política de esta naturaleza debe tratar de cerrar los ciclos de nutrientes y reducir el consumo directo de energía. No por casualidad estos son los principales responsables del consumo de energía primaria del sector agrario. El fomento del compostaje, creando redes de plantas a escala local que favorezcan la autosuficiencia de las explotaciones en la reposición de la fertilidad, resulta una política necesaria. Una política experimentada con éxito ya en Andalucía (véase memoria del II PAAE, CAP, 2007). La creación de estas redes favorece la integración de los productores, su agrupación para otros fines como el tratamiento integrado de plagas, la comercialización en común, el intercambio de semillas, etc. En cualquier caso, se puede favorecer una mayor y mejor integración entre agricultura y ganadería con medidas relativamente sencillas.

Hasta hoy, el desarrollo de las tecnologías mecánicas adaptadas a las necesidades de la agricultura ecológica ha sido escaso. No obstante, existe un amplio margen de mejora, por ejemplo, en el uso de la energía solar en la elevación y transporte de aguas de riego o mediante la producción a escala local de biocombustibles (etanol). El otro capítulo importante del consumo energético es la ganadería. Aquí el esfuerzo necesario para el decrecimiento debe ser mayor. Su alimentación con piensos es responsable de un porcentaje muy alto del consumo de energía primaria del conjunto del sistema agroalimentario. Obviamente, no es posible mantener el tamaño de la actual cabaña ganadera europea, ya que esta se alimenta principalmente de las importaciones masivas de piensos y forrajes.

Aunque no tiene una aparente incidencia directa sobre la producción ecológica, algunas regulaciones institucionales resultan fundamentales. Es necesario garantizar el derecho de los productores ecológicos a seguir siéndolo. Para ello deben introducirse normas e implementarse acciones que eviten la contaminación directa o difusa con productos químicos provenientes de fincas manejadas convencionalmente o de la expansión de cultivos transgénicos, que constituyen hoy la amenaza más directa a la producción ecológica.

En el ámbito de la distribución, las políticas públicas de decrecimiento deben hacer especial hincapié. El transporte, el procesamiento, el embalaje y la venta en los comercios, es decir, la cadena de distribución, es responsable, por ejemplo, del 59,2% de los gastos en energía primaria del sistema agroalimentario español, siendo el transporte por sí solo responsable de casi el 25%. Las administraciones deben implicarse activamente en la expansión y consolidación de canales de distribución y comercialización más cortos y sostenibles. Son muchas las medidas posibles. En la agroindustria se puede favorecer su localización en zonas próximas a las explotaciones agrarias, fomentar el uso de energías renovables, cambiar la legislación para favorecer la industria artesanal, fomentar el uso de materiales reciclables y, sobre todo, su minimización, etc. Se pueden adoptar medidas que favorezcan los circuitos cortos (IVA reducido y otras exenciones de impuestos a actividades como las cajas domiciliarias, bioferias, cooperativas de consumo, mercados municipales,



abastecimiento a restaurantes y centros públicos de restauración de la zona, etc.) o penalicen el recorrido de largas distancias de los alimentos (tasa por kilómetro recorrido por un producto o simplemente el etiquetado con esa información al consumidor).

En el ámbito del consumo, las políticas públicas deben favorecer un cambio en los hábitos alimentarios: menos carnes y productos ganaderos criados con piensos, menos productos fuera de temporada, alimentos locales, etc. Aquí resultan necesarios los incentivos a este tipo de comportamientos, especialmente los que se reflejen en el precio final de compra. Las medidas incluidas en el apartado anterior, tendentes a fomentar los productos locales y su consumo de proximidad van a tener un efecto positivo sobre el precio final y, seguramente, sobre la diversidad y la seguridad del suministro. Pero las políticas públicas pueden hacer mucho para favorecer, mediante campañas publicitarias y de información al consumidor, un cambio en los valores y las pautas de consumo. Las administraciones son, además, los principales consumidores de un país. En ese sentido, pueden contribuir de manera muy relevante con una política de compra responsable. En efecto, la introducción de la alimentación ecológica en los centros públicos (hospitales, escuelas, institutos, universidades, cuarteles, etc.) tiene un efecto de arrastre muy importante. Además de proporcionar una alimentación saludable y libre de residuos a los usuarios de estos servicios, constituye un poderoso instrumento de educación alimentaria y de difusión de las virtudes de los alimentos ecológicos entre enfermos y sus familiares, escolares, padres y madres de alumnos, etc. Pero también puede servir como un instrumento precioso que estimule la producción y los canales cortos si se da prioridad en el suministro a los productores ecológicos medianos y pequeños situados en las proximidades de los centros de restauración. La experiencia andaluza así lo demuestra (véase la memoria del II PAAE).

## Referencias

- Aguilera, Eduardo, Luis Lassaletta, Benjamín Gimeno, José L. Porcuna, «GHG emissions and C sequestration in Mediterranean croplands: available information and gaps (Preliminary results)». *Round Table on Organic Agriculture and Climate Change* (First Workshop FiBI; Frick 10-11 May 2010).
- Consejería de Agricultura y Pesca (CAP), *II Plan Andaluz de Agricultura orgánica (2007-2013)* (Sevilla: Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, 2007).
- Damhoffeer, I.; T. Lindenthal, R. Bartel-Kratochvil, W. Zollitsch, «Conventionalisation of organic farming practices: from structural criteria towards an assessment based on organic principles. A review» *Agronomy for Sustainable Development*, 30 (2010): 67-81.
- Erb, Karl-Heinz, Helmut Haberl, Fridolin Krausmann, Christian Lauk, Christoph Plutzer, Julia K. Steinberger, Christoph Müller, Alberte Bondeau, Katharina Waha, Gudrun Pollack, *Eating the planet: feeding and fuelling the world sustainably, fairly and humanely – a scoping study* (Vienne: Social Ecology Working Paper 116, 2009).
- European Commission. Directorate-General for Agriculture and Rural Development (EU-DGARD), *An analysis of the EU organic sector*. (Brussels: European Commission, June 2010).



- González de Molina, Manuel, «Agroecology and Politics. How to Get Sustainability? About the Necessity for a Political Agroecology». *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 37 (2013):45–59.
- Guzmán, Gloria I. & Alonso, A. «A comparison of energy use in conventional and organic olive oil production in Spain». *Agricultural Systems*, 98 (2008): 167-176.
- Infante Amate, J.; Aguilera, E.; González de Molina, M. (2014), *La gran transformación del sector agroalimentario español. Un análisis desde la perspectiva energética (1960-2010)*. DT-SEHA n. 1403, Marzo 2014.
- Jones, P. and R Crane, *England and Wales under organic agriculture: how much food could be produced?* (CSA Report, 18, 2009)
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2015), *Agricultura Ecológica. Estadísticas 2014*. Madrid, MAAMA.
- Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino (MARM), *Marketing y alimentos ecológicos. Manual de aplicación a la venta detallista*. (Madrid: Publicaciones del MARM, 2009).
- Observatorio de la Sostenibilidad en España y Fundación Biodiversidad (2010), *Informe Empleo verde en una economía sostenible*. Madrid: Fundación Biodiversidad.
- United Nations Environment Programme (UNEP), *Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel*. Fischer-Kowalski, M., Swilling, M., von Weizsäcker, E.U., Ren, Y., Moriguchi, Y., Crane, W., Krausmann, F., Eisenmenger, N., Giljum, S., Hennicke, P., Romero Lankao, P., Siriban Manalang, A. (Le Mont-sur-Lausanne, Switzerland: United Nations Environment Programme, 2011).

## 2.2. Innovación social, gobernanza y políticas públicas para la transición agroalimentaria

Joan Subirats y Josep Espluga

### 1. Los límites de la gestión pública ante la incertidumbre y la complejidad

Una visión tradicional de la actuación de los poderes públicos parte de la hipótesis de que las políticas públicas son el resultado objetivo de la combinación de: a) la voluntad política de intervenir; b) la selección de la alternativa de acción más eficaz y eficiente entre todas las posibles. Normalmente, se considera que cada política o intervención desde los poderes públicos debería responder a una doble lógica: especialización (quién tiene la competencia en el tema) y territorio (quiénes son los que pueden decidir en ese entorno en cuestión). Desde esta perspectiva, cada intervención se dirigiría a un problema específico, y por lo tanto requeriría una visión especializada (sanitaria, educativa, alimentaria, de vivienda, de creación de infraestructuras...), y se haría desde la posición jerárquica y competencial que cada institución pública tendría en el territorio donde ha surgido el problema y donde se debería desarrollar la actuación. Y lo cierto es que, al menos aparentemente y desde una perspectiva formal, las instituciones públicas y las políticas que ponen en práctica responden a estos principios.

Sin embargo, en la práctica todo ello funciona de manera mucho más mezclada y con abundantes solapamientos y redundancias. En un mismo territorio «lueven» programas y actuaciones de las diferentes instancias gubernamentales, de forma que, por ejemplo, una ciudad puede decidir cambiar los horarios comerciales, al mismo momento que sufre una restricción presupuestaria que le impide abordar un proceso de revitalización de los mercados de barrio, mientras simultáneamente anuncian desde la Administración central que le darán nuevos recursos para un programa de creación de puestos de trabajo en el sector de la distribución de alimentos, y el gobierno autonómico establece una norma por la que deberá poner en marcha un nuevo sistema de acreditación e inspección de productos alimentarios, cumpliendo así una regulación europea. Las lógicas de intervención no tienen por qué coincidir, pero lo cierto es que cada instancia gubernamental parte de una agenda propia, y de una presunción de certeza tanto técnica como legal que estaría detrás de cada decisión.

Al fin y al cabo, pese a partir de esta presunción de certeza, de racionalidad y de intervención reglada y ordenada, se acaba generando en el territorio la sensación de descoordinación y desorden, o incluso de que «lo que uno hace, el otro lo estropea». Por otra parte, hasta ahora solo hemos mencionado los actores institucionales, pero hemos de tener en cuenta que en el territorio encontramos otros muchos actores,



otros muchos intereses y otras muchas perspectivas de intervención o de no intervención. Todo lo cual genera una complejidad difícil de abordar desde lógicas unidireccionales, y la realidad interinstitucional y social sitúa las decisiones en un escenario de incertidumbre donde solo queda negociar y transaccionar (Brugué & Gomà, 1998, Espluga *et al.*, 2011; Font, 2001; Parés, 2009; Subirats, 2011).

En la mayoría de casos, esta voluntad de intervención, basada quizás en una primera hipótesis de actuación que partía de objetivos bien estructurados y de medios e instrumentos técnicos bien conocidos y probados, deberá someterse al «fuego cruzado» de los otros operadores públicos y no públicos presentes en el escenario de intervención, todos ellos con otros intereses, visiones del problema y propuestas de intervención seguramente muy diferentes, aunque racionales y lógicas desde su particular punto de vista. La interdependencia de cada institución pública en relación con esta constelación de actores es muy evidente, y además, cada escenario o ámbito de actuación afecta y es afectado por otros ámbitos y escenarios donde esta situación también se da (por ejemplo, las políticas de empleo pueden afectar a la salud de la población o en la despoblación rural, mientras que los horarios escolares pueden incidir en la evolución de la agricultura periurbana o en los estilos de consumo de las familias).

El territorio es como un gran contenedor en el que la confusión y densidad de intereses, casi siempre contradictorios, las redes de actores de toda condición, las expectativas de intervención muy pocas veces armónica de los diferentes operadores públicos y privados, o las redundancias y solapamientos de competencias y controles de unos y otros se torna muy visible. No conviene caer en el desengaño o la pasividad cuando, como bien sabemos, las necesidades son grandes, las pasiones muchas y las expectativas muy altas. Lo que nos conviene es ir aprendiendo a cómo conseguir hacer avanzar las decisiones que necesitamos con los criterios de calidad técnica que sean adecuados, pero también con la capacidad de escuchar y aprender de las desazones, conocimientos y perspectivas de los diferentes actores presentes en el escenario territorial o competencial en cuestión. Es decir, no creemos que el tipo de problemas con los que normalmente se enfrentan las instituciones públicas permitan una aproximación basada solo en las certezas de carácter técnico, sino que hacen falta enfoques y mecanismos que permitan introducir diferentes visiones y perspectivas en la toma de decisiones. Pero la información de que se dispone para decidir es muchas veces ambigua, incompleta, llena de opiniones y posiciones sesgadas, y no es del todo raro que encontremos informaciones o argumentaciones que podríamos calificar como de estratégicamente manipuladas. Las bases de un cambio, de una modificación del *statu quo*, son las ideas, la persuasión, las alianzas entre actores. Y, lógicamente, la voluntad de ejercer poder, de conseguir el propio bienestar y el bienestar colectivo.

Este conjunto de criterios conceptuales, entendemos que son notablemente distintos de los que todos conocemos en relación a cómo se presupone que funciona el mercado, o como el orden jurídico formal nos presenta los procesos decisionales. Desde la perspectiva aquí adoptada, entendemos que la definición del



problema que da lugar o desencadena la política es una fase crucial. No podemos confundir el definir un problema con la simple descripción de una situación que no nos gusta y que se desea cambiar.

Por otro lado, los temas objeto de políticas públicas varían a lo largo del tiempo. Temas como la gestión de los residuos urbanos, las pensiones, la regulación de las adopciones infantiles o el etiquetado de los alimentos, que hasta hace unos años no suponían un «problema público», hoy día sí que se entienden como tales y exigen respuestas por parte de los gobiernos de diferentes niveles. Por ejemplo, hasta hace poco las Administraciones públicas no se ocupaban demasiado de regular el etiquetado de los alimentos y muchos productos se vendían a granel o con información muy escueta. Sin embargo, hoy día sí lo hacen porque se considera que hay que garantizar unos mínimos de seguridad y la población debe poder elegir los alimentos que prefiera consumir, para lo que hay que proveerla de información sobre su composición, su modo de producción, su contenido de productos alergénicos, etc. Hoy día se trata de un tema prioritario tanto desde el punto de vista de la defensa de los derechos de los consumidores como de la seguridad y trazabilidad alimentaria. No obstante, todavía existe una amplia distancia entre lo que idealmente debería ser (información clara sobre posibles impactos en la salud, ambientales o sociales) y lo que realmente suele suceder (información difícil de leer y poco informativa).

Pero limitarse a señalar la distancia entre lo que debería ser y lo que realmente acontece no ayuda demasiado a definir la política a seguir. Una política necesita una definición de problema más operativa, que de alguna manera indique el camino a recorrer entre la situación de partida no deseada, y una situación que sin ser la óptima (el «no problema») sea claramente mejor que la que originó la percepción de la situación como problemática. La cuestión clave reside en cómo definir e impulsar políticas y medidas que vayan en el sentido deseado y que reúnan el máximo consenso social para conseguir su viabilidad, ampliando los apoyos de individuos y grupos sociales conscientes de lo que debe hacerse, y reduciendo y restringiendo la capacidad de maniobra y de alianza de los actores que tratan de mantener las cosas tal y como están.

## **2. La participación para afrontar la complejidad y enriquecer las decisiones**

¿Cómo trabajar desde la variabilidad y la complejidad? Seguramente solo se puede hacer incorporando los principios de la «descentralización», de la «redundancia» y del reconocimiento de la «diversidad». Cada uno de estos elementos nos debería dar más capacidad de aceptación de la variabilidad que forzosamente acompaña cada proceso específico de intervención. La descentralización nos proporciona más capacidad de respuesta a situaciones específicas. La redundancia evita la idea de que solo hay una manera correcta de hacer las cosas, y genera controles cruzados de actores y propuestas. Y la diversidad nos proporciona más opciones y más espacio para decidir.

De alguna manera, esta forma de proceder nos «vacuna» contra la incertidumbre,



puesto que de hecho incorpora esta incertidumbre en el propio proceso decisorial. Nos hace partir de un cierto escepticismo sobre la existencia de soluciones posibles, pero, en cambio, nos asegura que estas alternativas surjan. Por otra parte, y esto es sumamente importante, comporta la incorporación de las dinámicas participativas en los procesos decisionales. Alienta la multiplicidad de aproximaciones, respeta las diferencias y usa el conflicto como mecanismo de innovación en los procesos decisionales públicos.

La acumulación de experiencias y su sistematización nos ayuda también a aprender haciendo, alentando respuestas que se adapten a circunstancias cambiantes. Todo lo que vamos diciendo no implica que no se pueda planificar desde los poderes públicos, o que no se pueda trabajar en buscar medios técnicos que se consideren adecuados para determinadas intervenciones en el territorio. Planificación y descentralización, o planificación y participación, no tienen por qué ser vistos como contradictorios. Los poderes públicos deben ejercer sus responsabilidades que derivan de la legitimidad general que les confieren los mecanismos de democracia representativa. Pero la proximidad y la participación pueden ser instrumentos muy poderosos tanto para mejorar el proceso, como en relación con los contenidos o los resultados de la intervención a implementar.

Desde un punto de vista teórico, podemos encontrar diferentes situaciones que pueden requerir más o menos dosis de apertura y de dinámicas de implicación y participación social en los procesos de intervención y decisión (figura 1).

**Figura 1: Tipos de problemas públicos y decisiones**

	<b>Objetivos claros y compartidos</b>	<b>Objetivos poco claros y/o no compartidos</b>
<b>Instrumentos y medios conocidos</b>	Planes estandarizados, previsibles, aproximaciones «de experto».  (- participación necesaria)	Aproximaciones facilitadoras, negociadoras.  (+ participación necesaria)
<b>Instrumentos y medios no conocidos</b>	Procesos innovadores, pragmáticos, experimentales.  (+ participación necesaria)	Aprendizaje social, construcción colectiva de problemas y soluciones.  (++ participación necesaria)

Fuente: elaboración propia a partir de Thompson & Tuden (1959).

No tenemos aquí espacio suficiente para desarrollar cada una de estas situaciones, pero es fácil constatar que cada vez son menos frecuentes las situaciones en las que existe un gran consenso sobre los objetivos a lograr mediante las acciones a emprender (entre otras cosas, sabemos que existen marcos cognitivos muy diferentes en relación a qué se ha de entender como desarrollo y crecimiento...).

Y la propia dinámica de avance del conocimiento y de concepción pluralista del mismo tiende también a no aceptar fácilmente los instrumentos técnicos o los medios a emplear como elementos exentos de debate. Esto no quiere decir que siempre nos vayamos a situar en la casilla «no acuerdo en los objetivos, no acuerdo en los medios», pero sí que es cierto que la frecuencia con la que nos encontramos en situaciones que podemos caracterizar como tal es notable. En estos casos, hace falta encontrar un cierto «orden» en la línea de ponernos de acuerdo sobre de qué problema estamos tratando, y esta debería ser la primera tarea del planificador.

De esta manera, puede irnos acercando a espacios o situaciones mucho más gestionables, como sería la que expresa el recuadro de «acuerdo en los objetivos, medios no conocidos». Podríamos incluso no estar de acuerdo del todo con la definición del problema, puesto que esto podría implicar un debate sobre valores e ideas que acabaría quizás convirtiéndose en paralizante, pero sí se puede avanzar en las opciones que tenemos para mejorar la situación de partida de manera compartida.

Podemos pues avanzar en las decisiones desde las posiciones y roles que tengan la legitimidad para hacerlo, explicitando los puntos de partida, y aceptando la variabilidad y la incertidumbre como elementos naturales propios de sociedades plurales que aceptan el conflicto como una palanca de cambio y no como un estorbo paralizador. Y para ello hace falta acercarse a las variables existentes desde el máximo consenso posible con entidades y grupos que tengan distintas visiones y aceptando que en cada caso concreto y en cada perspectiva de intervención se entrecruzan muchas instancias de los diferentes gobiernos y actores, y que por lo tanto, como ya hemos dicho, hace falta evitar visiones segmentadas y jerárquicas.

Seguramente, a medida que las capacidades técnicas y las posibilidades de información y conocimiento están más y más distribuidas (e internet y las redes sociales cibernéticas han supuesto un salto cualitativo en este aspecto) (Subirats, 2015), conviene cambiar lógicas institucionales y tecnocráticas que partían de la hipótesis de que eran «los de arriba» y «los que saben» los eslabones clave en la toma de decisiones públicas. Lo que a veces podía combinarse con un espacio de participación social bien delimitado, en clave funcional y operativa, que justificara y legitimara todo el proceso. De lo que hablamos aquí es de coproducción de decisiones públicas, de coproducción de políticas públicas, con lo que ello implica de compartir diagnósticos, buscar alternativas, asumir responsabilidades en la toma de decisiones y en la puesta en práctica, y participar en la evaluación de resultados e impactos. Ese es el signo de los nuevos tiempos, tiempos de producción y de conocimiento compartido. Tiempos de poder compartido.



### **3. Políticas públicas para la transición del sistema agroalimentario**

Nuestras instituciones deben formular políticas reguladoras del bien común en un contexto socioeconómico regido por una lógica de acumulación indefinida de capitales. Pero esta función se ha visto seriamente limitada con la intensificación del proceso de globalización económico-financiera de las últimas tres décadas. En el sistema agroalimentario, la globalización ha comportado una creciente acumulación de poder en ciertas partes del sistema, en especial en el acceso a las semillas y medios productivos y en la distribución de alimentos. Los grandes perdedores de este proceso han sido (están siendo) la mayoría de los actores de pequeña escala, en particular los pequeños/medianos productores y, en cierto modo, la gran mayoría de los consumidores. Ello ha tenido un fuerte impacto en el territorio, eliminando actividades productivas agrarias de pequeña escala, generando fuertes flujos migratorios hacia centros urbanos y, como consecuencia, desequilibrios territoriales al verse alterados los sistemas campo-ciudad. De esta manera, la alimentación se ha convertido en un tema transversal a través del cual se puede analizar e intervenir en un amplio espectro de problemas sociales contemporáneos: la malnutrición y el hambre, la salud y la contaminación, la pobreza y el desempleo, la despoblación rural y la especulación inmobiliaria urbana, la destrucción del paisaje y los monocultivos, el cambio climático, la concentración empresarial agraria y el acaparamiento de tierras, etc.

Sin embargo, existen numerosas iniciativas que procuran promover alternativas al sistema agroalimentario globalizado (Del Río, 2015; López García, 2015). Suelen ser experiencias de ámbito local, preocupadas por la sostenibilidad ambiental, económica y social, centradas en recuperar la viabilidad de las actividades agrarias desde una lógica agroecológica, procurando dar voz a conocimientos tradicionales que el modelo agroindustrial había expulsado, y enmarcadas en paradigmas de desarrollo alternativos (como el de la transición energética o el de la soberanía alimentaria).

Lamentablemente, hasta ahora la mayoría de nuestras instituciones políticas siguen ancladas en la promoción del desarrollo económico hegemónico (promovido por los ganadores de la globalización, grandes corporaciones económico-financieras) y, salvo algunas notables excepciones, ofrecen poco apoyo a estas experiencias alternativas, que se suelen desarrollar de manera autónoma y, con frecuencia, en contraposición a las políticas oficiales. Pero también se observa que, progresivamente, muchas Administraciones públicas, sobre todo de ámbito local, tienden a compartir la diagnosis y las propuestas de aquellas iniciativas alternativas, que cada vez son más numerosas, involucran a más personas y grupos (cooperativas, empresas, grupos de consumo, etc.) y, por tanto, devienen cada vez más difíciles de ignorar.

Para dar respuesta a estos retos se precisan fórmulas sensiblemente diferentes a las de la política clásica, que, como se ha expuesto anteriormente, sean capaces de asumir la incertidumbre (no partir de una presunción de certeza unívoca) y de incluir las visiones y perspectivas de otros actores presentes en el territorio (evitar actuar solo desde la agenda propia de la institución). Es decir, se precisan procesos y estilos de diagnosis y toma de decisiones de tipo participativo, o al menos



deliberativo (Brugué, 2014). Ello no es fácil porque las instituciones tienen unas formas organizativas determinadas, dependientes de una historia pasada y de unas normas legales difíciles de cambiar a corto plazo, que determinan los cambios que se pueden introducir en ellas (a pesar de la hipotética voluntad de sus responsables para impulsar los cambios) (Espluga *et al.*, 2011).

Se da la dificultad añadida de que las políticas alimentarias son globales, se diseñan desde la UE (la PAC) y bajo vigilancia de organismos internacionales como la OMC (encargadas de promover el modelo agroindustrial global). Los Estados se encargan de adaptarlas a sus respectivos ordenamientos jurídicos y territorios, y de gestionarlas a través de instrumentos administrativos como ministerios y comunidades autónomas. Se observa que los municipios tienen muy pocas competencias al respecto, pero es precisamente a nivel local donde se están llevando a cabo las experiencias e iniciativas más innovadoras y contrahegemónicas. No obstante, es desde los gobiernos locales desde donde se deberían impulsar fórmulas imaginativas de políticas alimentarias, porque, como advierte Estela (2015:90): «Además de los beneficios para la salud y para el medio ambiente, los efectos del consumo de productos frescos de proximidad comportan notables ventajas desde el punto de vista de la economía local, en términos principalmente de circulación de rentas dentro del territorio y menores costes de transporte o de generación y tratamiento de residuos. Las *food policies* pretenden lograr un mayor control de la soberanía alimentaria en las ciudades adoptando una visión holística que contemple tanto los espacios como los procesos de producción, distribución y consumo de alimentos, otorgando un protagonismo mucho mayor a su proximidad».

Es también en el nivel local donde las fórmulas participativas son más viables y aplicables, donde los procesos de gestión pública participativa tienen más sentido y pueden generar efectos emergentes necesarios para un desarrollo territorial acorde con los parámetros de la sostenibilidad ambiental, económica y social (Parés, 2009). Existe un amplio y testado repertorio de métodos y técnicas para incluir participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas (Font, 2001; Prades *et al.*, 2015), incluso centradas específicamente en la dinamización rural y agroecológica (López & Guzmán, 2013; Pomar León *et al.*, 2015), lo cual indica la existencia de una auténtica tendencia hacia esta perspectiva.

Para finalizar, queremos destacar que el ciclo de acción colectiva iniciado en España con el 15M dio lugar a una primera fase de reflexión conjunta y constitución de alianzas entre movimientos sociales (2011-2013), seguida de una segunda fase de acceso a las instituciones políticas (a partir de 2014-2015), cambiando sustancialmente los equilibrios políticos y la configuración de las fuerzas sociales e intereses económicos presentes en muchas instituciones públicas. Los nuevos partidos y plataformas presentes en muchos gobiernos locales pueden ser clave para promover las innovaciones de gobernanza aquí reseñadas. Progresivamente, aunque en menor grado, han ido ocupando espacios también en niveles regionales (gobiernos autonómicos) y estatales (cortes legislativas), pero la experiencia muestra que hasta que no exista una auténtica ebullición de experiencias en las calles, en los campos, en los municipios, en las comarcas y las provincias, difícilmente se podrá incidir en la legislación general.



## Referencias

- Brugué, Q. (2014) «Políticas públicas: entre la deliberación y el ejercicio de autoridad». *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1 (1): 37-55.
- Brugué, Q. y Gomà, R. (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Del Río, J. (2015) *Guía del movimiento de Transición*. Madrid: La Catarata.
- Espluga, J.; Ballester, A.; Hernández-Mora, N.; Subirats, J. (2011) «Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 134: 3-26.
- Estela Barnet, O. (2015) «Políticas públicas para economías locales resilientes». *Territorio della Ricerca su Inselementi e Ambiente*, 15 (2): 81-94.
- Font, J. (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- López García, D. (2015) *Producir alimentos, reproducir comunidad*. Madrid: Libros en Acción.
- López García, D.; Guzmán Casado, G. (2013) *Metodologías participativas para la transición agroecológica*. Cuadernos técnicos SEAE. Catarroja: Sociedad Española de Agricultura Ecológica.
- Subirats, 2011; *Otra sociedad ¿otra política?: De «no nos representan» a la democracia de lo común*. Barcelona: Icària.
- Subirats, Joan (dir.) (2015). *Ya nada será lo mismo. Los efectos del cambio tecnológico en la política, los partidos y el activismo juvenil*. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, FAD.
- Parés, M. (coord.) (2009) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Pomar León, A.; López, D.; Calvet, L.; Espluga Trenc, J.; Di Masso, M.; Tendero, G. (2016) «Dinamización Local Agroecológica: La participación como estrategia para la sostenibilidad de las comunidades agrarias». *Boletín Carpeta Informativa del CENEAM*.
- Prades, A.; Espluga, J.; Horlick-Jones, T. (2015) «Riesgos tecnológicos, conflictos sociales y políticas ambientales. Del estudio de las percepciones a la implicación pública». *Papers, Revista de Sociologia*, núm. 100 (4): 395-423.
- Thompson, J.D.; Tuden, A. (1959) *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

## 2.3. El campesinado en defensa de un medio rural vivo y de la soberanía alimentaria

Belén Verdugo

Muchas veces hemos cantado la canción del compañero J. A. Labordeta: «Habrá un día en que TODAS... (sí, sí, las personas) al levantar la vista, veremos una TIERRA que ponga LIBERTAD». Desde aquí un recuerdo para quienes han luchado por la democracia de la Tierra. Gracias por ser eslabones para seguir en esa necesaria (re)vuelta al campo.

### 1. De dónde venimos y dónde estamos

Me llamo Belén y soy parte de esa des-población que vive, trabaja y resiste en tierra castellana. Me siento campesina del siglo XXI en un continente europeo lleno de contradicciones. Cuando intento reflexionar sobre el abandono del campo me vienen a la mente políticas antipersonas que marginan a quienes trabajan y cuidan de la tierra, a quienes alimentan cada día a la ciudadanía con esfuerzo y empeño. Dentro del Estado español podemos encontrar diversas realidades, pero en general existe un desequilibrio demográfico en relación con el territorio: un 20% de personas vivimos en el medio rural, que ocupa en torno al 80% del territorio.

El modelo económico capitalista ha sido y es la principal causa de este desequilibrio y de las llamadas crisis «civilizatorias» que nos envuelven: la energética, la climática, la de la alimentación o de los cuidados, entre otras muchas. Pero es en la crisis de valores donde encontramos las razones que llevan a la sociedad a vivir de forma inconsciente. Son los grandes poderes económicos quienes han impuesto esta globalización, basada en el libre mercado, para oprimir a los pueblos. Y son estas políticas antipersonas las que olvidan que el sector primario es un sector estratégico y que la alimentación es además un derecho humano básico a defender. Desde el campesinado rechazamos la utilización de la agroalimentación como una moneda de cambio en las negociaciones de la clase política dirigente.

Para definir esa propuesta hay que construir sobre aspectos positivos y hay que deconstruir las cuestiones y políticas que hacen peligrar las condiciones de vida en el medio rural, desde la escala mundial a la estatal: una Organización Mundial del Comercio (OMC) a quien no se debería haber permitido nunca entrar en el sector agroalimentario; una PAC diseñada para favorecer intereses contrarios al campesinado; o una ley Montoro, esa que se llama de «racionalización y sostenibilidad de la Administraciones Locales», que pretende dismantelar muchos pequeños municipios y juntas vecinales.

Los intereses de las multinacionales y de los EE. UU. en las negociaciones de los tratados de libre comercio con Europa van a seguir atentando contra la seguridad alimentaria. Los transgénicos afectarán nuestra salud en el campo y en la comida



como ha advertido la Organización Internacional de la Salud (OMS), con la Agencia Internacional de Investigación del cáncer. ¿Dónde está el límite? ¿Cuántas personas más tienen que enfermar por políticas que permiten cultivos resistentes a herbicidas y glifosato, que dejan sus residuos químicos en los alimentos y sobre la tierra? Sinceramente pienso que hay momentos del año en que estar en el campo puede ser más peligroso que vivir en las ciudades. Un ejemplo del lamentable déficit democrático de la Unión Europea es el hecho que, aprovechando las negociaciones del TTIP en Bruselas, la UE ha dejado entrar 17 nuevas variedades de transgénicos con destino alimentario. Esperemos que se tomen medidas responsables, que pasen por medir los índices de toxicidad del aire que respiramos, las tierras, las aguas y los alimentos. Los sistemas endocrinos sufren agresiones por esta contaminación y no solo no se está frenando la escalada de enfermedades, sino que los sistemas de salud privados hacen negocio a nuestra costa. Reforcemos las campañas ciudadanas preventivas, que denuncian los peligros del glifosato y otros venenos agroquímicos. Busquemos complicidad en los sectores educativos y sanitarios. Actuemos con generosidad ante la próxima generación, cambiemos la huella antiecológica con políticas de impactos positivos.

La política agrícola común (PAC), por su parte, ha sido el instrumento para «desgobemar» un sector agroalimentario y ponerlo en manos de agronegocios muy poco ejemplares, transnacionales, gente especuladora, y también alguna gente un tanto ingenua, que se ha creído que «invertir para competir más» era un buen proyecto de futuro, produciendo como empresa agraria «sin límites». Sin embargo, la PAC ha traído más exclusión y éxodo rural, más ruina y pérdida de empleos locales sostenibles y diversificados: está aniquilando la vida campesina bajo una aparente modernización y progreso. La PAC supone una enorme carga administrativa que, cada campaña agraria, se carga a lomos de costillas campesinas para hacernos cumplir con unos requisitos cada vez más enrevesados. No son políticas de personas-programas-presupuestos de gobierno, sino más bien un reparto de subvenciones para justificar una gran burbuja en el sector primario. Dentro de la PAC hay grandes perceptores de fondos, donde se refugian sin escrúpulos incluso responsables políticos. Solo un 20% del presupuesto lo reciben las pequeñas granjas. Si la población supiera adónde va el dinero de sus impuestos, no permitiría este injusto y estéril reparto de fondos públicos. No se permitiría un negocio que aumenta los beneficios de grandes bolsas de especulación financiera y nutre una industria de maquinaria e insumos agrarios (pesticidas, fumigadoras cada vez más grandes, fármacos y otras sustancias) que parece estar preparada para exterminar todo lo que se interponga en el aumento de las producciones industriales. Estos agronegocios están destrozando la fertilidad de los suelos y la biodiversidad de los ecosistemas.

A nivel estatal, las leyes para el medio rural y agrario están hoy desactivadas por falta de voluntad política y carecen además de una mirada de género. Varias leyes se han aprobado para el sector primario y para el medio rural en los últimos años. Han pasado más de 20 años desde la publicación de la Ley 19/1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias, que junto con el Estatuto de la Agricultura Social y Profesional pretendía mejorar la viabilidad económica, social y ambiental



de las mismas. En este perfil hay «explotaciones familiares» (término administrativo que debería cambiar para no herir sensibilidades) que han incrementado la dimensión económica, en superficie y en productividad y, sin embargo, se encuentran atrapadas entre unos precios a la baja y unos costes en continuo crecimiento. Así vienen el endeudamiento y la pérdida de población activa agraria. Hay posturas que quieren «renovar» y ampliar esta ley de modernización, mientras otras desconfían de estas leyes y están cuestionando el sistema por sus graves errores.

Otra es la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que debe estar escondida en algún armario de algún ministerio. Por aquel entonces teníamos un simpático ministerio de los «tres medios»: Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Qué tiempos, parecía haber algo más de interlocución y se pusieron en marcha proyectos con un «talante» más social y ambientalista. Ahora toca rescatar esta ley o crear otras nuevas que resuelvan los problemas del medio rural.

Y para ahondar más, como mujeres del campo también miramos con las gafas moradas de enfocar otros mundos menos visibles. Vemos que hay un patriarcado muy presente en las mentes y en las políticas que sostienen la vida en general, la vida en el medio rural y en el sector productivo. Nada va a transformarse y las democracias no son ni serán legítimas sin la igualdad real en derechos y libertades entre mujeres y hombres. Reivindicar a las mujeres es superar la exclusión de la mitad de la población: la participación de las mujeres es clave para dibujar un medio rural con igualdad. La Ley sobre Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias, de 2011, venía para igualar los derechos de un colectivo de mujeres con sus parejas y se ha quedado en un gran fiasco frustrante de expectativas en el campo. Cuando has vivido de cerca estos procesos y has tenido ilusión por ver cambios positivos en la vida rural, sientes como desde la «fantasía política» se monta un «circo mediático» que aprueba en el Parlamento del Estado esta ley por unanimidad, pero sin creerse la igualdad de género como una mejora de las condiciones de vida de la población del medio rural.

La vida campesina y el medio rural necesitan otro «modelo de desarrollo» frente a los «desiertos poblacionales» en los que se están convirtiendo. Las políticas públicas han aumentado el éxodo del campo a la ciudad (en caso de las mujeres, por el llamado «éxodo ilustrado», por la presión social y por la inseguridad jurídica por falta de derechos [ver capítulo 4.5]). También se han desmantelado pequeñas agriculturas y ganaderías locales que contaban con sistemas productivos sustentables y economías tradicionalmente diversificadas. La vida en el medio rural es una tarea urgente, y pasa por un nuevo pacto político para democratizar la alimentación y la tierra, que permita una relación armónica y dinámica entre las personas y el medio natural.

## **2. Hacia dónde queremos ir: propuestas de políticas públicas agroecológicas desde el campesinado**

Para dar un vuelco a estos abusos ha llegado la agroecología al Parlamento Europeo, fruto de un período de protagonismo social y político que se ha ido sembrado con las rebeldías del campesinado y que viene a proponer soluciones a los 30 años



«desastrosos» de la PAC, a la financiarización de los alimentos, a la industrialización de la agricultura o a la expulsión del campesinado. En septiembre de 2015, la agroecología llevó el debate institucional al Parlamento Europeo y lo llenó de argumentos a favor de otro modelo agrario y social. La agroecología aporta seguridad alimentaria, crea más empleo agrario, y los estudios demuestran que la productividad por hectárea en muchos casos es superior al de las agriculturas industrializadas. Se trata de un enfoque global que tiene un gran potencial transformador del modelo productivo. Incluye la economía, el comercio y las políticas de desarrollo.

Todas las personas somos ecodependientes y, además, interdependientes: nos necesitamos mutuamente. El medio rural y el urbano solo tienen futuro si construyen alianzas desde lo local, lo cercano, lo común y desde abajo. El territorio rural y sus gentes se merecen un buen trato, justo y acorde con las funciones sociales y naturales que cumplen, entre ellas que se reconozca su indispensable papel en la producción de alimentos sanos, de calidad, alimentos que sin duda deben ser cada vez más agroecológicos. Esta es la base de las nuevas políticas para la agroecología y la soberanía alimentaria: todo un marco político que va a ir creciendo entre la población consciente de su derecho a decidir sobre las políticas agroalimentarias. Para ello se requiere formación, con una pedagogía adecuada, y una movilización constante de todos los agentes sociales.

Ante este panorama, desde el campesinado proponemos que la legislación incluya aspectos concretos y unos presupuestos públicos alejados del «austericidio» impuesto con la excusa de la crisis. Las privatizaciones de los servicios públicos deben ser evitadas o revertidas. Las escuelas y la educación son el futuro para unos pueblos vivos y con mucho que ofrecer más allá del turismo de visita paisajística o folclórico-contemplativa (ver capítulos 3.8 y 3.9).

La salud y la sanidad forman parte de la vida de estos pueblos, a los que se ha ido privando de servicios sociales públicos. No es extraño conocer a personas ancianas a las que les falta un medio de transporte desde sus aldeas o pueblecitos para obtener medicinas o consultas. La llamada ley de dependencia se ha convertido en un gran espejismo para muchas familias y personas cuidadoras (mujeres en su inmensa mayoría). Se precisan estos servicios y dar respuesta con eficacia política. Se necesitan líderes que actúen en la gestión de lo público y contando con las personas de la sociedad rural que lo demanda. Recordemos que «nadie es independiente», que nos necesitamos en todas las etapas de nuestra vida, y en algunas apoyadas por la asistencia de los organismos públicos.

Hablar de la reforma agraria puede sonar a nostálgico, pero nuestra «democracia» no ha abordado este asunto. La propiedad de la tierra, los derechos de uso, de pago de subvenciones, los arrendamientos más o menos dignos... Toda una compleja estructura que convierte a un bien natural y común en un objeto económico desprovisto de alma. El acceso a la tierra de personas que quieren trabajarla de forma agroecológica debe ser un objetivo de políticas públicas con sentido común (ver capítulo 4.6).

Dentro de las políticas públicas, el agua, además de ser vital y básico para una producción sostenible, tiene un interés público (ver capítulo 4.7). Todo su ciclo



integral debe estar gestionado públicamente y alejado de las grandes infraestructuras y negocios energéticos.

Las semillas propias son un patrimonio biocultural que ha transmitido la memoria genética de las variedades locales y de cada territorio (ver capítulo 4.8). Las políticas públicas deben reconocer el derecho a la reproducción y la multiplicación de semillas campesinas, impidiendo el paso a los transgénicos y a los *monsantos*. Nos queremos libres de OGM porque contaminan y crean inseguridad alimentaria. Las autoridades deben fomentar la investigación científica pública, rigurosa y libre, que sea capaz de informar sobre las mejores opciones al servicio de la ciudadanía.

En cuanto a la creación de empleo local, y en relación con la transformación agroalimentaria, la Administración tiene que recoger las demandas de quienes pelean por superar las normativas higiénico-sanitarias para sacar adelante, con mimo y auténtica calidad, producciones diversificadas o pequeñas producciones artesanas (ver capítulo 4.12). Son necesarias normas de sentido común y no solo de calado burocrático y contable. Es precisa la formación, la facilitación, el acompañamiento y la protección para las personas que apuestan por vivir dignamente de elaborar alimentos a pequeña escala. En este modelo en concreto, las mujeres son quienes llenan las despensas, a pesar de estar invisibilizadas y con escasos derechos laborales. Hay que lograr que las normas no sean las mismas que para las grandes industrias alimentarias muy mecanizadas, en las que se llega a desvitalizar a los alimentos con aditivos innecesarios, solo por interés mercantil.

Las políticas públicas también son necesarias para regular la comercialización alimentaria junto a la población, para fomentar los mercados locales y los sistemas directos de distribución. Este modelo está creciendo con grupos de consumo, ferias locales, circuitos cortos de comercialización (CCC), los llamados «cortocircuitos», y proyectos como el de Agricultura de Responsabilidad Compartida (ARCO), impulsado por el campesinado profesional organizado. Los grupos de consumo y sus convocatorias son para «encontrarse, debatir, pensar, sugerir, agradecer, mejorar...». En las propagandas de mercados locales se presentan producciones «hechas con todo el cariño, por gente que vive del campo». Una forma de relacionarse muy basada en la confianza.

Otra contribución necesaria a la agroecología desde las políticas públicas es la adquisición y la compra pública de alimentos de proximidad, primando los agroecológicos (ver capítulo 4.11). Sería muy conveniente que los comedores «sociales» retiren la comida globalizada de escasa calidad y se conviertan en una ventana vistosa, sabrosa y saludable de la inmensa biodiversidad cultivada de su alrededor.

El campesinado necesita además que se regule la cadena agroalimentaria para que se cobren precios justos a cambio de buenos alimentos y gestión del territorio (ver capítulos 4.10 y 5.1). Una solución puede estar en el doble etiquetado, con precio de origen y precio de consumo final, o defender otras opciones como alimentos de kilómetro cero.

Para el cambio de modelo, las personas son la clave de esta estructura de colaboración, siempre abierta a revisar sus decisiones de forma colectiva. Los



campesinos y las campesinas necesitamos más autoestima, autonomía y autogobierno, no somos maquinistas ni el proletariado de la revolución industrial agraria. Queremos construir con toda la sociedad unas relaciones de ecojusticia para vivir en este planeta finito, despegándonos de los agronegocios y las transnacionales, de las falsas revoluciones verdes y de los tiburones verdes del ecocapitalismo.

Nuestra tarea es trabajar culturalmente para la fertilidad de la Tierra. Trabajar con dignidad por los derechos campesinos. Y agradecer a la Tierra de la que formamos parte, porque somos Tierra y solo podremos vivir si cuidamos de ella. La sociedad nos está pidiendo un nuevo pacto de Estado. Un pacto por la Tierra, basado en comer y cuidarnos como acto político. La soberanía alimentaria como base para organizar la vida y defender los bienes naturales. Junto a las organizaciones sociales, seguiremos en la aventura iniciada por Plataforma Rural: «plantar las urnas» para reclamar un pacto político de Estado que garantice el futuro del medio rural.

## 2.4. Lucha global por la soberanía alimentaria. Batallas y retos

Isa Álvarez Vispo

Año 1993. Nacimiento de La Vía Campesina Internacional. Se evidenciaba la amenaza global de los mercados y multinacionales y, frente a ella, el movimiento campesino articulaba una organización a la medida. Una organización que generara una lucha conjunta frente a un enemigo común, subrayando que los problemas del campesinado en el Sur no eran provocados por las campesinas del Norte y viceversa. Simplemente (o no tan simple), Norte y Sur estaban a merced de un mercado capitalista que manejaba personas y alimentos como meras mercancías, anteponiendo el sostenimiento de la especulación mercantil a los derechos humanos.

Frente a esta realidad, el campesinado ve necesario articular un movimiento social capaz de formular una propuesta alternativa, capaz de enfrentarse a un modelo que lo abocaba a su destrucción. El campesinado no debe únicamente seguir las agendas que marcan los gobiernos y el sector privado, sino generar la suya propia; siguiendo ese ánimo, nace la propuesta de la soberanía alimentaria.

El concepto de «soberanía alimentaria» se define en el año 1996 durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada por la FAO en Roma. En esa cumbre, la FAO ondea la bandera de la seguridad alimentaria<sup>14</sup> y lo convierte en su principal objetivo. Es decir, se reduce un derecho humano básico a criterios meramente técnicos. Frente a esto, La Vía Campesina define la soberanía alimentaria<sup>15</sup> como un concepto político, desde los pueblos, desde su capacidad de decisión y, sobre todo, desde la visibilización del movimiento campesino, absolutamente obviado y despreciado como agente interlocutor en foros internacionales y espacios de decisión.

Mientras esto sucede, la globalización sigue su curso, provocando que numerosos movimientos sociales constaten la necesidad de salir del encasillamiento desde el se había estado trabajando hasta ese momento y se unan frente al enemigo común: el capital y sus diferentes representaciones. La primera escenificación de este hecho es en Seattle durante la cumbre de la OMC. Movimientos sociales de todo el mundo marchan juntos contra la cruda ley del mercado, naciendo lo que se ha denominado el *movimiento antiglobalización*, que se ha materializado en una articulación trascendental entre los movimientos de la sociedad civil<sup>16</sup>.

14 Existe seguridad alimentaria cuando las personas tienen acceso en todo momento a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana (FAO, 1996).

15 La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a decidir su propio sistema alimentario y productivo, con alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica (Vía Campesina, 1996).

16 Se utiliza este término por ser el más extendido en el ámbito global para definir al espacio en el que los movimientos ciudadanos se articulan y diferenciarlo tanto de los gobiernos como del sector privado.



## **1. Reivindicaciones y principales puntos de incidencia a nivel global**

Se pretende exponer, de forma breve, los principales puntos en los que hoy en día trabajan los movimientos que defienden la soberanía alimentaria a nivel global. Desde estos movimientos se tiene la convicción de que es necesario tener presencia en diferentes espacios internacionales ya que, aunque la construcción ha de ser necesariamente local, es evidente que la destrucción llega desde muy lejos.

### **1.1 Sujetos de derechos versus partes interesadas. El marco de los derechos humanos**

Sin duda, la primera pugna importante en los espacios globales es el propio reconocimiento de la ciudadanía como sujeto de derecho. En los últimos años, estos espacios han adoptado la narrativa de las «múltiples partes interesadas», es decir, que antes de adoptar cualquier medida han de sentarse a la mesa a todos los agentes implicados. El problema de esta visión es que pretende poner al mismo nivel a las personas, sujetos de derechos, con el sector privado, que es una mera parte interesada. Por ello, una de las labores importantes hoy desde los movimientos sociales es reiterar que es imposible esta equiparación. Es fundamental no perder nunca de vista el marco de derechos humanos en el trabajo de la soberanía alimentaria, ya que es la herramienta de la que disponemos para arbitrar en este conflicto y que, a día de hoy, pocos gobiernos se atreven a poner en cuestión.

Además, este marco establece principios de indivisibilidad con el resto de derechos humanos, por lo que al derecho a la alimentación han de agregarse todos los demás, hoy en día reforzados por la construcción en Naciones Unidas de la Declaración de Derechos Campesinos (Asamblea General ONU, 2013).

### **1.2 La agroecología. Un modelo que no se puede ignorar**

En los últimos años, fruto de la alianza entre los movimientos campesinos y las personas de la Academia, se ha logrado un gran avance en el desarrollo y la difusión de la agroecología. Hasta tal punto, que es un modelo que ya no se puede obviar desde los estamentos internacionales. Si bien la disputa política es muy importante, ya que se quiere hacer ver que hablamos de modelos minoritarios y no eficaces, hoy ya es un modelo reconocido y aparece en multitud de documentos internacionales como un modelo a desarrollar por los gobiernos. En este sentido, fue especialmente relevante el informe presentado por Olivier de Schutter como Relator Especial de las Naciones Unidas para la Alimentación en el año 2011, en el que ponía de manifiesto la necesidad del modelo agroecológico para asegurar la alimentación a nivel mundial.

Los pasos hasta aquí no han sido fáciles y en el futuro tampoco lo serán. Es cierto que se ha logrado ese reconocimiento, pero todavía se pone a la par del modelo de intensificación agrícola, donde a su vez el sector privado ya ha creado un nuevo término para parecer más sostenible: la agricultura climáticamente inteligente. Todo esto no hace más que evidenciar que la narrativa y el lenguaje son importantes y que, cada día más,



tenemos que mantener nuestra identidad y nuestros propios términos, dotándolos de nuestros contenidos, sin entrar en el juego infinito de reinventarnos una y otra vez.

### 1.3 Tierra, semillas, agua

Considerados por los mercados como meros recursos y defendidos desde los movimientos campesinos como bienes comunes o fuentes de vida, la defensa del agua, la tierra y las semillas, supone hoy en día tener en frente a la especulación, el acaparamiento, la privatización y el expolio.

Por una parte, el modelo de desarrollo propuesto por el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional lleva consigo una explotación imposible de coexistir con un modelo sostenible, tanto para el planeta como para las personas. A su vez, estas instituciones se han valido de su poder para instaurar como exigencia la privatización en la gestión de cualquier bien, lo que se ha traducido en el acaparamiento por parte del poder corporativo tanto de la tierra como del agua en muchos territorios y a la especulación al convertirlas en valores de mercado.

En el caso de las semillas, la concentración corporativa es especialmente alarmante. Este fenómeno está concentrando en cuatro empresas la mayor parte de las semillas a nivel mundial, justificando la patente de la biodiversidad como paso necesario para una mayor seguridad a las personas consumidoras y al planeta. Ante todo esto, desde los movimientos de la sociedad civil la lucha está siendo muy fuerte, consiguiendo dotarse de herramientas importantes. Una de ellas, es el Documento de las Directrices Voluntarias de la Tierra, la Pesca y los Bosques (FAO, 2012). Este documento, si bien tiene carácter voluntario, supone un punto de partida fundamental para el trabajo a nivel local. La propia inclusión de la pesca y los bosques es fundamental, ya que cuando se habla de alimentación o de seguridad alimentaria, estos dos ejes son los grandes excluidos.

Asimismo, se han desarrollado procesos importantes contra las grandes corporaciones. En 2016, la victoria en México en la demanda contra Monsanto, que prohíbe el cultivo de maíz transgénico o el Tribunal Monsanto, iniciativa de la sociedad civil, donde se ha juzgado de forma simbólica a la compañía por violaciones de derechos humanos, crímenes contra la humanidad y ecocidio, han supuesto momentos bien interesantes.

### 1.4 Los mercados

Uno de los grandes retos en el trabajo de la sociedad civil está siendo el reconocimiento de que hay un mundo más allá del mercado global «con mayúsculas», así como el reconocimiento de que es el mercado «invisible» el que a día de hoy alimenta a la población mundial. En los escenarios internacionales se pretende hacer ver a las personas agricultoras como seres incapaces de rentabilizar sus producciones sin la mano de las industrias agroalimentarias y la gran distribución, queriendo ensalzarse como las grandes salvadoras de las campesinas, llegando a autodefinirse, en ciertos momentos, las grandes corporaciones como *negocios humanitarios*<sup>17</sup>.

17 CSA - Comité mundial de Seguridad Alimentaria, 2016.



Hoy en día se constata que la OMC ha perdido validez y donde se juega el mercado global es en los tratados bilaterales de libre comercio. La lucha contra el TTIP<sup>18</sup> ha sido un elemento central de incidencia en los últimos años, no únicamente por el modelo alimentario que conlleva, sino por la pérdida de derechos sociales que trae asociado.

Por ello, es importante la presión que se haga sobre los gobiernos en todos los ámbitos. En ese sentido, es especialmente relevante el trabajo realizado en el CSA en un grupo de trabajo con gobiernos, sector privado y sociedad civil, sobre el acceso de las pequeñas producciones a los mercados. Gracias a un trabajo de alianzas con diferentes organizaciones, se ha conseguido recopilar un buen número de casos de estudio y evidenciar que no es el sector privado el eslabón imprescindible de la cadena, consiguiendo el reconocimiento por parte de los Estados de la necesidad de preservar los mercados, caracterizados bajo la figura denominada *mercados territoriales*<sup>19</sup>.

## 1.5 Los derechos de las mujeres

Probablemente, la pelea por el reconocimiento de los derechos de las mujeres sea la más complicada y el mayor desafío en el ámbito internacional. Siendo evidente que son las que alimentan al mundo, tanto como productoras de alimentos como en su rol (desigual) de cuidadoras, también es evidente que la reforma profunda que conlleva el reconocimiento de sus derechos cuenta hoy en día todavía con demasiadas resistencias.

Existen estudios, existen datos, pero no existe voluntad política por parte de la mayoría de los gobiernos de abordar esta cuestión, especialmente en Rusia o en Estados Unidos, que oportunamente consiguen unirse para defender posturas comunes en este tema. Demasiadas veces la transversalidad sirve como excusa para no abordar de manera profunda las causas y las consecuencias de la desigualdad.

El sector privado sí que lo aborda a su manera, y ha encontrado un filón para su lavado humanitario en las cuestiones de género. Así, presentan proyectos estrella, como planes de Monsanto o Syngenta en el ámbito de la nutrición para mujeres en edad fértil, o de nuevos productos sustitutivos de la leche materna para facilitar la vida de las mujeres. Es en este escenario en el que toca cada día enfatizar algo tan básico como la indivisibilidad de los derechos humanos y lo innecesario que debería ser justificar la pelea por los derechos de las mujeres, ya que la consecución de esos derechos, incluyendo los sexuales y reproductivos, enlaza claramente con el derecho a la alimentación y la nutrición.

Resulta evidente que es uno de los muros contra los que se choca en el escenario global. El escenario, *per se*, es patriarcal y no es el más propicio para que los hombres que pretenden dirigir nuestra alimentación renuncien a ningún privilegio.

## 1.6 La nutrición, la gran olvidada

En pocos años, la comida rápida, altamente procesada, ha sustituido en muchos

18 Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones, acuerdo comercial entre la Unión Europea y EEUU.

19 Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados. Guía Analítica. MSC, 2016: <http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/10/CONNECTING-SMALL-HOLDERS-TO-MARKET-SPAGNOLO-min.pdf>



territorios a las ollas a fuego lento con alimentos que, además de saciar, nutrían. Durante años, la nutrición ha sido la gran olvidada. Se trataba de llegar a una seguridad alimentaria, es decir, llenar estómagos independientemente de la calidad nutricional del alimento utilizado.

A día de hoy, ya es evidente que vivimos en un mundo donde la malnutrición se manifiesta de diferentes formas, desde la obesidad hasta el hambre. Ha quedado demostrado que las políticas basadas en la seguridad alimentaria y el mercado globalizado no han conseguido una población con una mejor calidad nutricional; y las enfermedades provenientes de la malnutrición son directamente proporcionales al grado de «globalización» de un territorio<sup>20</sup>.

Ante este hecho, la FAO y la OMS han querido poner la nutrición como eje central de su trabajo en los próximos años y declararon, en 2016, la Década de la Nutrición. Es decir, los próximos diez años han de servir para que este tema sea prioritario en las agendas internacionales, aunque gobiernos, sociedad civil y sector privado valoran de forma diferente cuáles han de ser las prioridades.

La mayoría de los gobiernos ven la nutrición desde una visión muy reducida, como una cuestión meramente cuantitativa, es decir, datos, kilocalorías o deficiencia de nutrientes. Ante esto, la agroindustria ya está lista con falsas soluciones al problema, consistentes en suplementación nutricional o biofortificación de alimentos. Es decir, las mismas industrias que han generado una mala alimentación con su reducido abanico en la producción y el ultraprocesado de alimentos, hoy se proponen como la solución al problema.

Desde la sociedad civil lo que se propone es mirar a la tierra y alejarse de los laboratorios. Entendiendo la nutrición desde una mirada holística que incluye la producción local, la cultura y valores más allá de los meramente cuantitativos. Por ello, mientras la FAO ha declarado su Década de la Nutrición, los movimientos ciudadanos han convocado la Década de los Pueblos, con el objetivo de visibilizar la nutrición como algo que alimente a las personas, pero también a la tierra, y que debe abordarse desde el marco de los derechos humanos.

### 1.7 La urbanización y las nuevas gobernanzas

El modelo de desarrollo capitalista, que únicamente piensa en cemento y urbanización, ha llevado a más de la mitad de la población mundial a vivir en el medio urbano, hecho este que plantea serios retos en el desarrollo de la soberanía alimentaria. La ciudad es en sí misma un ente altamente dependiente, especialmente en alimentación, con lo que alimentar a sus habitantes de forma sostenible se antoja cada vez más difícil. No se puede obviar el cambio climático y que alimentar espacios tan altamente dependientes de energía no será viable a medio plazo. Esta evidencia ha llevado a que en los últimos años hayan surgido diferentes iniciativas, como el denominado Pacto de Milán<sup>21</sup>, con el objetivo de trabajar en posibles soluciones.

20 Ver campaña Dame Veneno, de VSF – Justicia Alimentaria Global: <http://vsf.org/es/dame-veneno>

21 El Pacto de Milán inicia su andadura en el año 2015 en el marco de la Exposición Universal celebrada en dicha ciudad: [http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact\\_SPA.pdf](http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact_SPA.pdf)



Desde los movimientos sociales se valoran de forma positiva estas iniciativas por la oportunidad que suponen para abordar los retos y problemas que plantea el medio urbano, pero desde la soberanía alimentaria se reivindica ir más allá. En primer lugar, no mirando únicamente a la ciudad, sino a la gestión del territorio desde una perspectiva integral, tanto interterritorial como intersectorial, planteando si es viable la centralidad de las ciudades en un modelo de desarrollo sostenible. En segundo lugar, planteando alternativas de gobernanza y gestión más inclusivos con los diferentes agentes y participados por toda la ciudadanía, buscando romper el bucle de desigualdad que suponen, en demasiadas ocasiones, las urbes, tanto a nivel territorial como a nivel social.

## **2. Escenarios complejos, alianzas imprescindibles**

Después de presentar este abanico de ejes de trabajo, no cabe duda de que las alianzas son imprescindibles. En el ámbito internacional, ello requiere de herramientas eficaces de articulación y comunicación. A día de hoy, La Vía Campesina está formada por 164 organizaciones de 73 países de África, Europa, Asia y América, en total, 200 millones de personas en todo el mundo articuladas en el movimiento social más numeroso del planeta. Campesinas, pescadoras, pueblos indígenas, pastoras... En definitiva, pequeñas productoras de alimentos se unen en un movimiento que poco a poco camina abriéndose paso acompañadas de otras muchas organizaciones aliadas con las que se han ido conformando diferentes espacios de articulación.

Como se ha evidenciado, el mecanismo de la sociedad civil en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial está siendo un escenario importante, tanto de incidencia como de encuentro entre los distintos movimientos. En ese espacio se visibilizan y se abordan las diferentes problemáticas, respondiendo a las propuestas neoliberales con un mensaje conjunto y bien construido en los pilares de la soberanía alimentaria y la agroecología. Pero este no es el único organismo, además de este comité se trabaja con numerosas redes, desde las más locales hasta las diferentes agencias de Naciones Unidas, por lo que a nivel mundial se ha visto necesario contar con el CIP<sup>22</sup>, un espacio propio que coordina los trabajos que se realizan de incidencia a nivel mundial.

En el inicio de este texto, afirmaba que las amenazas son de una gran magnitud, por lo que las redes y alternativas construidas han de estar a la altura de semejante reto. Hoy podemos decir que contamos con redes sólidas a nivel global que están sabiendo trabajar en los diferentes aspectos que han identificado como prioritarios la visibilización del campesinado, la incidencia política, la movilización ciudadana y la construcción colectiva de la soberanía alimentaria. Todo ello avanza con la fuerza que da la evidente necesidad, pero también la creencia firme en que únicamente desde esta construcción se podrá alcanzar una alimentación sana y justa para todas las personas y para el planeta. Es por eso que millones y millones de personas caminamos y peleamos juntas en todo el mundo, globalizando la lucha y globalizando la esperanza.

22 Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria





# **Bloque 3**

## **Políticas públicas para la escala municipal**

### **3.1. Estrategias alimentarias urbanas: transformando nuestras ciudades a través de la comida**

Ana Moragues Faus

#### **1. Introducción: las ciudades como espacios alimentarios**

El año 2008 constituyó un momento clave a nivel mundial. A la crisis ecológica global encapsulada bajo los efectos del cambio climático, se sumó la crisis financiera acompañada por subidas en los precios de los alimentos que desataron revueltas sociales, cierre de fronteras y el agravamiento de problemas de desnutrición. Ese mismo año, 2008, por primera vez en la historia de la humanidad, el número de personas viviendo en ciudades superó a la población rural (UNFPA, 2008).

Cada vez más personas vivimos en ciudades o, al menos, en un ambiente urbano. Entendemos la ciudad como un espacio funcional y, por tanto, esperamos que a pesar de la distancia, lleguen a nuestros barrios agua, comida y energía. Damos por hecho que cada mañana podremos ir a la tienda de al lado a comprar el pan y la leche, quizás echarnos un café en el bar, las escuelas darán de comer (bien) a nuestros niños y niñas y, si nos llega el presupuesto, cenaremos en casa una mezcla de productos que han viajado alrededor del mundo hasta llegar a nuestra cocina. Estos flujos de comida a través de nuestras ciudades son el resultado de procesos ecológicos, socioeconómicos, culturales y políticos. Incluyen desde el proceso bioquímico que transforma la semilla en planta a las actividades de producción, transporte, almacenamiento, transformación, venta y desecho de productos; o desde nuestra cultura alimentaria que hacen de ciertos productos comida y placer —por ejemplo, encontrando aceptable comer conejo pero no insectos— pasando por las políticas que definen aspectos claves como precios o nuestra propia ideología a la hora de comprar un producto y no otro.

Muchas ciudades y pueblos han reconocido el potencial de transformar su territorio a través de su sistema alimentario. Ante la falta de liderazgo a nivel internacional y nacional, municipios alrededor del mundo están diseñando políticas públicas y espacios de coordinación con la sociedad civil para crear ciudades más justas y sostenibles. Las primeras experiencias surgieron en Norteamérica, siendo Knoxville (Tennessee) la primera ciudad en crear un consejo alimentario en 1982. En la actualidad existen más de 263 consejos alimentarios en Norteamérica, 44 ciudades en Reino Unido han establecido este tipo de alianzas alimentarias y más de 120 ciudades tanto del Norte como del Sur han firmado el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán<sup>23</sup>, incluyendo 11 ciudades del Estado español.

23 [http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact\\_SPA.pdf](http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact_SPA.pdf)



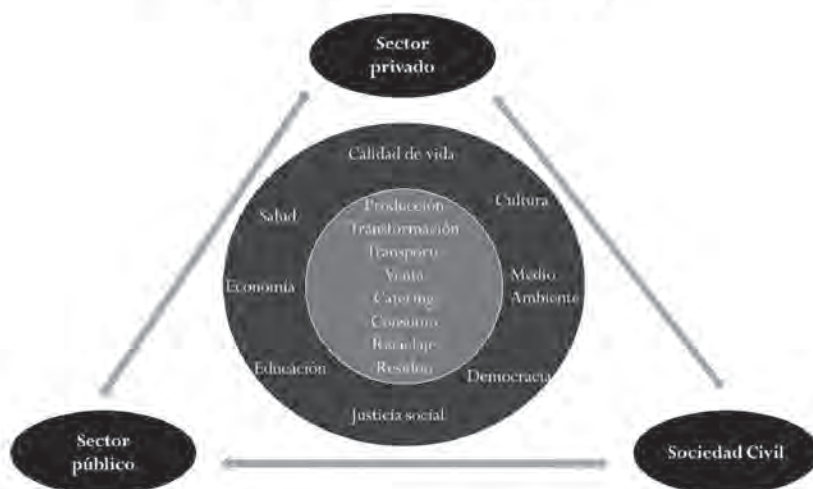
## 2. Estrategias urbanas alimentarias: cambiando nuestros territorios

A la hora de definir el concepto de estrategia urbana alimentaria, en muchos casos se asimila a un documento concreto. Sin embargo, entendemos que las estrategias alimentarias urbanas no se circunscriben a un papel, sino que «son un proceso a través del cual una ciudad (o espacio urbano) imagina, concibe y transforma su sistema alimentario» (Moragues-Faus *et al.*, 2013). Si reparamos en las palabras clave de esta definición, en primer lugar esta estrategia conlleva iniciar un proceso inclusivo mediante el cual la ciudad o municipio participa activamente, y por tanto requiere de un esfuerzo de identificación y apertura a diferentes actores que son parte del sistema alimentario local. En segundo lugar, es importante imaginar qué tipo de sistema alimentario queremos, y cómo este puede contribuir a alcanzar objetivos de sostenibilidad y justicia social. Este proceso incluye visualizar cómo podemos establecer otro tipo de relaciones socioeconómicas a través de la comida al igual que concebir diferentes vínculos con el medio ambiente y nuestro entorno urbano y rural. No obstante, términos como *sostenibilidad* significan cosas diferentes para cada persona y por tanto han de ser negociados; así como los de comida local, ecológica, comercio justo, etc. que pueden estar excluyendo otras visiones de sostenibilidad construidas desde otras culturas, razas o grupos con diferentes posibilidades económicas y experiencias vitales. Por último, las estrategias alimentarias incluyen acción. No solo imaginar y acordar una visión, sino llevarla a la práctica; y para ello es necesario involucrar al mayor número de organizaciones, instituciones y personas posibles. Existen dos elementos clave a tener en cuenta en este proceso de crear estrategias alimentarias urbanas: un enfoque holístico y cambios en las relaciones entre los actores locales.

### 2.1. Un enfoque holístico para el diseño de estrategias alimentarias locales

En primer lugar, las estrategias urbanas alimentarias aspiran a tener un enfoque holístico del sistema alimentario. Es crucial que estos procesos consideren la diversidad de elementos que caracterizan al sistema alimentario para poder actuar de forma efectiva en su transformación (ver figura 1). Una forma de abordar este aspecto es considerar la dimensión horizontal y vertical del sistema alimentario. La dimensión horizontal incluye aspectos como calidad de vida, salud, economía, educación, justicia social, democracia, medio ambiente y cultura. Es transversal a la dimensión vertical, es decir, a las diferentes actividades que encontramos en la cadena alimentaria, desde la producción de alimentos al desperdicio de los mismos.

FIGURA 1: ENFOQUE HOLÍSTICO DEL SISTEMA ALIMENTARIO (DIMENSIONES HORIZONTAL Y VERTICAL).



Fuente: Moragues *et al.*, 2013.

A la hora de establecer los elementos clave de sus estrategias urbanas, las ciudades identifican una serie de temáticas interconectadas y, por tanto, vinculan la transformación del sistema alimentario a una serie de objetivos económicos, sociales y medioambientales de la ciudad. La comida pasa entonces a ser un elemento transversal para la transformación del espacio urbano. Algunos ejemplos de campos temáticos seleccionados por ciudades europeas e inspirados en este enfoque holístico son los siguientes (Moragues-Faus *et al.*, 2013):

- **Salud y bienestar:** mejorar la salud de la población mediante una buena alimentación, fomentar la agricultura urbana como espacio de socialización y aprendizaje, promover el consumo de fruta y verdura fresca, garantizar acceso a comida de calidad de forma digna, etc.

La alianza de Brighton and Hove en Reino Unido promueve y apoya el desarrollo de huertos urbanos y comunitarios como espacios de socialización y aprendizaje que mejoran la salud y bienestar de las personas. Un estudio realizado por esta organización muestra cómo incrementa el bienestar de las personas que participan en estos espacios, incluyendo incrementos en el consumo de frutas y verduras, la actividad física, el sentimiento de pertenencia a una comunidad y la satisfacción personal.<sup>25</sup> Estos beneficios han sido reconocidos por el sector médico, existiendo la posibilidad de prescribir a pacientes este tipo de actividades y ponerles en contacto con organizaciones como la alianza de Brighton and Hove (ver más en: <http://bhfood.org.uk/>).

<sup>24</sup> Ver case study: Gardening for health & wellbeing, en: <http://bhfood.org.uk/>



- **Medio ambiente:** reducir emisiones de CO<sub>2</sub>, usar menos energía, reducir el transporte de alimentos, promover la producción agroecológica, preservar espacios verdes y productivos, promover la conservación de la biodiversidad a través de bancos de semillas, etc.

La ciudad de Malmö en Suecia ha decidido que en 2020 su administración será neutral en cuanto a emisiones de carbono, como parte de su estrategia municipal de lucha contra el cambio climático. Para ello, todos los comedores escolares y otras actividades de catering gestionadas por el ayuntamiento ofrecerán solo productos ecológicos y reducirán la cantidad de carne en los menús (ver más en: Moragues-Faus and Morgan, 2015).

- **Desarrollo económico y comunitario:** apoyar a los y las productoras locales, tiendas, mercados; mejorar la infraestructura local, etc.

La ciudad de Bristol en Reino Unido celebra anualmente una campaña para apoyar a las empresas y negocios independientes, Bristol independents day<sup>25</sup>, el 4 de julio, coincidiendo con el día de celebración de la Independencia de EE. UU. Además, la ciudad ha creado una moneda local, Bristol Pound<sup>26</sup>, para apoyar a estos comercios independientes y promover la economía local. El hasta ahora alcalde de la ciudad cobraba parte de su salario en Bristol Pounds que también pueden usarse para pagar impuestos locales.

- **Aspectos sociales y culturales:** celebrar y promover alimentos tradicionales y locales; crear espacios comunitarios alrededor de la comida como grupos de consumo, cocinas comunitarias, huertos urbanos, etc.
- **Seguridad alimentaria y justicia social:** mejorar el acceso a comida asequible, sana y culturalmente diversa; promover relaciones justas dentro de la cadena alimentaria; asegurar salarios y condiciones de trabajo dignas; incluir comida en escuelas y entes públicos que sea aceptable para diferentes culturas, etc.

La ciudad de Belo Horizonte en Brasil es conocida como la ciudad que abolió el hambre. Cuando el Partido dos Trabalhadores fue elegido en 1993, desarrolló una ley municipal que establece el derecho a la alimentación de sus habitantes. Esta ley crea un marco para la formulación de políticas alimentarias basado en la participación de diversos actores, una visión holística del sistema alimentario y la creación de un departamento transversal dentro del gobierno local que supervisa todos los programas (la Secretaría Municipal Adjunta de Abastecimiento [SMAAB]). Algunos de los programas implementados en Belo Horizonte incluyen el establecimiento de restaurantes populares -que ofrecen acceso universal a comida saludable a precios bajos-, la cesta popular -productos no perecederos para familias con bajos ingresos-, comedores escolares y una serie de actividades para promover la venta directa de productos en la ciudad para apoyar a pequeños agricultores y agricultoras (ver Rocha and Lessa, 2009).

25 <http://bristolindependents.co.uk/>

26 <http://bristolpound.org/>

- **Aprendizaje y empoderamiento:** generar espacios de participación y toma de decisiones tales como consejos alimentarios (ver más adelante), fomentar la sensibilización y la formación política de la ciudadanía, por ejemplo desde las escuelas, a través de huertos agroecológicos y realizando asambleas, etc.
- **Desarrollo de vínculos urbano-rurales:** establecer conexiones campo-ciudad mediante la comida.

Tal y como muestran estos campos temáticos, muchas de estas actividades o acciones contribuyen al mismo tiempo a la consecución de diferentes objetivos sociales, económicos o medioambientales, demostrando el poder de la comida para transformar nuestros territorios.

El Consejo Alimentario de Bristol ha plasmado este enfoque holístico de forma muy sencilla para poder comunicar a sus ciudadanos su visión de un sistema alimentario sostenible. La buena comida es comida que es...

#### **Buena para las personas**

Todos deberíamos tener acceso a información, formación y recursos que nos permitan cultivar, comprar, cocinar y disfrutar de buenos alimentos.

#### **Buena para el territorio**

La sociedad y los políticos deberían apoyar y valorar iniciativas alimentarias que promuevan el empleo local, la prosperidad y la diversidad, y traten bien a sus trabajadores.

#### **Buena para el planeta**

Los alimentos deben ser producidos, procesados, distribuidos y eliminados de forma que respeten y beneficien a la naturaleza.

## 2.2. Gobernanza alimentaria como cambios en las relaciones entre actores

El segundo elemento clave a la hora de establecer una estrategia urbana alimentaria es el cambio en las relaciones entre los diferentes actores del sistema alimentario. Cualquier proceso de transformación social requiere no solo replantearnos nuestros objetivos e identificar nuevas relaciones causales entre ellos, sino que también es necesario explorar las relaciones existentes entre los diferentes actores del sistema alimentario, así como su redefinición. Tal y como muestra la figura 1, existen tres tipos de actores —sector público, sector privado y sociedad civil— con diferentes intereses y agendas que forman parte de la gobernanza del sistema alimentario. Según Kjaer (2004), gobernanza son todas las actividades llevadas a cabo por diferentes actores para guiar, influir, controlar o gestionar la consecución de bienes públicos, como por ejemplo que todas las personas tengamos acceso a una comida de calidad y que durante este proceso no se vea dañado el medio ambiente o nuestros territorios. Sin embargo, la situación actual es diferente, donde el objetivo último de nuestro sistema alimentario



no se cumple tal y como muestran las últimas cifras de la FAO, existiendo 3,3 millones de personas en España que experimentan dificultades para alimentarse adecuadamente (Loopstra *et al.*, 2015). Por tanto, es necesario establecer nuevos mecanismos de gobernanza alimentaria que aseguren el derecho a una alimentación digna para el conjunto de la población.

El Detroit Food Policy Council es una organización liderada por la ciudadanía de Detroit dedicada a la educación, la incidencia y el desarrollo de políticas para la creación de un sistema alimentario local sostenible que promueva la seguridad, la justicia y la soberanía alimentarias de la ciudad de Detroit. Este consejo alimentario tiene una visión de Detroit como «una ciudad sana, dinámica y sin hambre donde la población tiene fácil acceso a producto fresco y otras opciones saludables; una ciudad donde los residentes reciben educación nutricional y alimentaria y entienden su relación con el sistema alimentario; una ciudad donde la agricultura urbana y otras prácticas sostenibles contribuyen a la vitalidad de la economía local; y una ciudad donde todos sus residentes, trabajadores y visitantes son tratados con respeto, justicia y dignidad por aquellos que les procuran comida».

Los valores del consejo alimentario de Detroit incluyen justicia social e igualdad mediante estructuras que aseguran la diversidad y la participación de diferentes necesidades, respeto a todos los individuos, integridad cumpliendo con los compromisos adquiridos, inclusión de forma activa de la ciudadanía de Detroit, especialmente de aquella con riesgo de exclusión del sistema alimentario, toma de decisiones por consenso y transparencia en los procesos de decisión e implementación de acciones.

<http://detroitfoodpolicycouncil.net/who-we-are>

Estos nuevos mecanismos de gobernanza se basan en un cambio en las relaciones entre actores con el objetivo último de crear un sistema alimentario más justo y sostenible. En muchas ocasiones, estas nuevas alianzas han llevado a la creación de instituciones tales como consejos alimentarios (*food policy councils*). Estos consejos alimentarios<sup>27</sup> son entidades o espacios de deliberación donde convergen diferentes actores y sectores relativos a un espacio geográfico determinado. Esta delimitación suele coincidir con límites administrativos —municipales, comarcas, provinciales, autonómicos o estatales—, ya que el objetivo principal de estos consejos es modificar o desarrollar políticas públicas. Para ello, los consejos reúnen representantes o individuos con experiencia en diferentes aspectos del sistema alimentario, desde salud y nutrición a producción de alimentos o desde planeamiento urbanístico a *catering*. Actores estratégicos del consejo incluyen representantes del gobierno local y de otras instituciones tales como salud pública, al igual que organizaciones sociales que representan a la ciudadanía. La finalidad de estos espacios es establecer conexiones entre los diferentes sectores implicados en el sistema alimentario para

27 Ver guías de consejos alimentarios para EE. UU. (Burgan and Winne, 2012; Harper *et al.*, 2009)



resolver los problemas a los que se enfrenta la ciudad (o el territorio concreto) en términos de sostenibilidad y justicia social. Esta integración de actores pretende a su vez democratizar el sistema alimentario, invitando a más voces a participar activamente en la definición del sistema alimentario local y desarrollando políticas públicas de forma más transparente e inclusiva.

### **3. Reflexiones a pie de campo y ciudad**

En la última década se ha producido un cambio en el discurso sobre la comida: esta ya no se circunscribe únicamente a debates rurales o agrarios sobre formas de producción, tipologías de agriculturas y su contribución al desarrollo rural. La comida ha pasado a ser central para las ciudades y el desarrollo de su entramado urbano, donde las comunidades consumidoras juegan una parte esencial en la reproducción del sistema alimentario. Esta transformación del discurso sobre qué es la comida y su capacidad de moldear nuestras vidas y territorios está necesariamente acompañada por cambios materiales, tales como los propios productos que digerimos (por ejemplo, el incremento del consumo de comida procesada) o el proceso mediante el cual diferentes alimentos llegan a nuestras mesas. Estos cambios discursivos y materiales son fundamentales a la hora de entender los procesos de transformación en la ciudad, pero también nos aportan claves para construir nuevos discursos más inclusivos, por ejemplo, teniendo en cuenta problemáticas rurales y urbanas o de diferentes culturas, y modificar las condiciones materiales que dificultan la construcción de un sistema alimentario más justo y sostenible.

Para ello, es esencial tener una perspectiva geográfica e histórica de nuestros territorios. Cada ciudad o municipio está claramente condicionado por su historia socioeconómica y política, a la vez que su diversidad cultural y sus condiciones ecológicas. Esta dependencia del contexto no ha limitado el interés de las ciudades por establecer conexiones entre ellas, existiendo un número creciente de plataformas y redes para compartir conocimiento, tales como la Sustainable Food Cities Network en el Reino Unido o el pacto urbano de Milán. Este proceso es esencial para crear nuevas alianzas y movimientos translocales que eviten una vuelta a un localismo chovinista o excluyente, y a la vez sean capaces de articular necesidades de la población y alternativas en foros nacionales e internacionales donde se siguen decidiendo aspectos fundamentales de la política económica, agraria y alimentaria.

Las ciudades que están estableciendo estrategias alimentarias se enfrentan a grandes retos tales como mantener la conexión con el territorio, articular discursos y medidas que aúnen diferentes sectores del sistema alimentario, asegurar la participación de la ciudadanía en toda su complejidad y diversidad, y realizar cambios tangibles hacia la construcción de sistemas alimentarios más justos y sostenibles. Para ello, es esencial explicitar y movilizar los valores que queremos que sustenten nuestro sistema alimentario, y dada nuestra tendencia humana a equivocarnos, incorporar y ejercitar a través de estos procesos nuestra capacidad reflexiva y de aprendizaje.



## Materiales y referencias

### Repositorio de políticas y ejemplos

- Repositorio de políticas y ejemplos en Estados Unidos: <http://www.foodpolicynetworks.org/food-policy-resources/>
- Repositorio de ejemplos en Reino Unido: Sustainable Food Cities Network <http://sustainablefoodcities.org/keyissues>
- Forster, T., Egal, F., Getz-Escudero, A., Dubbeling, M., Renting, H., 2015. *Milan Urban Food Policy Pact. Selected Good Practices from Cities*. Milano. <http://www.fondazionefeltrinelli.it/article/ebook-utopie-milan-urban-food-policy-pact/>
- Jegou, F., Carey, J., 2015. *Handbook: Creating space for sustainable food systems in urban communities*. [http://bristolfoodpolicycouncil.org/wp-content/uploads/2015/06/Final\\_book\\_v5.1\\_LD.pdf](http://bristolfoodpolicycouncil.org/wp-content/uploads/2015/06/Final_book_v5.1_LD.pdf)
- RUAFA, 2015. City Region Food Systems. *Urban Agriculture Magazine* <http://www.ruaf.org/sites/default/files/UAM29.pdf>

### Referencias

- Burgan, M., Winne, M., 2012. *Doing Food Policy Councils Right: A Guide to Development and Action*. Mark Winne Associates.
- Harper, A., Shattuck, A., Holt-Giménez, E., 2009. *Food policy councils: Lessons learned, Food first*. Institute for Food and Development Policy.
- Kjaer, A.M. 2004. *Governance*. Malden, Massachusetts, USA: Polity Press,.
- Loopstra, R., Reeves, A., Stuckler, D., 2015, *Rising Food Insecurity in Europe*. *The Lancet* Vol 385 385(9982):2041
- 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 systems*, Document developed in the framework of the FP7 project FOODLINKS (GA No. 265287): [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) .
- Morgan, K. 2014. Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North. *Urban Studies*. doi:10.1177/0042098014534902
- Rocha, C., Lessa, I. 2009. Urban Governance for Food Security: The Alternative Food System in Belo Horizonte, Brazil. *International planning studies* 14:389–400. doi:10.1080/13563471003642787
- UNFPA 2008. *State of the World Population 2007 Report*. New York: United Nations Population Found.

## 3.2. Dinamización de sistemas agroalimentarios y redes de distribución locales<sup>28</sup>

Carles Soler

### 1. Contexto actual

En el marco del I Congreso Internacional de Economía Social y Solidaria (Zaragoza, noviembre 2014), entidades, redes y agentes políticos y sociales con amplia experiencia en el ámbito de la soberanía alimentaria elaboraron la Carta por una Soberanía Alimentaria desde nuestros Municipios<sup>29</sup>. El objetivo era interpelar a los grupos políticos para elaborar políticas municipales desde la soberanía alimentaria y la economía solidaria.

El 15 de octubre de 2015, 120 ayuntamientos de todo el mundo, de entre ellos 8 del Estado español (Barcelona, Bilbao, Córdoba, Madrid, Málaga, Valencia, Villanueva de la Cañada y Zaragoza) firmaron el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán<sup>30</sup>. Su objetivo es que las ciudades desarrollen sistemas alimentarios «sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados». Para ello, recomienda 37 acciones que se dividen en seis grandes grupos: gobernanza, nutrición, igualdad social y económica, producción, distribución de alimentos y desperdicio.

No estamos hablando de un proceso nuevo. En el año 2011, el Comité de las Regiones<sup>31</sup> de la Unión Europea publicó el dictamen «sistemas de alimentos locales» que, entre otras cosas, establecía su importancia en el apoyo a la economía regional y local, y afirmaba que los canales cortos aumentan la interacción entre consumidores y productores, crean relaciones de confianza, la posibilidad de trazabilidad inmediata por parte de los consumidores y proporcionan un nivel básico de soberanía alimentaria.

Sin embargo, se siguen diseñando políticas y normativas que tan solo se basan en criterios de generación y acumulación de capital, fomentando dinámicas de monopolio y control de la distribución alimentaria, salvo algunas operaciones de maquillaje que se realizan por la presión social. Ello puede ser debido a que no hay voluntad política, a que no existe capacidad técnica para implementar y diseñar un sistema alimentario local o, simplemente, a que la alimentación sigue sin estar en la agenda política.

Dado que actualmente tanto desde la sociedad civil como desde las propias instituciones locales se reconoce la necesidad de priorizar este tema en las agendas

28 Algunas de las conclusiones que se reflejan en este artículo son fruto de dos procesos: Proyecto Piloto Central de Compras en el Maresme impulsado por la Asociación Menjadors Ecològics ([www.menjadorsecologics.cat](http://www.menjadorsecologics.cat)) y el proceso Llaurant Barcelona coordinado por la Revista Soberanía Alimentaria Biodiversidad y Culturas y GRAIN ([www.llaurantbarcelona.info](http://www.llaurantbarcelona.info)).

29 Se puede consultar el texto completo en el portal web "economiasolidaria.org".

30 Se puede consultar el texto completo del pacto en el portal web "milanurbanfoodpolicypact.org".

31 Dictamen "sistemas de alimentos locales" (dictamen prospectivo), 2011/C 104/01.



políticas, nos encontramos ante el reto de desarrollar sistemas alimentarios locales con una visión transformadora, apoyando la transición de un modelo de agricultura capitalista y una alimentación globalizada hacia la soberanía alimentaria, desde la revalorización de los criterios sociales, ambientales y de proximidad. Debemos evitar, como ha pasado en anteriores ocasiones, que el concepto de sistema alimentario local se vacíe de contenido transformador y sea acaparado por el modelo de la gran distribución.

Este contexto nos obliga a plantearnos nuevos retos y una estrategia de acción. Por una parte, surge un debate cada vez más intenso sobre la viabilidad de las fincas agroecológicas y su capacidad productiva para alimentar a la población urbana; y si existen los circuitos de comercialización suficientes y suficientemente adaptados para garantizar el acceso de toda la ciudadanía a los productos agroecológicos. Por otra parte, tenemos la oportunidad de incidir en la construcción de políticas alimentarias locales.

Para transformar el sistema alimentario existen dos elementos clave, tener un enfoque holístico e integrar una mayor diversidad de actores<sup>32</sup>.

*El espacio agrario del siglo XXI necesita de un proceso de metamorfosis, un proceso de autodestrucción y autoconstrucción. Un proceso más rico que el de la revolución, puesto que contiene la radicalidad transformadora de esta, pero vinculada a la conservación de la historia de las culturas, del propio sector agrario, del saber hacer. En la ciudad, es necesaria una regeneración suficiente para transformarla en autosuficiente en energía, recursos y alimentos. Los alimentos son el nexo entre el campo y la ciudad, lo que hace que de los dos ámbitos un territorio agrourbano inteligente y que hace necesario que ambos trabajen en la misma dirección de transformación.*

Josep Montasell

## **2. Medidas de fomento de redes locales de distribución y comercialización**

La mencionada Carta por una Soberanía Alimentaria desde nuestros municipios plantea medidas a impulsar por los gobiernos locales en los ámbitos de la comercialización y el consumo de proximidad:

- Impulsar mercados de venta directa, ferias y otras fórmulas de comercialización de alimentos locales, ecológicos y de comercio justo, y facilitar la creación de grupos de consumo, por ejemplo mediante la cesión de espacios logísticos.
- En aquellos municipios que dispongan de centrales de abastos (Mercabarna, Mercamadrid, etc.), mercados municipales y/o lonjas de titularidad pública, establecer criterios técnicos y políticos para favorecer decididamente la comercialización de alimentos de proximidad y agroecológicos.

32 En el capítulo 3.1 del presente texto, Ana Moragues profundiza acerca de estos elementos.

- Establecer o apoyar mecanismos de certificación participativa de productos locales y producidos bajo criterios agroecológicos, tanto a nivel municipal como supramunicipal.

### **2.1. Los mercados y su papel en la desarticulación del tejido agrario local**

La Red de Mercas (MERCASA), que son empresas de capital público, sigue invisibilizando el papel de los y las productoras en la cadena alimentaria. Bajo la excusa de la competitividad, la eficiencia y la demanda, profundizan en el proceso de desacoplamiento entre la producción y el consumo de alimentos, y sus estrategias van encaminadas a tener un mayor control sobre las dinámicas internas de la cadena agroalimentaria. Si bien los mercados, una vez identificada que existe una mayor demanda, se están planteando ampliar la oferta de productos ecológicos y abrir más espacios para los productores y productos de proximidad, lo están haciendo sin realizar un cambio en las dinámicas de la oferta/demanda y sin que los productores tengan apenas poder para fijar los precios justos.

Puesto que son equipamientos públicos, se deberían adaptar a las políticas alimentarias y estrategias municipales. De poco sirve que los gobiernos de ciudades como Barcelona, Valencia, Bilbao o Madrid promuevan los canales cortos de comercialización si, al mismo tiempo y desde el ámbito público, se sigue permitiendo que los mercados impulsen políticas de deslocalización e internacionalización y consideren los alimentos como mercancía.

Han surgido iniciativas interesantes como las impulsadas por la Concejalía de Agricultura, Huerta y Pedanías del Ayuntamiento de Valencia en Mercavalencia, que ha certificado en ecológico su matadero y ha planificado el establecimiento de un espacio de productos ecológicos y de proximidad en Mercavalencia. Lo importante no es tan solo crear el espacio físico, sino que exista un verdadero espacio de interlocución con las y los productores del Horta de València para decidir, de forma conjunta, cómo se van a definir estos espacios (criterios, horarios, precios...).

### **2.2. Mercados municipales: del abandono a la ofrenda a la gran distribución**

Los mercados municipales, al menos los de las grandes ciudades, siguen apostando por incorporar las grandes superficies con la excusa de garantizar su viabilidad económica. En los últimos años, el Ayuntamiento de Barcelona ha iniciado un proceso de remodelación de los 43 mercados municipales existentes. Bajo el argumento de hacerlos más atractivos, de garantizar una amplia oferta y hacer frente a los gastos de la remodelación, las mejoras que se introducen se caracterizan por la incorporación de supermercados dentro del mercado (que algunas veces supone el 50% de la superficie total), así como el fomento de productos y de restaurantes *gourmets*, una cuidada estética y la incorporación de aparcamientos. En definitiva, se está replicando el mismo esquema que la gran



distribución y, excepto algunas campañas puntuales, no se ha prestado atención al producto de proximidad ni ecológico, ni se han introducido elementos para que se conviertan en circuitos cortos de comercialización y en ejes vertebradores comerciales de los barrios.

Si bien, en un principio, se acordó que los supermercados no ofrecieran los productos frescos que venden los paradistas, sorprende el hecho de que en algunos pliegos de adjudicación no se establezca esta limitación. Este modelo mantiene un sistema de distribución centralizado, y más si consideramos que el 50% de la superficie lo concentra un solo negocio, con lo cual se pierden diversidad de precios y productos. Es posible que así se garantice la viabilidad económica del mercado, pero está provocando que los paradistas con pocos recursos se sientan expulsados, se fomente la instalación de puestos de lujo y se pierda el espacio social y de alimentación de proximidad del mercado municipal.

Dentro de esta dinámica, es interesante la iniciativa de la plataforma vecinal del barrio de Gràcia —Gràcia cap a on vas— y la propuesta de reforma del mercado de la Abacería que ha presentado al Ayuntamiento. Se basa en un modelo que diversifique la distribución, fomente el contacto con pequeños productores y cooperativas agrarias, y priorice los productos ecológicos y de proximidad, evitando la proliferación de los espacios de degustación. Para garantizar la participación, la transparencia de la gestión y una verdadera vinculación con el barrio, paradistas, entidades, colectivos y equipamiento se proponen crear un espacio de participación para la gestión del mercado y sus instalaciones.

### 2.3. Las marcas locales o territoriales de calidad

No son pocas las iniciativas impulsadas desde las Administraciones públicas para fomentar los productos locales con la creación de marcas o etiquetas. En general, se quedan en campañas de publicidad sin ninguna estrategia de continuidad para impulsar canales cortos. Con la marca local no basta si, de forma paralela, no se crean los canales adecuados para acercar producción y consumo y, sobre todo, no se establecen unos criterios claros para formar parte de estas redes, dado que sus criterios son ambiguos y la normativa la elabora y aprueba la Administración pública sin generar espacios de participación.

En los últimos años, con el fin de generar un sistema de garantía local y ecológica, se han puesto en marcha diversos sistemas participativos de garantía, de los que podemos destacar Ecollaures en l'Horta de València, especialmente interesante por la intención del Ayuntamiento de Valencia de incorporar en los pliegos de compra pública los productos producidos en el marco de esta SPG como aval de sostenibilidad ambiental.

### 2.4. Los mercados y ferias de agricultores/as

Desde las comarcas o municipios se impulsan los mercados de pagés o campesinos, en los que, sin embargo, no se evita la entrada de intermediarios o

revendedores por falta de seguimiento o de una normativa clara que los regule. Sin embargo, cada vez existen más experiencias de interés, que están suponiendo un importante punto de venta para las producciones campesinas locales y de visibilización del producto agroecológico.<sup>33</sup>

Si bien es importante que las administraciones locales impulsen mercados no sedentarios, no menos importante es que estas iniciativas se hagan de forma conjunta con los y las agricultoras y con los colectivos que impulsan espacios parecidos, y que se apoyen para la gestión en las estructuras asociativas de las iniciativas productivas participantes. Aspectos como los criterios que se deben cumplir para tener un espacio en el mercado, ubicación, tipos de productos que se pueden vender, precios mínimos, diferenciación entre el producto ecológico y convencional, periodicidad, horarios y formas de gestión se deben decidir de forma conjunta y con la participación de todos los actores implicados. Y ello acompañado por un trabajo para la eliminación de barreras normativas a los canales cortos de comercialización.

El Ecomercado de Granada<sup>35</sup> se inicia en 2013 con periodicidad mensual, promovido por la Red Agroecológica de Granada, que agrupa a productores/as y asociaciones de productores/as ecológicos/as, así como a otras entidades asociativas de consumo y pequeños establecimientos comerciales. El mercado supone un salto adelante en el desarrollo de la Red, que llevaba ya años trabajando por organizar redes coordinadas de distribución a escala provincial, planificaciones coordinadas de cultivos en una provincia con muy amplia diversidad agroclimática, y un sistema participativo de garantía (SPG) operativo para el extenso territorio granadino y andaluz. El Ecomercado surge como un punto importante de visibilización de la red y sus productos y de promoción del consumo ecológico, así como un importante punto de venta directa y nodo de intercambio entre las redes comarcales. También incorpora al pequeño comercio especializado, como forma de impulsar el consumo cotidiano y diversificar los canales de venta. Es un proyecto autoorganizado y autofinanciado por las iniciativas de producción, que han realizado un importante trabajo por establecer unos estatutos que respondan a la realidad y motivaciones políticas de la Red, y que incorporen la diversidad que esta reúne, especialmente a través de la herramienta del SPG.

33 La Fundación Emaús publicó en 2014 un manual sobre políticas municipales para la soberanía alimentaria en el que se aportan algunos ejemplos de interés al respecto: <http://emauscursos.com/pdf/SobAlimentariaComJustoAdmPublicas-BUENO.pdf>/ En 2011, Joseerra Mauleón (UPV) publicó otro estudio realizando un análisis comparado de distintas experiencias de Mercado de Agricultor: [http://www.ceddar.org/content/files/articulo\\_lof\\_318\\_01\\_DT2010-5.pdf/](http://www.ceddar.org/content/files/articulo_lof_318_01_DT2010-5.pdf/)

34 <http://ecomercadodegranada.blogspot.com.es/>



### **3. Un ejemplo de central de compras como espacio transformador del circuito alimentario**

La experiencia realizada en la comarca del Maresme (Barcelona) nos permite plantear el diseño de un circuito alimentario agroecológico con visión holística y con la participación de los actores implicados, y una fórmula innovadora de comercialización de alimentos de proximidad y agroecológicos.

Esta experiencia, iniciada el mes de septiembre de 2015, pretende conectar la producción de verduras y hortalizas de fincas agrícolas del Maresme con los comedores escolares del territorio, e identificar el papel que debe asumir la Administración pública para garantizar su viabilidad.

La central de compras se concibe como un núcleo transformador en la cadena alimentaria que sirva para:

- Dar valor al papel de las personas del sector primario (productores y productoras) dotándolas de un espacio de debate y decisión en su diseño y funcionamiento, así como en la definición de los criterios (calidad, origen, precios...) que deben cumplir los productos que se comercializan. Los productores solo abastecerán productos de cosecha propia, evitando dinámicas de intermediación o de reventa.
- Dinamización del tejido económico en el sector primario. El hecho de que los productores y productoras no malvendan su cosecha a mayoristas los motiva para seguir produciendo y recuperar cultivos abandonados, puesto que existe una demanda «digna». Para ello es necesaria la implicación y el compromiso de, al menos, tres actores: los y las productoras, la población consumidora (incluyendo comedores públicos, grupos de consumo, pequeño comercio u otros) y las Administraciones públicas, para dar apoyo a la recuperación de tierras, la incorporación de jóvenes al campo y para defender el territorio agrícola.
- Fortalecer la compra pública alimentaria de proximidad, de temporada y agroecológica en la restauración social y colectiva.
- Impulsar fórmulas de comercialización de alimentos de proximidad y ecológicos mediante la creación de espacios logísticos.
- Establecer y dar apoyo a la certificación participativa de productos locales y producidos siguiendo criterios consensuados por los diferentes actores (dando especial valor a los criterios agroecológicos).
- Asesorar a los y las productoras en la programación de cultivos según las necesidades de los comedores escolares, la recuperación de cultivos y de semillas locales.

#### **4. Un ejemplo de dinamización del pequeño comercio con producto local<sup>35</sup>**

En el Estado español existen en la actualidad cerca de 485 000 pequeños comercios, de los cuales el sector alimentario representa cerca del 25% de las ventas totales. Alrededor del 80% de los establecimientos cuentan con dos o menos trabajadores. El pequeño comercio supone una red de distribución de proximidad inmensa, que cubre todo el territorio; sin embargo, es un sector en crisis que constantemente pierde volumen de ventas frente a la gran distribución, a pesar de que en el alimento fresco mantiene una cuota de mercado de cerca del 50%. La estrategia más generalizada para mantener una renta mínima pasa por abrir muchas horas (autoexplotación), por vender alimento barato (de mala calidad y venga de donde venga) y productos elaborados de igual calidad que la gran distribución, pero a precios más elevados.

Para diferenciarse de las grandes superficies, cada vez más pequeños comercios optan por introducir producto local, tanto de alimentos frescos como elaborados. Las razones son diversas: productos más frescos, más adaptados a la identidad y a las tradiciones de cada zona, de mayor calidad, y con menores precios, ya que se reducen intermediarios. En algunos casos, el pequeño comercio habla de empleo y economía local, de reforzar los lazos locales frente a los flujos globales. No en vano, la única salida para el pequeño comercio alimentario es aliarse con otros actores locales en crisis frente a la gran distribución. En este sentido, las grandes superficies son un enemigo común que podría acercar al sector agrario (incluyendo la pequeña agroindustria) y al pequeño comercio. Desde esta perspectiva, es posible construir alianzas locales por la soberanía alimentaria.

Esta posible alianza se topa con amplias desconfianzas entre los dos actores, que han sido cultivadas desde hace décadas. El pequeño comercio se resiste a comprender que cambiar de modelo de distribución supone construir un proyecto común territorializado, más allá de los precios y de los márgenes comerciales. Un proyecto que incluye a producción, distribución y consumo, en el que cada parte debe arriesgar y poner energía y recursos, y que requiere confiar en el resto de actores de la cadena productiva local, y poner a todas las partes a la misma altura para buscar el interés común. Para ello, las propuestas que vengan desde la Administración, el consumo y el sector agrario deben ser firmes y claras, y poner a cada uno en su sitio.

---

35 Este apartado relacionado con el pequeño comercio ha sido elaborado por Daniel López García (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla).



### **Proyecto de territorialización del comercio en Andalucía**

La Administración pública tiene recursos y competencias para apoyar una transformación en la que el pequeño comercio tenga un papel valioso en la relocalización de los sistemas agroalimentarios. En este sentido, la Dirección General de Comercio de la Junta de Andalucía puso en marcha en 2014 un proyecto para revitalizar el pequeño comercio en base a alianzas locales con el sector productor. El proyecto se apoyó en su primera fase en la realización por parte de la Universidad Pablo de Olavide de un diagnóstico acerca de los canales comerciales del producto local, y una propuesta de acción para 19 proyectos piloto de oficinas de integración comercial (OIC) de un año de duración, que se implementarían en distintas comarcas andaluzas.

Cada OIC identifica actores implicados con las redes alimentarias locales, les pone en contacto, visibiliza las alternativas existentes en el territorio y desarrolla acciones piloto para la dinamización de estas redes. Las OIC han trabajado con diversos productos (especialmente frutas y hortalizas ecológicas, pero también repostería, pesca y otros alimentos convencionales), y sus principales acciones han consistido en ferias y otras actividades de promoción, creación de tejido asociativo para el comercio de alimentos ecológicos y redes de producción y pequeño comercio, o la promoción de convenios entre ambos actores. En 2016 se está realizando una evaluación de estos proyectos piloto, que desembocará en un replanteamiento del proyecto para profundizar, en algunos territorios, en la creación de redes físicas de distribución. En esta segunda fase se prevé que la creación de centrales o redes de acopio en los distintos territorios ocupe un papel importante.

## **5. Conclusiones: políticas públicas y redes localizadas de distribución<sup>36</sup>**

Si bien en el presente artículo se han nombrado diversas iniciativas de la sociedad civil, para su promoción es necesaria la implicación de las Administraciones públicas y, en concreto, definir unas políticas públicas alimentarias que impulsen, al menos, lo establecido en el propio Pacto de Milán. De estas, habría que destacar:

- Promover la participación de las partes interesadas a nivel municipal, y a través de actividades de educación y sensibilización
- Promover la coherencia en las interacciones entre las ciudades y la producción y la transformación alimentaria en las áreas rurales colindantes, centrándose en los pequeños productores y las empresas agrícolas familiares, y con atención especial a empoderar mujeres y jóvenes.

36 Este proyecto forma parte del V Plan del Comercio Interior de Andalucía (2014-2017).

## ARRAIGAR LAS INSTITUCIONES

- Desarrollar directrices a favor de dietas sostenibles con el fin de informar a los consumidores, los planificadores urbanos, los proveedores de servicios alimentarios, los minoristas y los operadores en el campo de la producción y la transformación alimentaria, y promoviendo campañas de comunicación y formación.
- Redefinir los programas de los comedores escolares y otros servicios alimentarios institucionales.
- Ceder espacios para facilitar la logística de la central de compras y otras redes locales de distribución, así como para manipular y transformar los alimentos.



### 3.3. Protección y fomento de los usos agrarios desde el urbanismo

Marian Simón Rojo, Ana Zazo Moratalla y Nerea Morán Alonso

#### 1. La mala fama del urbanismo

La ordenación territorial y la urbanística son una función pública y deben servir al interés general. Así lo establece la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (RDL 7/2015), que es la ley marco que fija la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo. A su vez, cada comunidad autónoma, en el ejercicio de sus competencias en materia urbanística, ha desarrollado su propia legislación, que regula los contenidos de los planes de ordenación urbana. La ley enfoca la regulación del suelo únicamente desde el punto de vista de «superficie de la tierra», centrando el interés en la capacidad que se otorga mediante la regulación urbanística para construir o no sobre este. Queda lejos la visión de las ciencias naturales y de la agroecología, que reconocen el suelo como la base de todos los ecosistemas terrestres, como un sistema complejo, dinámico y vivo, que contiene una altísima densidad de microorganismos que hacen posible los ciclos globales y la vida. Una de las causas de la urbanización desmedida en las últimas décadas se debe precisamente a esta concepción simplista del suelo en la legislación urbanística, enmarcada en una visión sesgada del territorio que ignora su función como soporte de ciclos naturales.

Un repaso de las diecisiete legislaciones vigentes (Ceuta y Melilla están definidas en la Ley del Suelo Estatal) deja patente la poca atención que en ellas se presta a los espacios que no son urbanos o no van a serlo en el medio plazo. En términos generales, la planificación urbanística se ha orientado fundamentalmente a definir un *proyecto urbano que se expande sobre el territorio*, convirtiéndose en un proceso con nefastas consecuencias ambientales y sociales. Para revertir esta situación, la planificación debería tener como objetivo ordenar los recursos locales en un *proyecto territorial* complejo (Simón *et al.*, 2014).

En la escala municipal, existen distintas herramientas de planificación. El Plan General de Ordenación Urbana es el encargado de organizar el funcionamiento de la ciudad y del territorio. Los planes generales son instrumentos vinculantes que ordenan los usos del suelo de todo el término municipal y fijan las normas que regulan los mismos, clasificando todo el territorio en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable (también denominado rústico o rural). En cuanto al papel que juega el espacio productivo en el planeamiento general, es frecuente que se proteja parte del territorio municipal bajo la categoría de suelo de protección agraria, y en algunas legislaciones también puede haber una clasificación genérica de suelo no urbanizable «común» que suele abarcar buena parte de los suelos agrícolas.



Históricamente, a este suelo no urbanizable común no se le ha atribuido ningún valor que lo haga merecedor de protección singular y ha acabado convirtiéndose en una reserva de suelo donde extender la urbanización en los momentos de demanda. En la práctica, la protección por los valores agrarios es una protección débil y en cada revisión del plan general parte de estos suelos acaban convertidos en urbanizables. Sin embargo, si existen figuras o planes de protección vinculante a una escala superior, como pueden ser los de carácter sectorial ambiental, el plan general debe acatar esta protección y por tanto no puede unilateralmente incorporar esos terrenos a los procesos urbanizadores.

Los espacios agrícolas más directamente afectados por la presión urbanizadora son los que se localizan en ámbitos periurbanos. Estas áreas acogen todo tipo de usos urbanos, infraestructuras, servicios y equipamientos (deportivos, comerciales, estaciones depuradoras...) que, bajo la justificación de su interés general, acaban diseminados por el territorio. La profusión de usos urbanos dispersos conduce a la fragmentación de los sistemas agrarios, que quedan atravesados por infraestructuras e interrumpidos por parcelas con otras actividades. La agricultura periurbana corre además el peligro de quedar desconectada de los circuitos logísticos y de distribución, que no se planifican con una lógica de proximidad entre producción y consumo, sino en base a la especialización territorial y las economías de escala.

La crisis inmobiliaria ha supuesto una tregua a la expansión urbana, pero incluso así entre 2006 y 2012, según datos del catastro, la superficie de parcelas urbanas ha crecido un 18,58% en el Estado español (sin incluir en el cómputo al País Vasco ni a Navarra). Esta superficie se reparte entre el medio millón de nuevas hectáreas de parcelas edificadas y otras seiscientas mil de parcelas sin edificar (MAGRAMA, 2013). Las cifras de terrenos clasificados como urbanizables y no desarrollados son aún mucho mayores. Clasificar los suelos agrarios como urbanizables, especialmente en ámbitos periurbanos, hace que, aunque no se desarrollen, generen expectativas urbanizadoras que elevan el precio del suelo, inhiben inversiones en mejoras productivas, dificultan el acceso de nuevos productores e inducen al abandono y a la desintensificación de la actividad agraria. Sirva de ejemplo la Comunidad de Madrid, donde entre 1956 y 2005 la pérdida de suelos agrarios por abandono fue más del doble que su pérdida por ocupación urbana (Naredo y García, 2008).

En los entornos rurales, tampoco los planes de urbanismo apuestan claramente por la reactivación de la actividad agropecuaria ni por la transformación alimentaria. Con demasiada frecuencia se limitan a repetir fórmulas estándar y a trasladar medidas propias de los ámbitos urbanos al medio rural, que no responden ni se adaptan a las características de la actividad agraria que lo sustenta. En el peor de los casos, el reto de «dar vida al medio rural» se utiliza como excusa para dar facilidades a la edificación de viviendas dispersas, con los consiguientes impactos ambientales en el territorio (ruptura de la continuidad ecológica, impermeabilización del suelo, antropización del medio, incremento de consumos de energía...). Un caso paradigmático en este sentido fue la Ley ViRuS en la Comunidad de Madrid<sup>37</sup>,

37 Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid (Ley 5/2012).



afortunadamente derogada en marzo de 2016; en cuyo preámbulo se afirmaba que tenía como objetivo satisfacer el deseo de vivir en contacto con la naturaleza y utilizaba un procedimiento rápido con el que el nuevo uso de viviendas rurales «sostenibles» podría implantarse en todo suelo no sujeto a protección sectorial.

Por otro lado, la progresiva polarización territorial y el envejecimiento del sector llevan a una gradual pérdida de dinamismo en numerosos municipios, a los que el sistema dominante relega a un papel en algunos casos secundario, en otros casi irrelevante. Si el urbanismo puede contribuir a favorecer la transición de los territorios y ciudades hacia la agroecología, tendrá que hacerlo teniendo en cuenta la amplia diversidad de situaciones que se dan en los municipios. Por lo tanto, aunque tengamos querencia por las soluciones «universales», las estrategias de revitalización agroecológica serán muy diferentes en un municipio metropolitano, en uno intermedio o en uno rural.

La voluntad desde el urbanismo para reforzar las políticas públicas favorables a la agroecología, preservar el suelo y evitar su urbanización, será un paso imprescindible. Existe abundante literatura e incluso ejemplos exitosos de urbanismo que protege el suelo por su valor productivo o agrario (Verdaguer y Vázquez, 2010). Ahora bien, proteger el suelo es necesario, pero no suficiente. Ahondar en un urbanismo «agrarista» implica considerar todo el ciclo alimentario, contribuir a la mejora de la capacidad productiva y también a hacer accesibles los alimentos ecológicos y de proximidad a la población, siempre entendiendo que el urbanismo es una herramienta al servicio del interés general. Ambos aspectos se explican a continuación, considerando que por una parte el urbanismo ha de proteger el suelo, pero también debe aportar estabilidad, contribuir a mejorar la autonomía del sistema agroalimentario local y reconstruir los vínculos urbano-rurales. Todo esto forma parte de un proceso que entra en conflicto con los intereses del capital (grandes constructoras, bancos o compañías de inversión) que a día de hoy siguen acaparando grandes extensiones del territorio, especialmente en ámbitos periurbanos.

## **2. Sin tierra no habrá soberanía alimentaria. Proteger, recuperar, regenerar**

La mejor manera de defender el territorio de la urbanización es que se mantenga social y ambientalmente productivo y, en este sentido, juegan un papel fundamental las políticas sectoriales y de desarrollo. Sin embargo, no se debería despreciar la contribución y la influencia a escala municipal porque, como se ha visto, el propio urbanismo induce procesos que socavan la capacidad de que la tierra se mantenga en producción.

Un objetivo esencial de la intervención debería ser la protección eficaz de los suelos agropecuarios, reconociendo su valor estratégico para avanzar hacia una alimentación más sostenible. La eficacia de esa protección dependerá en buena medida de la instrumentalización de mecanismos de gestión adecuados y de una eficiente promoción de la actividad productiva vinculada a un sistema



agroalimentario relocalizado, como se explica en el siguiente apartado. Es un círculo vicioso, ya que cuando se mantiene la actividad productiva, agrícola o ganadera, es más fácil justificar la protección, mientras que su desaparición hace más factible una reclasificación en la revisión del planeamiento.

## 2.1. El valor estratégico del suelo productivo: base para la protección

Todas las leyes del suelo autonómicas recogen la posibilidad de proteger el suelo por sus valores agrarios o agrícolas (según el caso), clasificándolo como suelo no urbanizable en los planes generales de ordenación urbana. Sin embargo, es una protección débil que desaparece bajo la presión urbanizadora, ya sea esta real o meramente especulativa. Así, nos encontramos con que uno de los principios básicos de la agroecología, el de garantizar la estabilidad del sistema, queda en entredicho cuando la consideración legal del propio suelo sobre el que se trabaja se encuentra en una situación de inestabilidad. Como ya se ha apuntado, el problema es especialmente notorio cuando el suelo se encuentra en las áreas que rodean a los núcleos urbanos.

Los trabajos que se desarrollaron en Cataluña para aprobar una Ley del Suelo Agrario, a día de hoy aparcada, partían de la especificidad de estos suelos (agrícolas, ganaderos o forestales) convirtiéndolos en elementos de ordenación específica, dotándoles de seguridad jurídica y proporcionando posibles herramientas de protección y de gestión. Estos trabajos podrían servir de referencia para el resto de las autonomías.

En nuestro contexto, ¿qué se puede hacer para «blindar» la protección agraria desde el ámbito municipal? La clasificación del suelo se realiza en los planes generales, por lo que la redacción de los mismos es un momento crítico. En el proceso de redacción es fundamental considerar el potencial agrológico de los suelos y asegurar que los de mayor calidad se preservan *per se*, ya que son un bien escaso y finito. También es el momento de tener en cuenta el valor de las zonas destinadas históricamente a usos tradicionales agrícolas y ganaderos, preservando sus paisajes y planteando cómo mantenerlos. Entre los criterios de protección del suelo se pueden incorporar los valores del patrimonio agrario material e inmaterial, y la preservación del paisaje cultural entendiéndolo como resultado y soporte de la relación socioecológica que se establece a través de la actividad agraria.

Evidentemente, esa protección es más fácil y más segura cuando existe una figura de escala territorial que ya protege el suelo. En ese sentido, es interesante aprender de la metodología de consideración de suelo agrario del Plan General de Usurbil<sup>38</sup>, que ha sabido aprovechar que el Plan Territorial Provincial de Donostialdea clasificaba con carácter vinculante varias áreas de alto valor estratégico (agroganadera y campiña). Esas determinaciones, que establecían que el «mantenimiento de los usos agrarios y su preservación frente a otros usos se considera prioritario»,

38 Ayuntamiento de Usurbil (2013). Plan General de Ordenación Urbana de Usurbil. Documento de Avance y Documento de Evaluación Ambiental Estratégica.



se utilizan como referencia al analizar las alternativas de desarrollo urbano, y permiten justificar la importancia de evitar la desaparición o la degradación de estos espacios por nuevas urbanizaciones.

Además, el plan general puede profundizar en las determinaciones que se establezcan para el uso del suelo no urbanizable e incluso hablar de reservas de suelo productivo por habitante. Hay ejemplos en este sentido, como en el Esquema Director Regional de Île de France que prevé la disponibilidad de 10 m<sup>2</sup> de espacios verdes por habitante en el interior de la aglomeración urbana parisina, entre los que considera los suelos agrícolas como suelos de valor estratégico (Clavel *et al.*, 2010; Cour des Comptes, 2016); o el caso de Rosario, en Argentina, que obliga a incorporar espacios de producción agrícola en los nuevos crecimientos (los barrios productivos y los parques-huerta). La aplicación de estándares es un mecanismo interesante para visibilizar la dependencia de la ciudad respecto al espacio agrícola, del mismo modo que se especifican los espacios libres y los equipamientos necesarios por habitante para asegurar la habitabilidad y la calidad de vida urbana. Sin embargo, es una medida que no está exenta de riesgo y, si se adopta, debería hacerse de un modo crítico, para no acabar justificando crecimientos con la patina de «urbanismo sostenible» porque integran espacios para el cultivo de alimentos, que solo sirven para lavar la cara de las ciudades o territorios profundamente depredados en los que se insertan.

## **2.2 Recuperar el suelo, revertir la clasificación: de urbanizable a no urbanizable**

Todo lo anterior es de aplicación a la hora de revisar el planeamiento y garantizar la protección del suelo agrario. Además, conviene no dar por supuesto que el suelo que haya sido clasificado como urbanizable en un plan anterior ya está perdido, porque es posible revertir la clasificación y recuperar como suelos no urbanizables protegidos aquellos terrenos que, aunque en un planeamiento anterior hubieran sido clasificados como urbanizables, no hayan sido desarrollados.

Cuando se plantea algo así, es normal que la corporación exprese dudas temiendo que los propietarios interpongan recursos, con el consiguiente riesgo de tener que indemnizarles tras un juicio. Sin embargo, es necesario aclarar que la legislación establece claramente que la adquisición de derechos por parte de la propiedad del suelo está condicionada al cumplimiento de los deberes. Si la propiedad simplemente ha dejado pasar el tiempo sin iniciar el proceso de transformación y, además, se pueden demostrar las cualidades de esos terrenos que los hacen merecedores de protección, entonces, al revisar el Plan General, se podría revertir la clasificación de suelos urbanizables y protegerlos.

Ante la falta de urbanización de esos terrenos agrícolas, un paso intermedio consiste en que el ayuntamiento llegue a un acuerdo con los propietarios o en su caso con la junta de compensación y, manteniendo la clasificación como urbanizable, decidan no desarrollarlo durante un periodo mínimo de 5 años (mínimo periodo de los contratos agrarios) y acuerden alquilar los terrenos a personas que quieran

ponerlos en cultivo (cuadro 1; Zaragoza). Esta es una fórmula que da respuesta a los problemas generados por el planeamiento, primando la función social de la propiedad privada.

#### **CUADRO 1. Zaragoza: suelo urbanizable para un banco de tierras municipal**

El Ayuntamiento de Zaragoza, ante la existencia de sectores de suelo no urbanizable que ni se han ejecutado ni se prevé que se desarrollen en un futuro próximo, ha decidido utilizar la parte de suelo con la que cuenta en propiedad (correspondiente a viario, zonas verdes y otros usos) a recuperar el cultivo de huerta temporalmente, como estrategia de sostenibilidad urbana.

El primero de los sectores en los que se ha puesto en marcha esta medida, que ya contaba con un plan parcial y un proyecto de compensación, ha sido el del barrio de San Gregorio 2. Allí se pretendían ejecutar más de 1300 viviendas en un área de 36 hectáreas. Estos terrenos, al no haber sido desarrollados, pueden recuperar el cultivo en régimen de regadío en casi toda su extensión sin inversiones adicionales. El Ayuntamiento será el encargado en poner los terrenos a disposición en régimen de alquiler para que 15 arrendatarios puedan poner en producción de agricultura ecológica durante un plazo mínimo de 5 años prorrogables.

Estas 36 hectáreas pretenden ser las primeras de un banco de tierra municipal que estará ligado al proyecto Huertas LIFE km0 y que forma parte del Proyecto Agros.

<http://www.zaragoza.es/ciudad/medioambiente/life.htm>

<https://proyectoagros.wordpress.com/>

### **3. Planes y figuras específicas para los espacios agrarios**

La alimentación gana peso en la agenda política y ciudadana. En paralelo, las propuestas sectoriales se van abriendo camino y se adoptan medidas de apoyo a la formación y emprendimiento agroecológico, a los canales cortos de distribución, a la compra pública y a un largo etcétera. Todas estas propuestas conducen, muchas veces, a actividades que comparten objetivos generales en un mismo espacio urbano o territorial, pero que se superponen entre sí, sin llegar a aprovechar los beneficios de abordarlas conjuntamente de manera que dialoguen y se enriquezcan mutuamente.

Las acciones y medidas con una componente espacial podrían mejorar su operatividad y su impacto si se pensara su organización y articulación, también en términos espaciales. La legislación urbanística ofrece una herramienta que se podría aprovechar: los planes especiales.

Las leyes autonómicas suelen hablar de planes especiales de protección para el paisaje, el patrimonio cultural o el medio ambiente. Alguna, como la ley del País



Vasco<sup>39</sup>, llega a especificar que las edificaciones, instalaciones, huertos, cultivos, espacios forestales y ecosistemas fluviales, pueden ser objeto de plan especial. Por lo tanto, eso significa que podría haber planes especiales de agricultura urbana, de huertas, de polígonos ganaderos o agropecuarios, de patrimonio agropecuario, etc.

Además, y especialmente en entornos sometidos a fuerte presión urbanizadora con alta presencia de infraestructuras y en los que compiten con otros usos que se dispersan por el territorio, se plantean figuras de protección que contemplan de manera conjunta los sistemas agrarios y naturales (cinturones verdes, corredores de vega...). Es, por ejemplo, el caso del anillo verde de Vitoria<sup>40</sup> o el de los parques agrarios a escala municipal (cuadro 2). En ambos casos, son protecciones combinadas con políticas públicas de apoyo a la agricultura local. Tanto los parques agrarios como las infraestructuras verdes agrario-naturales cobran más sentido cuando se plantean a nivel comarcal o regional pero, a falta de un plan supramunicipal, también pueden tener un efecto muy positivo si se impulsan solo desde el propio municipio.

En la vecina Francia, se optó por desarrollar una figura de protección para los suelos periurbanos denominada los «perímetros de protección de espacios agrícolas y naturales periurbanos»<sup>41</sup> que, una vez aprobados por los departamentos, no son reclasificables en los sucesivos planes municipales. A su vez, permiten adquirir tierras en dichas áreas a asociaciones, colectivos sociales o entes públicos mediante compra amistosa, por expropiación o aplicando el derecho de tanteo. Esto podría utilizarse también en nuestro contexto: por ejemplo, en Andalucía y Aragón las leyes del suelo permiten plantear planes especiales para establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo. Aunque esté pensado para el patrimonio público de suelo con el que desarrollar políticas de vivienda pública, también podría aplicarse al patrimonio público agroforestal y terrenos comunales y utilizarlo para actuaciones piloto y para facilitar las primeras fases de nuevos proyectos productivos agrarios.

En cualquier caso, las políticas de desarrollo rural y fomento agrario pueden ir acompañadas de herramientas utilizadas en otros campos del urbanismo, como un registro público de tierras disponibles o infrautilizadas.

39 Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

40 Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2014). La infraestructura verde urbana de Vitoria-Gasteiz. Documento de Propuesta, septiembre de 2014.

41 *Périmètre de Protection et de Mise en Valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains*, figura recogida en la Ley DTR 2005, *Loi relative au développement des territoires ruraux*.

## CUADRO 2. Parques agrarios

Los parques agrarios son unas figuras que aplican una gestión cooperativa entre los agentes sobre un espacio agrario que, además, sufre los problemas de su proximidad al límite urbano. Su objetivo es revertir la proximidad urbana en factor de oportunidad, generando un desarrollo de la actividad agraria a la vez que se reconstruyen sus vínculos rotos con la ciudad (Zazo & Yacamán, 2015).

El proceso de conformación del ente gestor puede ser arriba-abajo o abajo-arriba, pero su resultado debe representar a todos (o la mayoría) de agentes del territorio. Esta figura combina medidas proteccionistas y proactivas, de modo que, además de proteger el suelo agrario mediante instrumentos urbanísticos, proporciona un plan de gestión y desarrollo para el sistema agrario. Este plan se concreta en medidas y presupuesto concretos por periodos y se enfoca en favorecer la producción de la actividad agraria (preferentemente agroecológica), en facilitar la incorporación de los alimentos producidos en el ámbito urbano mediante el trabajo en todas las fases de la cadena alimentaria, en gestionar conjuntamente producción, medio ambiente y paisaje, y/o en compatibilizar el uso agrario con el uso social del espacio, entre otros.

Cuando se plantea a escala municipal, el ayuntamiento debe delimitar el suelo agrario que considere estratégico preservar y sobre el que aplicará las acciones a desarrollar. El área puede incluir tanto suelo de regadío, usualmente más productivo, como de secano o ganadero, que también pueden generar un alto valor añadido territorial.

A esta escala, el ayuntamiento puede promover muchas medidas de mejora del espacio (camino, señalización, compatibilización con ocio urbano, etc.) aunque las acciones para potenciar la agricultura se ven limitadas, ya que las competencias en materia de agricultura las ostenta el nivel regional. Por ello, se convierte en muy favorable la implicación de la comunidad autónoma en el ente gestor para el apoyo de determinadas acciones de desarrollo endógeno local (Zazo, 2015).

## 4. Reconponer el sistema productivo local para dar recorrido a la agroecología

Complementariamente a la protección del suelo y de la actividad primaria, hay otras componentes del sistema agroalimentario que pueden regularse desde el planeamiento. Una regulación con dos vertientes: disuasiva y proactiva. Por un lado, con medidas y normas que pongan coto a la presencia de los agentes dominantes del sistema actual y por otro, aplicando medidas para favorecer la producción y el consumo local.

Para lo primero, algo tan sencillo como incorporar en las normas urbanísticas que acompañan a los planes generales (o en otras normativas específicas) la limitación a la instalación de grandes superficies de supermercados, por ejemplo, tendría una incidencia directa sobre el modelo alimentario e incrementaría las opciones



para otros canales de comercialización. Las regulaciones disuasorias podrían generar rechazo, en la medida en que cuestionan el modelo económico vigente, pero tienen sentido como herramienta para generar un modelo de ciudad que permita un mayor acceso y una mayor diversidad de espacios comerciales de proximidad, un objetivo legítimo que se plantea habitualmente en las estrategias de planificación alimentaria local.

En cuanto a las medidas proactivas, estas deberían partir de una visión integradora del ciclo productivo alimentario en el urbanismo. Se trata, por ejemplo, de considerar en los distintos planes las infraestructuras productivas. «La revisión histórica de los sucesivos sistemas agroalimentarios ha puesto de manifiesto que no se trata solo de plantear medidas en torno a la agricultura o la ganadería, sino de insertar esa producción primaria en el sistema, en forma de alimentos. Para hacerlo de una manera localizada, además de tener campos y espacios para cultivar o criar animales, es necesario contar con infraestructuras de transformación de carácter local, como existían en la sociedad protoindustrial. Los planes de urbanismo deberían participar en la creación de esa red de proximidad» (Simón, 2016).

Los planes generales establecen el sistema general de equipamientos y, aunque no haya sido la norma, bien podrían abordar dentro de esos sistemas generales la consideración de dotaciones públicas productivas, de procesado y comercialización y también de gestión de residuos orgánicos ligados al agrocompostaje. En el caso de municipios que no tengan prevista la redacción ni revisión de su planeamiento general, lo podrían lograr a través de planes especiales. Hay que tener en cuenta que los planes especiales a los que se refería el apartado anterior también pueden ocuparse de los equipamientos comunitarios.

## **5. Refuerzo de los lazos afectivos y culturales de la mano del urbanismo**

Los planes de ordenación necesitan ir de la mano de estrategias y estructuras de gestión. El binomio protección-gestión aplicado en lugares en el que la voluntad política lo permite, parece asegurar una continuidad de la actividad y de los espacios agrarios en el tiempo.

Pero esa continuidad no será estable mientras no se reconstruyan también los vínculos urbano-rurales que rompió el modelo agroindustrial. Para ello, como decía Campos Venuti «tenemos que reconocer a los hombres [y mujeres] de la tierra que son los guardianes activos e insustituibles del equilibrio ambiental y ecológico, son los primeros garantes de una nueva y verdadera política para la defensa del suelo» (Campos Venuti, 1981).

Con el objetivo de labrar un futuro más agrourbano y menos insostenible, debemos facilitar desde el urbanismo una nueva empatía hacia los alimentos y hacia quienes los cultivan y preparan, garantes de nuestra salud y de nuestros paisajes agrarios. En este proceso la agricultura urbana se convierte en una herramienta de transformación social y los nuevos movimientos de agricultura periurbana en una

herramienta de transformación territorial, reconstruyendo vínculos entre campo y ciudad desde la justicia social y ambiental. Es necesario un urbanismo que, por un lado, impulse iniciativas como los huertos urbanos, por otro, que revise los usos urbanos reconociendo, por ejemplo, el valor de las granjas urbanas o de la apicultura como elemento pedagógico de sensibilización en la «alfabetización agroecológica».

Por último, y aunque pueda parecer evidente, es necesario recordar que la participación pública ciudadana debe quedar garantizada en la redacción de los planes de urbanismo. Más allá de esta premisa, establecida por ley, sigue pendiente entender y asumir que en esa participación no debe otorgar protagonismo a propietarios y promotores, sino que es necesario volver a las viejas preguntas del plan de para quién y para qué.

### Conclusiones

- Adoptar como un criterio básico para la clasificación del suelo la capacidad agrológica del mismo y el valor del patrimonio cultural del paisaje, blindando su protección al considerarlo como un elemento estratégico para el municipio.
- Revertir la clasificación del suelo urbanizable y poner los suelos no desarrollados a disposición de emprendimientos agroecológicos.
- Desarrollar figuras específicas de protección como los parques agrarios, anillos o corredores verdes-agrarios y acompañarlos de medidas de gestión de apoyo a la agricultura ecológica y a la alimentación local.
- Aprovechar la herramienta de los planes especiales para integrarlos y/o apoyar las políticas de fomento agrológico, entendiendo que pensar la organización y articulación de medidas en términos espaciales, mejoraría su operatividad e impacto.
- Recomponer el sistema productivo local para dar recorrido a la agroecología, bien mediante planes especiales de equipamiento comunitario, bien incorporando en los planes generales dotaciones públicas productivas, de procesado y comercialización y de cierre de ciclos de materia, como gestión de residuos orgánicos ligados al agro-compostaje.
- Limitar desde la normativa urbanística la presencia de grandes superficies comerciales y de los usos autorizables en el suelo agrario.



## Referencias

- Campos Venuti G (1981), *Urbanismo y Austeridad Siglo XXI* de España Editores.
- Clavel P. *et al.* (2010), «Les espaces agricoles: des territoires stratégiques pour la région Île-de-France», *Pour* 2010/2 (N° 205-206), p. 117-124. DOI 10.3917/pour.205.0117.
- Cour des comptes (2016), La politique en matière d'espaces verts, de forêts et des promenades en Ile-de-France.
- MAGRAMA 2013. *El perfil ambiental de España. Informe basado en indicadores.*
- Naredo J.M. y García Zaldívar R. (2008), *Estudio sobre la ocupación del suelo por usos urbanoindustriales aplicado a la comunidad de Madrid*. Informe final (Inf. Téc.). Universidad Politécnica de Madrid y Ministerio de Medio Ambiente.
- Simón Rojo, M.; Morán Alonso, N.; Zazo Moratalla, A. (2014), «Herramientas para avanzar en la construcción de una visión común sobre los ecosistemas agrarios periurbanos». VII CIOT, FUNDICOT, pp. 1240-1254.
- Simón Rojo, M. (2016), *La huella del sistema agroalimentario en el territorio. El tramo medio del valle del Duero 1900-2015*. Cuadernos CIUR. DUYOT-ETSAM.
- Verdaguer C. y Vazquez M. (2010). *El espacio agrícola entre la ciudad y el campo*. CEA-Vitoria – UPM.
- Zazo, A. (2015), *El parque agrario: estructuras de preservación de los espacios agrarios. Entornos urbanos en un contexto global*. Tesis Doctoral UPM.

### **3.4. Cultivando ciudades comestibles: las potencialidades de la agricultura urbana**

José Luis Fdez. Casadevante *Kois*

A pesar de que había experiencias aisladas desde mediados de los años ochenta, la agricultura urbana es una temática emergente cuyo arraigo en nuestra geografía se ha dado en los últimos años, adquiriendo especial presencia en la esfera pública y en la agenda política tras el 15M. Lo que traducido en números supone que hemos pasado de 14 municipios con huertos urbanos en el año 2006 a más de 250 en 2015, un crecimiento exponencial que coincide con la agudización de la crisis (Ballesteros, 2016). Este auge es un símbolo incuestionable del cambio de ciclo económico, además de una de las muchas formas en las que se está expresando la efervescencia social de los movimientos de protesta y las iniciativas de autoorganización ciudadana.

La pluralidad de localizaciones y casuísticas espaciales, de motivaciones por las que la gente se acerca a participar (inquietudes ambientales o sociopolíticas, ganas de conocer gente, de recuperar espacios degradados, de aprender horticultura, salud...), de grupos sociales o instituciones que los promueven (ayuntamientos, comunidades educativas, movimientos vecinales o ecologistas, colectivos socialmente desfavorecidos...), así como de espacios donde se desarrolla, hacen que el rasgo más característico de la agricultura urbana sea la hortodiversidad. Así que la mejor forma de contextualizar y presentar el amplio abanico de políticas públicas que se están impulsando actualmente es recorrer un itinerario desde los huertos ubicados en el corazón de la ciudad hasta los anillos periurbanos, viendo las distintas funciones sociales y ambientales que puede jugar cada tipología.

#### **1. La agroecología de las macetas: los huertos en terrazas y azoteas**

Lo que empezó siendo un término medio despectivo lanzado desde la agricultura profesionalizada, la agroecología de las macetas, supone la acertada descripción de una de las puertas de entrada de la agroecología en las ciudades: los huertos en terrazas y azoteas. Algo que ha pasado de producir vergüenza y risa a ser reivindicado con orgullo. Aunque en términos productivos sus aportes sean muy bajos, proporcionalmente al tamaño del espacio, su potencialidad comunicativa, educativa o paisajística es enorme. En entornos donde el acceso al suelo cultivable es casi una misión imposible, optimizar y activar estos espacios infrautilizados supone generar un nuevo recurso sobre el que intervenir desde una perspectiva agroecológica.

Los macetohuertos se han popularizado en muchas terrazas y azoteas, una dinámica con la que muchos Ayuntamientos colaboran, principalmente fomentándolos a través de ofertas formativas especializadas para que los particulares puedan instalar



huertos en espacios reducidos (Madrid, Málaga...). Incluso se están impulsando huertos simbólicos con vocación de sensibilización, como el instalado en la azotea del Ayuntamiento de Madrid.

Iniciativas más ambiciosas y de mayor escala están siendo impulsadas por entidades sociales y, especialmente, por cocineros y chefs de alta cocina. Fuera de nuestras fronteras, en países como EE. UU. y Canadá, se están desarrollando proyectos piloto de invernaderos productivos en las azoteas de los edificios de vivienda pública. Bright Farms en Nueva York o Lula Farm en Montreal suponen una decidida apuesta por explorar la viabilidad económica de los huertos urbanos bajo la lógica de la agricultura sostenida por la comunidad, aproximando la producción cooperativa ecológica y de proximidad a las familias de bajos recursos económicos (Nasr, Komisar y Gorgolewski, 2014). La ciudad de La Haya, de la mano del proyecto Urban Farmers, está lanzando la azotea productiva más grande de Europa, en lo que pretende ser el «Times Square de la agricultura urbana».

Un salto verdaderamente cualitativo vendría por introducir en los códigos técnicos una prescripción de obligado cumplimiento para que las azoteas —espacios escasamente aprovechados— se destinaran a instalar paneles solares o plantas, lo que supondría un fuerte empuje para los huertos urbanos. En Francia se aprobaba en 2015 una normativa en este sentido, que es pionera en obligar a la nueva construcción a la puesta en marcha de azoteas productivas. El Ayuntamiento de París ha ido todavía más allá, al lanzar la iniciativa Pariscultores, que tiene como objetivo la creación de 100 hectáreas de techos, fachadas y paredes vegetalizados de ahora al 2020, de las cuales un tercio será reservado a la agricultura urbana. La iniciativa comprende acuapónicos, permacultura, azoteas, muros vegetales, plantaciones de frutales, alcorques, macetas... y arrancará con las primeras 40 ubicaciones. Una primera oleada en la que colaboraran desde asociaciones a empresas sociales, pasando por la ciudadanía a título individual, y que quiere servir de acelerador del proceso.

## 2. Cultivando a las personas: los huertos escolares

Las primeras iniciativas de huerto escolar se desarrollan a mediados de los años treinta de la mano de la Institución Libre de Enseñanza, que junto a la democratización del sistema educativo planteaba la incorporación de contenidos ambientales. Estas prácticas desaparecerán durante la dictadura para volver en los años ochenta, nuevamente en un contexto de democratización del sistema educativo y de inserción de discursos y prácticas proambientales en el funcionamiento cotidiano de los centros escolares. Arrancan basándose en el impulso entusiasta de jóvenes profesores y profesoras cercanos a los movimientos de renovación pedagógica, una generación de docentes que encuentra en los huertos un espacio desde el que reactualizar la caja de herramientas que sustenta la teoría y la práctica educativa. Sin manuales ni materiales didácticos específicos, tuvieron que ingeniárselas para inventar fichas de trabajo, actividades y vínculos del huerto con los contenidos curriculares. Aquellas iniciativas se apoyaron también en un incipiente movimiento de educadores ambientales que supieron ver las potencialidades de estas prácticas en los centros escolares.



Los huertos escolares van ganando espacio en los patios de los colegios y consiguen normalizar esta práctica, hasta que se convierte en una política pública convencional en la mayoría de las ciudades grandes y medianas. Redes municipales, jornadas de intercambio de experiencias, abundantes materiales didácticos, hacen que la práctica del huerto escolar aborde actualmente tanto múltiples contenidos curriculares (dibujo, matemáticas, lengua, ciencias naturales, educación ambiental, nutrición y hábitos alimentarios...), como contenidos transversales relacionados con la educación ambiental o el trabajo en equipo. De forma casi unánime, todos los huertos escolares son huertos cultivados bajo los principios de la agricultura ecológica, por garantizar la seguridad de la infancia.

En algunos casos, las iniciativas forman parte del proyecto educativo de los centros escolares, por lo que el conjunto del alumnado debe pasar por el huerto y las actividades realizadas son evaluables, en otros casos son experiencias más flexibles y gestionadas por colectivos del profesorado o por las propias asociaciones de madres y padres. El papel de los Ayuntamientos en estos proyectos suele consistir en ofrecer el acondicionamiento del terreno, aportes de tierra o planta, formación, materiales de riego o herramientas, colaboración con viveros municipales... En algunas comunidades, como en Murcia, se ha celebrado anualmente desde 2013 el Premio Huerto Escolar Ecológico con el propósito de darles visibilidad en la región, fecha en la que también la Fundación Triodos inaugura el Concurso Huertos Escolares Ecológicos a una escala estatal.

Una ciudad con una fuerte tradición de huertos escolares sería Zaragoza, donde la primera iniciativa es promovida por un profesor del Colegio de La Paz en 1983. El proyecto fue apoyado por las familias, adoptado por el propio centro y, posteriormente, por el Ayuntamiento de la ciudad, que lo replicó lanzando una red de huertos escolares pionera que se ha mantenido hasta la actualidad. A día de hoy la Red de Huertos Escolares Agroecológicos está conformada por más de cien centros escolares, implicando alrededor de 15 000 alumnos y alumnas. El Ayuntamiento colabora ofreciendo algunos recursos, formación y acompañamiento a las iniciativas que arrancan, así como promoviendo el consumo de productos ecológicos.

### **3. Sembrar convivencia y agroecología en el corazón de las ciudades. De la informalidad a la regularización de los huertos comunitarios**

Los huertos comunitarios serían una de las principales innovaciones sociales surgida durante los últimos años para trabajar la agroecología en las grandes ciudades. Iniciativas nacidas de la recuperación por parte de la ciudadanía y los movimientos sociales urbanos de solares abandonados o zonas verdes infrutilizadas, que se transforman en espacios públicos destinados a la agricultura y la jardinería.



Una herramienta de apoyo comunitario que relaciona la calidad ambiental, el embellecimiento urbano, la cohesión social y la educación.

Las comunidades locales que dinamizan huertos comunitarios se organizan para regenerar a pequeña escala espacios urbanos degradados, conjugando una modesta reconstrucción del lugar, que enfatiza el valor de uso del espacio urbano, con una rehabilitación relacional que busca reestablecer la calidad de los espacios mediante la intensificación de las relaciones sociales (celebrando fiestas populares, comidas, iniciativas culturales o poniendo en marcha redes informales de apoyo mutuo). Estos huertos se convierten en espacios de referencia en los barrios donde se localizan, favoreciendo el encuentro y la relación entre quienes los cultivan y quienes los visitan. Además de establecer alianzas y colaboraciones con otros grupos como colegios, centros sociales o asociaciones de diverso tipo que trabajan en el entorno próximo.

Las primeras iniciativas de este tipo se desarrollaron con la llegada del nuevo milenio en distintos barrios populares de las grandes ciudades Barcelona (Can Masdeu, Forat...), Madrid (Barrio del Pilar, Esta es una Plaza...) y Sevilla (Rey Moro). Experiencias singulares que podían contarse con cuentagotas, hasta su difusión de la mano del ciclo de movilización social que se inaugura simbólicamente con el 15M<sup>42</sup>. Una tipología consolidada en Barcelona y Madrid donde se concentra el 83% del total de estas iniciativas, que con el paso del tiempo también han ido trasladándose a ciudades de tamaño medio (Valladolid, Valencia, Gran Canaria, Burgos, Coruña...).

Los huertos comunitarios se han ido organizando en diversas ciudades mediante la puesta en marcha de redes locales que sirven para coordinar iniciativas (actividades formativas, acciones de denuncia, compras colectivas, intercambio de recursos y experiencias...), dotándoles de una visibilidad conjunta y facilitando la mediación con las instituciones locales. En octubre de 2015 se celebraba un I Encuentro Estatal de redes y huertos comunitarios en Madrid, evidenciando la consolidación de un movimiento social en torno a la horticultura comunitaria. Estas redes de huertos urbanos son más relevantes por la cantidad de gente que movilizan localmente y que ponen en contacto con la agricultura y sus problemáticas (funcionamiento del sistema alimentario, dependencia y vulnerabilidad del abastecimiento urbano a medio plazo, soberanía alimentaria...) que por su capacidad actual para abastecer de alimentos.

Partiendo del impulso dado por los movimientos sociales para situar este tema en la esfera pública, asistimos recientemente al arranque de una nueva generación de políticas urbanas que han comenzado a buscar un encaje a estas iniciativas en la regulación urbanística. En un primer momento, autorizando las ocupaciones mediante cesiones en precario (Madrid, Barcelona, Málaga, Gran Canaria...); posteriormente, lanzando planes de activación temporal de vacíos urbanos con cesiones temporales a asociaciones como el *Pla Buits* lanzado en 2012 por el Ayuntamiento de Barcelona y cuyo destino mayoritario serán huertos comunitarios.

42 De hecho, conviene recordar cómo, simbólicamente, en el interior de las miniciudades en que se convirtieron las acampadas de Sol o Plaza Catalunya los huertos urbanos encontraron su espacio.



La primera iniciativa de implicación institucional fuerte sería la del Ayuntamiento de Terrasa, en el Área Metropolitana de Barcelona, pionero en regularizar la cesión de suelo público a asociaciones locales sin ánimo de lucro para que pusieran en marcha este tipo de iniciativas. Tras el proceso de regularización en precario de una primera iniciativa, en 2013 el ayuntamiento lanza el programa Plantem-nos, de cesión temporal de suelos libres municipales, de forma gratuita y asumiendo el coste del riego eficiente (1 m<sup>3</sup> de agua por 1 m<sup>2</sup> de cultivo), a entidades sociales que se comprometan a impulsar experiencias comunitarias de huertos urbanos orientados al autoconsumo y manejados de forma ecológica.

La valiente regulación de Terrasa facilita que otras ciudades tengan un referente para empezar a desactivar los miedos institucionales y dar pasos más ambiciosos en la regularización de la horticultura comunitaria. La ciudad de Madrid es la que más ha avanzado en la consolidación de esta tipología de huertos urbanos dentro de la red de infraestructuras verdes del municipio.

### **Red de Huertos Comunitarios de Madrid**

La Red de Huertos Comunitarios de Madrid coordina cerca de 50 iniciativas que durante cinco años han promovido la reconversión de solares abandonados en huertos comunitarios, aglutinando iniciativas vecinales, universitarias, ecologistas... Desde su origen reivindicó una interlocución institucional para regularizar este tipo de iniciativas, hasta que en 2014, tras varios años de conversaciones, desencuentros, desmantelamientos, nuevas ocupaciones de parcelas, presencia mediática y reconocimientos internacionales (la red de huertos fue reconocida como buena práctica en sostenibilidad urbana impulsada por la sociedad civil en el Concurso Internacional Habitat de Naciones Unidas), el ayuntamiento procedió a regularizar los primeros 17 huertos comunitarios.

Los huertos se ubican en suelos catalogados como zonas verdes y su cesión se otorga por concurso público. En el pliego de condiciones se ha logrado un equilibrio entre el respeto a la singularidad y la autonomía de las iniciativas ciudadanas, a la vez que se ofrece seguridad jurídica al ayuntamiento, con un procedimiento innovador que fomenta la dimensión participativa y ecológica de los proyectos, regula el manejo ecológico, prohíbe el cultivo de transgénicos... un marco normativo interesante que podría replicarse en otras ciudades.

La regularización ha supuesto un paso de gigante que ha permitido consolidar y ampliar el número de las iniciativas de agricultura comunitaria en la capital. Se trata ya de un procedimiento administrativo consolidado, pues se ha replicado varias veces aumentando hasta la treintena los huertos comunitarios englobados en este programa municipal. Además, la nueva corporación que gobierna el ayuntamiento ha ido más allá, abriendo la posibilidad de regulaciones temporales de los huertos ubicados en suelos dotacionales, consolidando un itinerario formativo de apoyo a los huertos comunitarios denominado Ciudad Huerto cogestionado por la Red de Huertos, lanzando un proyecto piloto de agrocompostaje comunitario en el que colaboran algunos huertos o iniciando las obras de la Escuela Municipal de Huerta Urbana.



#### 4. De los huertos de ocio a los huertos sociales

Las primeras políticas públicas de promoción de la agricultura urbana serían los huertos de ocio, que datan de inicios de los años ochenta del siglo pasado, como respuesta natural a la oleada de ocupaciones de espacios situados entre infraestructuras y zonas baldías en la periferia de las grandes ciudades durante la reconversión industrial y la crisis económica. Miles de huertos en precario surgieron de manera informal, localizándose principalmente en estos intersticios periurbanos.<sup>43</sup>

La respuesta institucional a esta dinámica social sería la puesta en marcha de los huertos de ocio: grandes espacios acondicionados para la actividad hortícola, donde se ubican un amplio número de parcelas de unos 50 metros cuadrados, que generalmente se adjudican por sorteo entre las personas que cumplen determinados requisitos de acceso. Estos huertos se orientan al autoconsumo familiar y, paradójicamente, los principios de la agricultura ecológica serán de obligado cumplimiento desde sus inicios. Una dinámica impulsada por jóvenes técnicos sensibilizados con la educación ambiental que llevaba a compartir estas novedosas formas de manejo con sorprendidos y desconfiados hortelanos urbanos.

Ciudades como San Fernando de Henares —en el área metropolitana de Madrid—, Sevilla, Barcelona o Vitoria-Gasteiz serían pioneras en destinar espacios formales para el cultivo de verduras y hortalizas. En algunos casos, estas iniciativas estarán lideradas por movimientos vecinales (el caso del parque Miraflores en Sevilla sería paradigmático) y, la mayoría de veces, por parte de las administraciones locales. A pesar de los múltiples beneficios ambientales, sociales y productivos que estas iniciativas proporcionan a las ciudades donde se implantaban, no pasaron de ser buenas prácticas aisladas o anomalías pintorescas que tardarán décadas en generalizarse.

Estas experiencias serán la referencia en la que se inspirarán muchas administraciones locales con la llegada de la crisis económica para impulsar los denominados huertos sociales, que han crecido por más de doscientos municipios, principalmente medianos y pequeños. Iniciativas de huertos urbanos donde se prioriza la adjudicación de las parcelas a personas en paro o con situaciones de vulnerabilidad, ofreciéndoles una forma de ahorrar recursos económicos a través de la autoproducción de verduras como complemento a la cesta familiar. La demanda ciudadana ha hecho que la implantación de huertos sociales sea una política pública en auge, facilitada por su alto impacto social y mediático, y porque se trata de actuaciones que requieren bajas inversiones económicas.

La motivación inicial para impulsarlas es primordialmente de carácter económico, pero durante la puesta en marcha de las iniciativas vemos cómo se desarrolla de forma complementaria una fuerte dimensión social (salir de casa, autoestima, habilidades sociales, espacios de encuentro y solidaridad...). De hecho, resulta llamativo cómo en muchos casos estos proyectos de agricultura social se impulsan más

43 Se llegaron a censar más de 1300 huertos en el área metropolitana de Madrid y más de 12000 en la de Barcelona.



desde las áreas de servicios sociales que desde las de medio ambiente (pueblos de la comarca sur de Córdoba, Sevilla, área metropolitana de Barcelona...), o desde servicios sociales en colaboración con entidades como Cáritas (Almería, Vitoria-Gasteiz, Alicante, Castellón, Montblanc...) o Cruz Roja (Granada, Navarra, Zafra, Colmenar Viejo...).

Además de las experiencias institucionales también están surgiendo muchas iniciativas de agricultura social ligadas a asambleas de parados y colectivos que de forma autónoma desarrollan iniciativas de huertos ecológicos orientados al autoconsumo y/o con vocación de convertirse en emprendimientos agroecológicos. Destacarían casos como el de la Asociación Parados del barrio Caserío de Montijo en Granada, la de Parados y Precarios de Gijón, o los huertos ecológicos cultivados en la finca Quinta Torre Arias por jardineros municipales y cuyos productos van a la Plataforma de Parados del madrileño barrio de San Blas.

Otro de los múltiples caminos hacia los que puede evolucionar la agricultura urbana es sirviendo como espacio de aprendizaje agronómico básico, desde el que diseñar itinerarios formativos orientados a la profesionalización en entornos agrícolas periurbanos, así como servir de incubadoras o lanzaderas para emprendimientos productivos. La polivalencia de la agricultura urbana hace de ella una pieza estratégica que puede usarse para avanzar en la recampesinización de los bordes urbanos.

#### **Huertos Sociales en Andalucía**

Desde el inicio de la crisis hasta la actualidad hemos asistido de forma sincrónica, pero no coordinada, a la proliferación de huertos sociales en Andalucía, la comunidad autónoma que mayor número de iniciativas concentra. En un efecto bola de nieve y con formatos muy plurales, más de 70 ayuntamientos han ido impulsando iniciativas, situación que ha llevado a la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía a implicarse en el acompañamiento a estos procesos. Desde 2014, se ha desarrollado una línea de trabajo que consiste en ofrecer un espacio de visibilidad compartida para ayuntamientos en la web de la Junta de Andalucía, editar un boletín mensual con información sobre nuevas iniciativas, debates y consejos prácticos; y además se ha elaborado una *Guía para la creación de huertos sociales en Andalucía*. El primer impulso serio y coordinado en forma de política pública que se da desde una comunidad autónoma para fomentar y dar consistencia a las iniciativas de agricultura urbana.

Ahora que los huertos parecen echar raíces en el asfalto, es el momento de abordar retos pendientes como combinar la dimensión sociocomunitaria de las iniciativas con la mejora en términos agronómicos, procurando aumentos significativos en la producción de verduras y hortalizas más allá del cultivo de relaciones sociales. Además, incorporar de forma rigurosa el monitoreo de la contaminación de suelos en las grandes ciudades, el desarrollo de la jardinería comestible (árboles frutales, arbustos comestibles, verduras...), y especialmente la inclusión de estas cuestiones



en el planeamiento urbano y la ordenación territorial, generando herramientas que garanticen la continuidad de los huertos urbanos y permita planificar intervenciones integrales, coherentes y ambiciosas en las diversas escalas (barrio, distrito, municipio).

La agricultura urbana debe dejar de ser un elemento anecdótico a la hora de diseñar y configurar los asentamientos humanos. Esta actividad debe concebirse simultáneamente como un principio de sostenibilidad urbana, un medio para conseguir mejoras en la calidad de vida de las ciudades, haciéndolas más habitables y menos vulnerables, así como un fin en sí mismas. Las pequeñas escuelas de agroecología tienen el desafío de convertirse en nodos clave para la interacción urbano-rural y la traducción a la ciudad de la soberanía alimentaria.

### Ideas fuerza

- Reconocimiento en el planeamiento de los huertos como una tipología de zona verde y de la actividad de agricultura urbana como uso compatible en otros suelos. Figuras que los protejan y blinden dentro de la red de infraestructura verde.
- Impulso de planes municipales de agricultura urbana que integren de forma coherente diversas tipologías de huertos (terrazas-azoteas, educativos, comunitarios, de ocio, sociales...).
- Reservas de suelo para huertos urbanos en los nuevos desarrollos urbanísticos.
- Integrar la agricultura urbana como una herramienta transversal a otras políticas públicas estratégicas: el compostaje y la gestión de residuos, los viveros y la jardinería, planes formativos y de educación ambiental.
- Fomentar el experimentalismo y los proyectos piloto que permitan avanzar hacia la producción urbana profesionalizada orientada a la venta en proximidad.

### Referencias

- Ballesteros, GREGORIO (2016): Ponencia III Jornada Huertos Sociales en Andalucía. Junta de Andalucía.
- FERNÁNDEZ CASADEVANTE, JOSE LUIS; MORÁN, NEREA (2015). *Raíces en el asfalto. Presente, pasado y futuro de la agricultura urbana*. Madrid. Ed. Libros en Acción.
- NASR JOE, KOMISAR JUNE, AND GORGOLEWSKI MARK (2014) *Urban agriculture as ordinary urban practice: Trends and lessons*. In VILJOEN ANDRÉ y BOHN KATRIN eds. (2014) *Second nature urban agriculture. Designing productive cities*. Ed Routledge. London.
- PUENTE ASUERO, RAUL (2014) *Guía para la creación de huertos sociales ecológicos en Andalucía*. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, Sevilla.
- VILJOEN ANDRÉ y BOHN KATRIN eds. (2014) *Second nature urban agriculture. Designing productive cities*. Ed Routledge. London.

## 3.5. Gestión de los biorresiduos a través del compostaje descentralizado

Beatriz Martín Castro - Red de Municipios por el Compostaje Urbano

Aproximadamente la mitad de los materiales que cada persona deshecha al día es materia orgánica, que constituye, además, la parte más pesada de la bolsa. Para una correcta gestión de los residuos es necesario disponer de estrategias que sean capaces de prevenir y reciclar estos materiales. El compostaje descentralizado o en pequeñas plantas es la tecnología más sencilla y capaz de responder a esta demanda. Eso sí, tenemos que tener en cuenta que la calidad del compost está directamente relacionada con la pureza de la materia orgánica de la que provenga, por lo que los sistemas que separan la fracción orgánica en origen son idóneos para dar lugar a compost de alta calidad que sea capaz de reincorporar esta materia en el suelo y cerrar, de este modo, el ciclo de la materia orgánica.

### 1. Diagnóstico

Para la directiva marco de residuos (DMR)<sup>44</sup>, los biorresiduos incluyen todos aquellos restos biodegradables de jardines y parques, residuos alimenticios y de cocina procedentes de hogares, restaurantes, servicios de restauración colectiva y establecimientos de consumo al por menor, así como aquellos comparables procedentes de plantas de transformación de alimentos. Esta definición no incluye a los residuos agrícolas o forestales, y, por eso, no debe confundirse este tipo de residuos con los «biodegradables», término más amplio que abarca otros materiales como la madera, el papel, el cartón y los lodos de depuración.

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados establece que la gestión de los residuos domésticos es competencia de las entidades locales. Dentro de estos, los biorresiduos suponen entre el 30% y el 45% en peso, por lo que su correcto manejo es imprescindible para conseguir un buen sistema de gestión general de los residuos.

La importancia de la cantidad de los biorresiduos en el cómputo total de las basuras urbanas, su baja tasa de reutilización (alrededor de un 20%) y el buen conocimiento de las opciones de prevención y tratamiento de los mismos, hace que tengamos que ser capaces de ofrecer soluciones óptimas, que socialmente estamos capacitados para dar. La mayoría de estas soluciones implican el proceso de compostaje en sus distintas facetas.

El compostaje es un tratamiento aeróbico de la materia orgánica que, a través de procesos de fermentación, da lugar a un compuesto, el compost, con interesantes propiedades como fertilizante y regenerador del suelo de alta calidad.

<sup>44</sup> Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos.



La prevención, recogida separación y gestión diferenciada de los biorresiduos son, además, mecanismos efectivos para cumplir la Directiva 1999/31/CEE, relativa al vertido de residuos, y de esa manera reducir drásticamente la entrada de material biodegradable en las incineradoras y vertederos, con la consiguiente reducción de las emisiones de metano asociadas a la degradación de la materia orgánica en condiciones anaerobias (MAGRAMA, 2012). Además, se ha comprobado que la separación en origen de los biorresiduos no solo incrementa el reciclado al incluir un nuevo material, sino que se aumenta el nivel de aportación y de calidad del resto de las fracciones, consiguiendo así mejores resultados globales de recuperación de materiales y reciclaje.

La forma de abordar, por tanto, el tratamiento de los biorresiduos, debe referirse a esta directiva y a su trasposición y desarrollo en la normativa estatal, comunitaria y municipal. Según su artículo 4 relativo a la jerarquía de los residuos, la prevención es la mejor opción para su gestión, seguida de la reutilización, el reciclado y la recuperación energética. La eliminación, es decir, el depósito en vertederos e incineración con baja recuperación energética, se considera la peor opción desde el punto de vista medioambiental.

Así, los planes de gestión de biorresiduos realizados por las entidades locales deben centrarse en dos puntos fundamentales: la prevención y el reciclaje, ya que su reutilización es más complicada por la tipología de materiales que componen los residuos de los que estamos tratando.

La ley de residuos<sup>45</sup>, trasposición de la DMR a la normativa estatal, define la prevención como el conjunto de medidas adoptadas en cualquiera de las fases de la vida de las sustancias, materiales y productos (fase de concepción y diseño, de producción, de distribución y de consumo) para reducir tanto la cantidad de residuos producidos, como los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana que pueda producir ese residuo. Dentro de la prevención se incluyen el ahorro en el uso de materiales o energía, y la disminución del contenido de sustancias nocivas en materiales y productos.

En este sentido, entendemos que tanto el compostaje doméstico como el compostaje comunitario son las formas más adecuadas de prevención de los biorresiduos, ya que estos son tratados y valorizados en origen por quienes los generan, evitando así que, una vez generados, entren en los circuitos de recogida. Además, este proceso permite cerrar el ciclo de la materia orgánica *in situ* si el compost generado es aplicado por los mismos usuarios en el suelo.

Sin embargo, la Comisión Europea no considera el compostaje doméstico como una operación de prevención, sino de reciclado, aunque de hecho se reduzca la cantidad de biorresiduos que debe gestionarse en el ámbito municipal. En cambio, sí que se reconoce que esta operación tiene un carácter complementario a la gestión municipal (MAGRAMA, 2012).

45 Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. Publicada en el BOE 181 de 29 de julio de 2011.



## 2. Necesidad de una recogida separada de los biorresiduos

Aunque la segunda fase de tratamiento sería el reciclado, los residuos orgánicos han de ser previamente recogidos. La forma en la que se realice esta recogida es determinante tanto para el tipo de proceso de reciclaje, como para la calidad de los productos producidos a partir de la misma.

Según la DMR<sup>46</sup>, es importante facilitar la recogida separada y el tratamiento adecuado de los biorresiduos para producir un compost seguro para el medio ambiente. Aun así, en muchas comunidades autónomas no se recogen, aún, los biorresiduos separadamente. Esta situación lleva a que la materia orgánica vaya, en estos casos, incluida en la fracción «resto», y como «resto» recibe diversos tratamientos. Cuando no se deposita en vertederos o se incinera, esta fracción se recicla a través de procesos aeróbicos que dan lugar a un producto que, hasta la aprobación de la presente ley, ha sido denominado y comercializado con el nombre de «compost». La enorme cantidad de materiales impropios, no orgánicos, hacen que el producto resultante, denominado ahora «bioestabilizado», no alcance la calidad para uso agronómico que tiene el compost.

A partir de la ley de residuos encontramos una definición del compost como una «enmienda orgánica obtenida a partir del tratamiento aerobio y termófilo de residuos biodegradables recogidos separadamente» (artículo 2).

Por tanto, la recogida separada de biorresiduos es un aspecto imprescindible para su adecuada gestión, aunque su implantación y gestión deba adaptarse a las necesidades de cada contexto. «La tipología urbanística, la cantidad y composición de esta fracción y su incorporación en el diseño del servicio de recogida, suelen ser los factores con mayor influencia en el esquema de gestión y en sus resultados» (MAGRAMA, 2012).

En cuanto a la recogida separada, existen dos sistemas principales: los sistemas puerta a puerta (PaP) y los de aportación. La coexistencia de diferentes sistemas de recogida dentro de una entidad local es una estrategia posible y que ocurre en numerosas ocasiones, especialmente cuando distintas zonas de la entidad presentan un conjunto de características heterogéneas, o si alguno de los sistemas es voluntario.

El sistema puerta a puerta consiste en la entrega individual de los residuos de acuerdo con un calendario y horario preestablecido. El encargado del servicio realiza un control más o menos exhaustivo de la participación de los ciudadanos y de la calidad de los residuos, por lo que la identificación individualizada hace posible la implantación de sistemas de fiscalización más justos, como los sistemas de pago por generación, etc. Aunque la aplicación de la recogida puerta a puerta es más fácil en zonas de baja densidad de población, también es posible en grandes ciudades y en zonas de alta densidad. Está implantándose a lo largo de 2016 en Girona, y son exitosas las experiencias de Flandes, Austria, el norte de Italia, Liverpool, Bruselas y San Francisco. Los resultados de la recogida selectiva en los municipios que han implantado sistemas PaP son, en general, muy superiores al resto de sistemas, tanto

46 En su consideración 35.



en lo que respecta a la cantidad recogida como a la calidad de la separación (en general se sitúan entre el 60 y el 80% de recogida separada). Como ejemplos característicos tenemos los municipios de Hernani, Usurbil, Oiartzun y Antzuola.

Los sistemas de aportación son los más extendidos y se basan en el depósito de los residuos en contenedores de distintos tipos situados en la vía pública. En esta recogida, los contenedores se recogen periódicamente con determinadas frecuencias que se ajustan a las características de generación de cada tipología de residuos y a la capacidad de los contenedores. Uno de los puntos críticos que presenta este tipo de recogida es la presencia de materiales impropios, al no haber un control individualizado de la calidad de residuos aportados. En algunas localidades del País Vasco se ha implantado la recogida separada de los biorresiduos mediante un sistema consistente en cerrar los contenedores facilitando el acceso únicamente a aquellos ciudadanos que deseen participar de forma voluntaria.

Si consideramos que el compostaje doméstico y comunitario son políticas de prevención, el compostaje en planta sería la forma más eficaz de reciclado de los biorresiduos, a los que se puede dar, también, otros tratamientos como la biometanización.

### **3. Propuestas concretas de políticas públicas**

Resulta evidente que cada entidad tendrá que definir sus políticas de residuos dependiendo de su situación de partida: tasa de generación de residuos y fluctuaciones estacionales, composición de los residuos, sistemas de recogida utilizados, costes asociados a la gestión, disponibilidad de instalaciones, etc. Aun así, planteamos una serie de propuestas que, con sus necesarias adaptaciones, pueden funcionar en cualquier ámbito, como se ha demostrado repetidamente.

Todas estas propuestas son tipologías distintas de un proceso: el compostaje.

#### **3.1 La prevención: el compostaje doméstico y comunitario**

A través de los procesos de compostaje doméstico y comunitario se puede conseguir una gran disminución de los residuos que se incorporan al sistema general de recogida. El compostaje doméstico es aquel que se realiza en un punto muy próximo a aquel donde se producen los residuos, normalmente hogares, restaurantes, negocios, etc. Es un proceso que, con ciertas variaciones, se ha realizado de forma tradicional en el mundo rural, donde los restos orgánicos de comida y de los huertos y jardines han sido normalmente valorizados, y donde la cantidad de biorresiduos vertidos en los sistemas generales de residuos es mínima. Por otra parte, numerosas familias y comunidades de vecinos han visto en el compostaje una solución para sus residuos orgánicos, principalmente de jardín, por lo que es una técnica que está relativamente extendida en el territorio.

Además, numerosas entidades locales han promovido, desde principios de siglo, los proyectos de compostaje doméstico y comunitario como formas de prevención, y como herramientas de educación ambiental entre sus vecinos, por lo que hoy en día hay un buen número de municipios en los que el compostaje doméstico es



parte, en mayor o menor medida, de la gestión municipal. Aun así, los responsables políticos deben fomentar estos proyectos que ponen de relieve la bondad del proceso como parte de la prevención de los residuos orgánicos, con la idea de que la materia que no llega a los contenedores no es un residuo a gestionar y reciclar.

En estos proyectos es el productor del residuo quien, tras una pequeña formación, se encarga de su gestión completa, aunque se ha comprobado que para conseguir mayor eficacia es imprescindible un seguimiento por parte de los promotores del proyecto (Composta en Red, 2012). La dotación presupuestaria se emplea, principalmente, en la compra de los propios compostadores, del material accesorio que se proporciona a los participantes y en este seguimiento, que debe tener el carácter más extenso posible.

No hay que olvidar el vermicompostaje como solución a los residuos generados en viviendas en altura. Los proyectos de vermicompostaje suelen estar asociados a los de compostaje doméstico y tienen la intención de incluir a la población interesada en el proceso pero que no dispone de un terreno donde se pueda hacer compostaje doméstico. En este caso, el proceso lo llevan a cabo lombrices, que viven en los vermicompostadores y se alimentan de restos de frutas y verduras.

#### **Experiencias municipales de compostaje doméstico y vermicompostaje**

Encontramos proyectos de compostaje doméstico y vermicompostaje en todo el Estado. Son promotores, entre muchos otros, el municipio de Rivas-Vaciamadrid (Madrid), la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, el Área Metropolitana de Barcelona, etc.

Los proyectos tienen una buena implantación y resultados favorables mientras se mantiene la supervisión de los mismos y se realiza un seguimiento técnico que apoye a los participantes. Aun así, falta una dimensión mayor del compostaje doméstico en España, es decir, la mayoría de los proyectos son herramientas de educación ambiental para la ciudadanía, representando una fracción menor aunque en continuo crecimiento aquellos cuyo objetivo es la gestión de los biorresiduos. La continuidad de los proyectos que disponen de financiación propia es más elevada que aquella de los que dependen de subvenciones externas. Experiencias con financiación ajena como Galapagar y San Martín de la Vega, en Madrid, han decaído hasta la extinción total del proyecto cuando se ha terminado la subvención. Esto hace plantearse la conveniencia de buscar garantías para la viabilidad posterior de los proyectos que sean sufragados con financiación externa.

Para más detalles, consultar Composta en Red (2012).

Mediante el compostaje doméstico y el vermicompostaje se valorizan los residuos orgánicos individualmente, convirtiéndolos en compost. Sin embargo, no siempre se puede, o se quiere, compostar en el domicilio puesto que no toda la población dispone de un lugar apropiado para realizarlo, como un huerto o un jardín. Además, si los proyectos son promocionados por una entidad local, es posible que considere que la tipología de compostaje más adecuada para su territorio sea el compostaje comunitario, en el que se tiene un control más exhaustivo de las cantidades que se están tratando.

El compostaje comunitario es la práctica del compostaje con los residuos



correspondientes a un colectivo o comunidad, comunidades de vecinos, poblaciones rurales, urbanizaciones, colegios, huertos colectivos, asociaciones, etc. Frente al compostaje doméstico, tiene un componente más, el componente social, asociado al hecho de compartir un espacio, una actividad y el interés en colaborar con la conservación del medio ambiente más cercano. Que varias personas se involucren en un proyecto común, con un beneficio más general que particular, con una coordinación y un seguimiento directo por parte de voluntarios o trabajadores municipales, etc., son aspectos que otorgan al compostaje comunitario un valor añadido. Se lleva a cabo en áreas de compostaje donde se encuentran los compostadores, además de otros elementos como carteles informativos, zonas de acopio de materia seca, herramientas, etc. Las áreas pueden estar abiertas a cualquier persona —en municipios en los que se hace compostaje comunitario por barrios o en huertos cooperativos donde todos los vecinos tienen acceso— o ser accesibles únicamente para los participantes del proyecto. La ubicación de las áreas de compostaje suele responder a espacios sin ocupar de los que disponga el grupo gestor o la entidad municipal, aunque suelen estar cerca de los domicilios de los participantes, ya que esto facilita la labor de los mismos. En algunos casos, el área se encuentra en los mismos puntos en los que se encuentra el resto de los contenedores, y a veces las encontramos en los puntos limpios.

Los proyectos de compostaje comunitario conllevan una fase de información a todos los posibles participantes, tras la cual aquellos que deciden incorporarse al proyecto comienzan el proceso de compostaje a través de sus aportaciones de bioresiduos al compostador, y en algunos casos trabajos accesorios de mantenimiento. Existe en todos los proyectos un responsable, que o bien es una persona contratada por el promotor o, en algunos casos, es un voluntario denominado «master composteer» o «maestro compostador» que se encarga de hacer el seguimiento del proceso.

### **Consell Comarcal de Berguedá**

Un caso de estudio es el proyecto del Consell Comarcal de Berguedá, en la provincia de Barcelona. En veintiún municipios, el Consell decidió apostar por el compostaje, manejando como parámetros el número de habitantes, el carácter más o menos rural del municipio y la distancia a las principales vías de comunicación. En los núcleos compactos se optó por el compostaje comunitario mientras que en las poblaciones y zonas muy dispersas se desarrolló el compostaje doméstico, aunque en la mayoría de municipios se combinan los dos sistemas. También se dotó de compostadores a restaurantes y escuelas.

El Consell ubicó los compostadores comunitarios en los puntos de acopio de los demás residuos, en zonas de propiedad municipal y accesibles, pero no muy expuestas, para evitar el uso por parte de extraños. Informó del proyecto a todos los vecinos a través de reuniones y de un punto de información continuo en el mercado semanal de cada población. El primer año, el mantenimiento y el seguimiento los hizo una empresa, aunque después fueron los propios técnicos municipales los que se encargaron. Para la implantación se contó con una subvención de la Agencia de Residuos de Catalunya, aunque a posteriori el proyecto se mantiene con las tasas de residuos.



### 3.2 El reciclado: compostaje en centros municipales

Cuando el compostaje se realiza en poblaciones en las que se ha establecido un sistema de recogida separada de biorresiduos, en vez de (o a la vez que) en áreas de compostaje, podemos encontrar centros de compostaje. Los centros de compostaje municipales son espacios donde se trata la materia orgánica a través de procesos de compostaje gestionados por la entidad local. Los vecinos tienen menor participación en el proceso ya que, aunque también se encargan de separar la fracción orgánica del residuo, no necesitan acercarla hasta el centro de compostaje, sino que la depositan en contenedores que los responsables se encargan de trasladar. Estas plantas, donde además de los biorresiduos de los municipios, se pueden tratar restos agrícolas, suelen ser pequeñas, aunque pueden ir ampliándose hasta convertirse en plantas de reciclado de materia orgánica.

Aun así, la tipología de la instalación debería depender de las posibilidades y las necesidades de la entidad municipal. Como se ha demostrado repetidamente que el buen funcionamiento de una planta depende más del interés y de la formación del equipo que de la tecnología implantada (MAGRAMA, 2012), se recomienda implementar diseños lo más sencillos posible.

#### Boadella i les Escaules

Otro ejemplo destacado es el caso de Boadella i les Escaules, un municipio con una población de 241 habitantes en el que se gestiona la materia orgánica a través de un centro de compostaje municipal. La materia orgánica se recoge de manera selectiva en contenedores que se llevan a una planta, en la que los técnicos del municipio realizan todas las tareas de compostaje. Los vecinos fueron informados en un taller y se distribuyó en todas las casas del municipio un kit que contenía un cubo, bolsas compostables y una pegatina con información. Además, se hacen frecuentes visitas a la planta. De esta forma, la materia orgánica de los vecinos, junto con las podas del municipio, se convierten en compost de alta calidad que es empleado en las propias tareas de jardinería y que es vendido.

Trazamos la línea entre prevención y reciclaje en el punto en el que los residuos son depositados en la calle por los productores y son otros los que se encargan de su traslado y procesado. Así, los centros municipales y las plantas de compostaje serían considerados reciclaje de la materia orgánica, ya que se valorizan fuera del ámbito de su producción. El compostaje doméstico y comunitario, por contra, serían considerados prevención, ya que es el propio productor el que, *in situ*, se hace cargo de la materia orgánica, que, en ningún momento se convierte en un residuo.

## 4. Conclusiones

Los sistemas de tratamiento descentralizado de los biorresiduos, en los que la gestión se produce cerca de su producción, con separación en origen, y utilizando el compostaje como proceso valorizador o reciclador tienen una serie de ventajas:



- Reducción de la cantidad de materia orgánica depositada en los sistemas generales de tratamiento de residuos, lo que implica una reducción del transporte de biorresiduos, que conlleva ahorro de combustible y reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>.
- Las instalaciones, tanto de compostaje doméstico, comunitario o de centros municipales de compostaje, presentan bajos costes de inversión y explotación, bajos consumos de energía y escasos problemas de funcionamiento.
- Alto nivel de separación, no solo de la materia orgánica, sino también del resto de las fracciones.
- Alta calidad del compost y una mayor aplicabilidad en el suelo.
- Creación de nuevos puestos de trabajo asociados al sector del reciclaje.
- Este sistema, basado en la autosuficiencia de los territorios y en el cierre *in situ* del ciclo de la materia orgánica (de forma más eficiente), es considerado por muchos expertos como la alternativa de menor coste para la gestión de dicha fracción y para mitigar los efectos de los gases de efecto invernadero (MAGRAMA, 2012).

#### Ideas fuerza

- Tanto el compostaje doméstico como el comunitario son modelos de prevención de los residuos, siendo una solución o, como poco, un complemento fundamental para la gestión de los residuos orgánicos.
- La materia orgánica ha de ser separada para que su gestión posterior pueda producir compost de alta calidad utilizable en la agricultura y en la recuperación de suelos.
- Los centros de compostaje municipales y las plantas de compostaje son una solución para una mayor cantidad de residuos orgánicos.
- Una determinada entidad local puede trabajar con una o varias de las tipologías de compostaje ya que se complementan entre sí, pudiéndose de este modo alcanzar a más población y facilitando la gestión final de la materia orgánica.

#### Bibliografía

- Composta en Red (2012). *Situación del compostaje doméstico y comunitario en el Estado español*. Disponible en: <http://www.compostaenred.org/>, consultado en marzo de 2016.
- MAGRAMA (2012). *Guía de recogida selectiva y gestión de la fracción orgánica de los residuos urbanos*. Disponible en: [http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/guia\\_mo\\_def\\_tcm7-285227.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/guia_mo_def_tcm7-285227.pdf), consultado en marzo de 2016.

### **3.6. Redes y comunidades de intercambio. Las monedas sociales y complementarias como herramientas de transición ecológica**

Franco Llobera

En este artículo, enfocado a la posibilidad de que las monedas complementarias actúen como facilitadoras de procesos de transición agroecológica, analizaremos dos grandes tipos de monedas, y algunas modalidades mixtas. Todas ellas surgen de la confianza entre las personas, empresas, en algunos casos administraciones, y es crucial para la transición agroecológica que se entronque con las pequeñas productoras agroecológicas.

#### **1. Tipos de monedas y casos más notables**

Existen dos grandes modelos de monedas: los sistemas respaldados en euros y las monedas o comunidades de crédito mutuo. En el caso de los sistemas respaldados en euros se deposita una cantidad determinada de euros y se dobla la masa monetaria, ya que hay la misma cantidad de euros en una cuenta que de moneda social en circulación. Esta modalidad ofrece grandes posibilidades de reconstruir sistemas de ahorro comunitario. Los usuarios, especialmente comercios o ayuntamientos, saben que pueden liquidar esos billetes en la moneda oficial: en la medida en que confían en el valor de la moneda, los euros depositados —y que no se liquiden en euros— quedan disponibles como un fondo para préstamos. Este es el tipo de moneda más ajustado a la ley y el que han impulsado o en el que participan la mayoría de administraciones que se implican en este tipo de monedas complementarias.

El segundo tipo son las monedas o comunidades de crédito mutuo entre las personas y empresas que integran la comunidad de intercambio, en las que el dinero social es una mera contabilidad, sin una emisión propiamente dicha de moneda, y en las que solo se miden los flujos entre las personas o entidades usuarias.

Normalmente, las administraciones solo participan en el primer tipo de monedas. Hay excepciones notables y recientes de moneda del segundo tipo aceptada por ayuntamientos como Vilanova i la Geltru que acepta estas monedas de crédito mutuo de iniciativa social de la turuta.cat para el pago de tasas y servicios. En el caso de las monedas del primer tipo (respaldadas) es notable el también incipiente caso de Santa Coloma de Gramanet. La moneda con mayor recorrido en todo el Estado son los «ecos» de las cooperativas integrales catalanas o de la Red de la XXIV en País Valencià. Parece evidente que Catalunya lidera el proceso de creación de monedas, sin embargo hay decenas de ellas funcionando, con tantos modelos como monedas: un fascinante laboratorio social que es preciso analizar para prototipar nuevas modalidades.



En el Estado español, en cualquier caso y en cualquiera de las modalidades, el número de monedas con participación de las Administraciones públicas es muy bajo.

## 2. Desde el capital social

Las monedas complementarias se fundamentan en el capital social, en la confianza entre los diferentes actores económicos, pero para que realmente desarrollen su función deben crecer en número de personas, empresas y usuarias. Deben generar confianza a un número cada vez mayor de personas. En la mayoría de casos son mecanismos de pago entre iguales, con un determinado objetivo social o político, no son realmente mecanismos de toda una comunidad local. Solo si hay gran diversidad de actores, y esto requiere la implicación de las administraciones, se aumenta la posibilidad de que crezca el flujo y la renta que las personas de esa comunidad tengan en esa moneda. Solo de esta forma se puede reducir el porcentaje de moneda oficial en circulación y ayudar a la relocalización económica, y al impulso de las transacciones alimentarias y las oportunidades de aumentar la soberanía alimentaria de la comunidad. Es ya un lugar común que los retos de la agroecología, de la soberanía alimentaria, así como de revitalización del mundo rural, dependen de procesos de reorganización comunitaria, sobre bases de confianza entre productores y consumidores, y nuevas articulaciones rur-urbanas.

Este crecer en usuarios para decrecer en globalización es una de las varias paradojas que ofrecen las monedas complementarias. Pero para desplegar toda su potencia de transformación económica, política y social es necesario que diferentes actores económicos y administraciones acepten la moneda en el pago de impuestos. La lucha de las monedas sociales no es solo de valores y de justicia, también es de inteligencia, de capacidad de envolver desde abajo, y de integrar diferentes actores.

Sin embargo, la presencia de administraciones es aún muy marginal, y en general poco constante. Muy dependiente de que determinadas personas (técnicos o políticos) tiren de ellas o de la entrada de financiación de proyectos europeos. En Francia o Reino Unido se sitúan los principales ejemplos de monedas con presencia de administraciones locales que se mantienen en el tiempo, salvo excepciones, de modo irregular.

Por el momento, la mayoría de redes y comunidades de intercambio que están aceptando e implicando productores agroecológicos y trabajando la soberanía alimentaria en el Estado lo están haciendo desde monedas de crédito mutuo (segundo tipo) sin presencia de administraciones locales que en la mayoría de los casos que veremos emplean las monedas para ayudar a fidelizar al comercio local. El encuentro entre monedas complementarias y políticas alimentarias local y agroecológica (de proximidad) es aún una oportunidad y una cuenta pendiente.



### 3. De la crítica económica a las alternativas de base

Son bastantes los economistas alternativos que ya se plantean que los desequilibrios e injusticias económicas dependen del propio sistema monetario y no se resolverán con medidas fiscales o keynesianas. Juan Torres<sup>47</sup> es uno de los pocos catedráticos de economía en el Estado español que comienza a aceptar que el modelo de emisión del dinero sobre la base de los tipos de interés marcados por un banco central es solo una de las modalidades posibles, y que tiende a producir acumulación en las cúspides y una permanente escasez y tensión de supervivencia en la base del ecosistema social y natural.

La principal característica del dinero moderno, emitido de modo muy centralizado y por medio del oligopolio de los bancos, favorece la acumulación y la sobreexplotación de recursos naturales y personas. En términos de analogía y crítica ecológica, los intereses son un mecanismo de parasitismo económico, ya que los que detentan el capital construyen el dinero de modo que detraen para sí los márgenes económicos e incrementan la deuda de los actores o Estados más débiles. La fundación alemana Monneta<sup>48</sup> en su *A flaw in the monetary system* reconoce que los hogares o actores económicos con rentas más bajas pagan más intereses de los que recibirán, y los que acumulan el interés y el capital lo harán explotando a otros actores más débiles o a los propios recursos naturales. Los problemas ecológicos del planeta tienen que ver con el modo de crecimiento económico, y este, en gran medida, depende de un tipo de moneda centralizado y fundamentado en los intereses, que en última instancia hay que extraer de la deuda y, por lo tanto, de la explotación de los ecosistemas del planeta y de las comunidades humanas en el presente y en el futuro.

Los procesos de construcción de alternativas monetarias se deben asemejar a los procesos de destrucción moderna de los tradicionales sistemas de intercambio. Consideremos la destrucción de los mercados tradicionales africanos en el siglo XIX. Las monedas coloniales sustituyeron en el África subsahariana a los sistemas tradicionales de trueque o de valor porque la policía obligaba a los puestos a pagar la tasa de acceso al mercado en la moneda del imperio, lo que obligaba a cobrar en esa monedas para poder responder a la responsabilidad fiscal. En última instancia, el dinero se crea por parte de los Estados —monopolio de poder— y lo avala precisamente su función oficial de recaudar impuestos.

Es previsible que la deconstrucción de ese tipo de monedas de interés y acopladas a los intereses del gran capital se produzca solo desde una alianza entre los municipios o las pequeñas estructuras de estado con los actores de la sociedad civil y los pequeños actores económicos locales o regionales por la vía de aceptar la moneda para el pago de impuestos o tasas.

Ante la ausencia de hecho de las administraciones locales, el planteamiento de muchos pensadores de la economía alternativa se enfoca a que el dinero debe

47 <http://blogs.publico.es/juantorres/2015/06/06/economistas-que-pierden-el-norte-atacando-a-podemos/>

48 <http://monneta.org/en/>



ser un bien emitido y gestionado por la propia sociedad, y que la reconstrucción monetaria sostenible precisará un mecanismo ascendente. En este sentido, la hipótesis política es que desde las comunidades de intercambio locales o regionales que crezcan e impliquen a amplias bases sociales es como se pueden reconstruir los sistemas de intercambio que pudieran lentamente incorporar a administraciones locales.

Ante la pobreza de referentes de decisiones políticas audaces, o de referentes académicos en filosofía económica y del dinero, tenemos que aprender la economía desde la práctica, y reconsiderar, aprender y reformular la economía colaborativamente, con el objetivo de ir implicando a las administraciones locales para que acepten el pago de tasas en estas monedas (o aceptar descuentos en las tasas). Este parece ser el sistema más sólido empleado en casos como el de la moneda de Bristol, que constituye uno de los casos de referencia en monedas complementarias en procesos de transición y relocalización y soberanía alimentaria.

#### 4. Comunidades de intercambio

Las comunidades de intercambio *senso stricto* son grupos de unos cientos de personas (hasta un millar), que no necesariamente se conocen, pero que confían en que las otras personas usuarias avalen con su trabajo y sus bienes esa contabilidad. Comparten un objetivo de vida más comunitaria que la convencional, y la intención de explorar otras formas de relación, de economía y de sociedad. Para entrar en estas comunidades de intercambio no hay que invertir o pagar con euros, el valor del crédito que se confieren es el «saber hacer». Las personas que participan se conceden —cuestión de ingeniería de la confianza— un crédito (*credere* y *confiare* tienen un campo semántico común). En algunos casos se entra con un crédito de 100, 200 o 300 unidades, para poder comenzar a intercambiar. La clave inicial de estos sistemas de crédito mutuo es que la suma de lo que tienen todas las personas usuarias de la comunidad sea cero.

La mayoría de las monedas y comunidades que funcionan alineadas con el objetivo de la producción agroecológica son monedas de crédito mutuo (el segundo tipo). Muchas de ellas, para no perder el objetivo de paridad de tiempo valor, consideran que una hora equivale a unos 10 euros. Es el caso de los pumas (Sevilla), los ecos (Cataluña), las moras (sierras de Madrid), las bellotas (Guadalajara), las pitas (Almería), las turutas (Vilanova I la Geltru). Estas unidades de medida social (MS) se convierten en el estandarte del proceso de dinamización comunitaria y relocalización económica.

Para entrar en el otro gran tipo de monedas, las que están enteramente respaldadas en euros (el primero arriba mencionado), se requiere que se compre ingresando euros. La masa monetaria de intercambio depende por tanto de los euros que se encuentran depositados en una cuenta. La más notable de las monedas respaldadas está en Vizcaya, —el ekhi (sol)— y surge del movimiento de decrecimiento

Desazkundera<sup>49</sup> en 2012, extendiéndose a partir de varios comercios del casco viejo de Bilbao hacia otras localidades, e incluyendo ya varios cientos de personas y casi un centenar de pequeños comercios. Los comercios, normalmente muy implicados, saben que esos «billetes» que aceptan se pueden cambiar por euros si lo necesitan, confían en que los impulsores de la moneda les cambiarán la moneda y por eso aceptan participar. Una vez funcionando, ganada la confianza y creados nuevos hábitos de consumo, los comercios suelen hacer circular las monedas entre ellos, reduciendo la necesidad de cambio.

Cada vez que se compran ekhis, un pequeño porcentaje del valor en euros se destina a proyectos sociales, a través del ekhifunding. Este porcentaje es el mismo, aproximadamente, que se penaliza o detrae a los comercios que quieren liquidar los ekhis recuperando euros. El ekhi es un referente porque ha conseguido (gracias a su respaldo en euros) implicar a tiendas y comercios, pero apenas consigue mover al cabo del año una decena de miles de euros.

Otro caso notable del mismo tipo de moneda respaldada, y que ha llegado a mover más de un millón de euros equivalentes al año, es el eusko, en Iparralde. Una de las dos claves de esta moneda vasco-francesa, es que surge de la mano de la fuerte seña de identidad cultural que significa el euskera en Iparralde: los comercios que aceptan la moneda inicialmente hablaban euskera. Por otro lado, a diferencia de cualquiera de las monedas ya efectivamente circulando en España, se ha contratado, mediante subvención pública (Commune de Hendaya) a tres personas para llevar la gestión, la liquidación y la comunicación de la comunidad de intercambio.

Actualmente, la mayor masa monetaria social en circulación en territorio peninsular, el mayor proyecto de transición monetaria, es el eco de las cooperativas integrales catalanas que, con casi cien redes locales-comarcales —ecoxarxas—, y más de 1500 personas vinculadas, alcanza en torno a un millón de euros equivalentes de intercambios al año. El referente de estas monedas demuestra que es posible hacer crecer estos sistemas de intercambio y ayudar a relocalizar la economía, aunque todavía sea de un modo muy marginal.

## **5. Paradojas de las monedas sociales en las transiciones agroecológicas**

Quien no se entrene en gestionar sus propias paradojas personales difícilmente podrá gestionar las paradojas creativas implícitas en los procesos comunitarios. Necesitamos una gran disposición a la creatividad comunitaria y a aprender otras formas de relación. Entre los vínculos, el dinero es el más práctico y efectivo, a corto plazo, de las herramientas de transición. Veamos algunas de las paradojas a que nos enfrentan las monedas complementarias.

---

<sup>49</sup> <http://desazkundera.org/language/es/>



### 5.1 Paradoja primera: el necesario escarceo con los euros

En la totalidad de estas comunidades de crédito mutuo, el pago con estas monedas puede ser complementario al euro; se pueda aceptar el 100% del pago en moneda social de un servicio que no requiera gasto, pero en la mayoría de productos, que requieren gasto o inversión en euros, se cobra una parte en euros. Así, es normal aceptar un 50% del pago en moneda social y el otro 50% en euros. Hay comunidades que limitan el porcentaje de euros, pero la mayoría lo están liberando para que cada usuaria lo determine en función de sus costes y necesidades. Se da por hecho que cuanto mayor sea el porcentaje que las personas y empresas usuarias de la moneda acepten en moneda social, mayor es el respaldo que se da y se recibe de la comunidad. Nadie discute que los euros son necesarios para pagar los insumos (combustible, compra de productos certificados, alquiler, electricidad, etc.), pero la discusión ideológica que se produce en muchas comunidades tiene que ver con los porcentajes. El principal problema de estas comunidades son los «desequilibrios comerciales», de modo que unas personas o empresas gastan monedas pero no tienen demanda en lo que ofrecen y se quedan en negativo, y otras tienen mucha demanda y se quedan con más moneda social de la que pueden usar en la comunidad. Esta es la situación en la que se encuentran la mayoría de productores de alimentos agroecológicos: tienden a tener más moneda de la que pueden emplear en comprar bienes en la comunidad, los bienes que realmente necesitan.

Hay dos maneras de abordar este reto que creo que deben darse simultáneamente. Por un lado, los usuarios deben tener la libertad de reducir el porcentaje que aceptan en la moneda social si acumulan demasiada o pierden confianza en ella. La otra manera, imprescindible, es que las personas que tienen cuenta en negativo acepten comprar en euros la moneda social hasta ponerse a cero, y esos euros se destinen a comprar la moneda social que han acumulado los productores con mayor demanda. Si este procedimiento no está suficientemente previsto, explicitado y dinamizado, es habitual que los productores reduzcan el porcentaje de moneda que acepten, o incluso que renuncien a aceptar la moneda social. En cualquiera de los dos casos, si los productores reducen el porcentaje que aceptan, o si dejan de aceptar la moneda social, las comunidades se contraen y tienden a desaparecer. Así están muchas de las monedas que tenían como seña de identidad el alto porcentaje, obligatorio, en moneda social en el pago de los bienes.

Otra posibilidad en este tipo de situaciones es que el dinero en euros se liquide para hacer inversiones. Es el caso de la comunidad de intercambio del puma en Sevilla, o en Almería, la pita. Esta última prestó 300 a algunos proyectos que tenían que devolver el préstamo en la propia moneda social. De este modo, la comunidad vuelve a cero sus balances, tanto de moneda social como de euros, y va capitalizando inversiones y ganando en capacidad de producir bienes.

Después de cerca de cuatro años de actividad, y de muchas horas de empoderamiento sobre la base de aprender otra economía posible, muchas de estas comunidades suelen converger en la necesidad de aceptar y aumentar el flujo con



euros. De la capacidad de dinamizar esta complementariedad depende la viabilidad de las monedas sociales que quieren convertirse en una herramienta real de transición agroecológica.

## 5.2 Paradoja segunda: crecer para decrecer

Otra estrategia para evitar este fenómeno tan habitual de la contracción de uso es que la comunidad crezca en diversidad de productos y servicios, es decir, que aumente en usuarios. Sin embargo, esto comporta un debilitamiento de los principios de la comunidad, o de la confianza y el conocimiento mutuo entre las personas inicialmente implicadas. En esta situación se encuentran muchas monedas o comunidades que han alcanzado el tope de su posibilidad territorial o poblacional (personas que comparten, por ejemplo, los objetivos de la economía social y solidaria), y enfrentan la decisión de crecer al tiempo que de ver reducida la confianza inicial.

En este punto se plantea una nueva y crucial tesitura: ¿se hace un esfuerzo para ampliar la base de personas y empresas usuarias? ¿Se distingue entre los objetivos de soberanía, agroecología, transición o anticapitalismo de los impulsores y gestores, del menor compromiso de los nuevos usuarios? Esta tolerancia es clave para que crezca el uso de la moneda y la riqueza de estas comunidades de transición. Este crecimiento de los sistemas de intercambio comporta un decrecimiento de la economía en euros, por lo que es importante entender que el mero crecimiento de usuarios y de transacciones es la más potente modalidad de decrecimiento.

## 5.3 Tercera paradoja: endeudar a la comunidad entera en su transición

Existe un interesante subtipo de comunidad de crédito mutuo cuyo paradigma es la turuta de Vilanova I la Geltru: consiste en que la comunidad de intercambio emite moneda sobre el valor del trabajo o trabajos que esta misma comunidad ha decidido que son necesarios para ese proceso de transición (por ejemplo, los trabajos comunitarios en un huerto o separando y reciclando basura). Se retribuye con moneda a las personas que trabajan en lo que la comunidad determinó, las cantidades se ingresan en sus cuentas y para la administración de la comunidad estas cantidades constan como una deuda. La comunidad reconoce así el interés colectivo del trabajo que hizo la persona que ganó esa cantidad. Esta modalidad tiene la necesidad y la ventaja de permitir implicar a comercios locales que acepten esta moneda emitida por el mero esfuerzo de separar y el valor ecológico del residuo como descuento en la compra de productos. De este modo, la moneda así emitida actúa como incentivo al consumo y compra en el pequeño comercio local. Esta posibilidad de emitir moneda y endeudar a la propia administración de la comunidad la convierte, de hecho, en un banco central: su consejo es el que tiene la propiedad de emitir moneda en los proyectos que plantea, tal y como hacen los Estados en el marco de la teoría monetaria moderna. En este caso, se emite no para responder a la necesidad de grandes obras o servicios públicos competencia



del Estado central, al modo keynesiano, sino en función del valor ecológico y social que una comunidad autogestionada confiere a determinado trabajo o bien que, generalmente, el mercado no valora o que infrautiliza de modo flagrante. Entendemos que esta modalidad es especialmente interesante para retribuir el esfuerzo de separar e incluir los biorresiduos en ciclos virtuosos, y por el valor ecológico y social del compost como fertilizante agrícola (un precio que el agricultor en muchos casos tendría dificultades para pagar en euros).

La dificultad en este tipo de monedas es aglutinar la suficiente diversidad de personas, empresas, productos y servicios, como para que se produzca un volumen suficiente para construir un pequeño sistema-economía y no una mera comunidad de descuentos.

#### **5.4 Cuarta paradoja: doblar la masa monetaria y otros ingenios financieros**

Es importante insistir en que en el tipo de moneda respaldada tenemos por cada euro comprado dos unidades: el euro mismo en una entidad bancaria y su par circulando dentro de la comunidad. En las experiencias de este tipo (bristol pound o eusko como se comentó anteriormente) suelen intervenir entidades y bancos locales como depositarios del valor en moneda oficial que de este modo se pone a disposición de préstamos para las empresas participantes en el sistema. Estas adquieren bienes en moneda oficial, pero aceptan intercambiarlos. El futuro de la banca cooperativa, sin duda, pasará porque emitan o se alíen con monedas sociales.

#### **5.5 Quinta paradoja: el otro que integrar, al afín que profesionalizar**

El problema de un enfoque comunitario estricto, con grupos de personas que comparten ideales y proyectos de transformación, es que generan una exclusión económica en la localidad, produce un «otro»: los que no pertenecen a la comunidad de intercambio, que con frecuencia son la mayoría de las personas que habitan este territorio. En este sentido, las monedas sociales son monedas neoétnicas: una estrategia para crear fronteras en los modos de entender la realidad, en clave de transición, de decrecimiento, de apoyo entre empresas convencionales, etc. Estos mecanismos de comunidad con frecuencia generan rechazo en ese «otro», y lo que es aún más importante, suelen impedir crecer a la comunidad y conquistar el territorio. Puede ser por lo tanto una debilidad el que el compromiso ecológico y social de unos resulte demasiado exigente y ajeno a una mayoría de comercios y usuarios. Por ejemplo, no es fácil que en una comunidad neorrural participen los veterorrurales. En esencia, la paradoja se puede formular así: sin definir límites no hay posibilidad de cambiar la cultura económica, pero con fronteras demasiado definidas por afinidades ecosociales estas comunidades no consiguen aumentar el número de usuarios y avanzar en su objetivo de transición incluyente.

Por ello, entendemos que es fundamental que las monedas den un doble salto: incluyendo perfiles y comercios convencionales, y con un enfoque biorregional que permita intercambios en grandes ámbitos territoriales. Así, por ejemplo, el ekhi



o el eusko se están valorando como monedas para pasar a ser el mecanismo de transición de Euskalherria. Por este motivo también los ecos son la mayor moneda del Estado, porque tienen una proyección biorregional a toda Catalunya y norte del País Valenciá. En este mismo sentido estratégico y táctico, el «puma» podría llegar a ser la moneda de Andalucía occidental.

### 5.6 Sexta paradoja: la implicación de los poderes públicos

La última paradoja que nos planteamos tiene relación con la implicación de los poderes públicos, sobre todo de las administraciones locales, en el lanzamiento, apoyo o patrocinio de las monedas sociales.

La mayoría de las monedas sociales que se han desarrollado en el territorio peninsular son monedas lanzadas desde la iniciativa ciudadana de corte ecosocial. Sin embargo, es cierto que, teniendo en cuenta experiencias llevadas a cabo en otros países como el bristol pound en Reino Unido o el SoNantes en Francia, aquellas monedas que cuentan con el apoyo de las administraciones locales suman más personas participantes, adquieren más masa monetaria en circulación y son más y mejor conocidas por parte de la ciudadanía.

Aquí nos enfrentamos a la disyuntiva de evitar la burocratización o politización, y la necesidad de animar a la participación de los poderes públicos en este tipo de iniciativas para que, por ejemplo, se acepten el pago de tasas locales o impuestos con moneda complementaria, como se ha logrado con la turuta en Vilanova. La otra posibilidad es reducir estas experiencias única y exclusivamente a los movimientos ecosociales y a la participación ciudadana.

Las administraciones locales ejercen de fuerzas coercitivas a la vez que de gestores de la vida pública local. Muchas de ellas se han visto implicadas en graves escándalos de corrupción y han actuado en connivencia con grandes corporaciones y poderes económicos, provocando un incremento de las brechas sociales.

El implicar a las corporaciones locales en las monedas de iniciativa ciudadana puede suponer que estas monedas alcancen la altura de vuelo necesaria para la supervivencia de la misma, pero también puede poner en riesgo el objetivo inicial para el que surgieron: los procesos de empoderamiento comunitario y de aprendizaje económico y social de que «otro sistema es posible».

## 6. El equilibrio biorregional

Desde la asociación Economías bioRegionales apostamos por el diseño de procesos y monedas que permitan aumentar el número de usuarias en un doble sentido: aumentando la base social, permitiendo la entrada de comercios convencionales y aumentando la extensión geográfica, convirtiendo las monedas en herramientas de soberanía alimentaria en ámbitos biorregionales. Sirva como ejemplo en caso de Madrid: el territorio necesario para abastecer de alimentos a la metrópoli madrileña tendría un radio de casi 200 km; la mayoría de productoras de alimentos profesionalizadas de las Castillas tienen en Madrid una parte importante de sus



clientes. Una gran biorregión centroibérica o Castillas requiere una moneda que incluya comunidades locales con otras provinciales y transautonómicas.

Otra de las líneas de reflexión y diseño, ya apuntada, tiene que ver con la riqueza que respalde la emisión de una moneda. Del mismo modo que existe un esfuerzo de fabricación-encryptación o minería en la criptomoneda de los bitcoin<sup>50</sup>, los residuos pueden convertirse, con el esfuerzo ciudadano de separación y con el ahorro en costes para las arcas municipales, en generadores de un valor enfocado a hacer un uso virtuoso ecológicamente de los residuos, especialmente la materia orgánica, que es esencial para fertilizar la tierra que nos alimenta.

## 7. Conclusiones

Detrás de una moneda hay un grupo humano que la diseña y emite, hay confianza comunitaria. Las monedas oficiales funcionan porque el Estado exige el pago de impuestos en esa moneda y se confía en los bancos que la emiten o en la sociedad que lo acepta. La calidad de la confianza, intangible supremo en los procesos sociales y políticos, es la clave en las comunidades de intercambio. La confianza se reduce si aumenta la población y se deshacen los acuerdos de mínimos ideológicos que aglutinaron inicialmente, pero aumentar el número y el perfil de usuarios aumenta las posibilidades de intercambio, que es el otro factor esencial de viabilidad. La mayoría de las monedas sociales no consiguen crecer porque no aumentan suficientemente el número de usuarios y productos, porque parten de planteamientos muy ideológicos que restringen la entrada de nuevas personas o actores, por las dificultades de gestión y contabilidad y por la pereza respecto a la doble contabilidad por parte de muchas personas usuarias. Pero también por problemas de dedicación y porque no profesionalizan servicios. Por desconocimiento o por prudencia, en muchos casos acabamos desconfiando de estas monedas a pesar de que son, sin duda, una potente arma de transformación social, ecológica y política, más aún probablemente que el ejercicio del poder legislativo o ejecutivo. No confiando en la potencia de la confianza en estas comunidades de intercambio, y en la necesaria expansión y conquista que estas pueden permitir, somos nosotras quienes detenemos la marcha de su avance hacia otro mundo posible. No es un problema de teoría, sino de hacer converger prácticas que nazcan bien avenidas y articuladas económicamente para multiplicar su capacidad de transformación.

50 Bitcoin es una moneda que sirve de valor refugio y especulativo a través de mecanismos de emisión mediante encryptación: <https://es.wikipedia.org/wiki/Bitcoin>

## 3.7. Respuestas agroecológicas a la emergencia alimentaria

Ariadna Pomar y Guillem Tendo

Por primera vez en décadas, el Estado español se encuentra en situación de emergencia alimentaria. Las respuestas mayoritarias que las Administraciones públicas y las entidades del tercer sector están dando a este fenómeno no son en absoluto satisfactorias, puesto que en general están provocando graves efectos contraproducentes, tanto económicos como ecológicos y sociales. En este contexto, es necesario y urgente poner en valor y tratar de extender otro tipo de iniciativas que, a pesar de ser aún minoritarias, están demostrando tener un gran potencial transformador. Enfatizando especialmente aquellas que responden a la emergencia social y alimentaria en base a los principios, las prácticas y los valores de la agroecología y la soberanía alimentaria.

### 1. La gestión neoliberal de la pobreza alimentaria

Los distintos territorios del Estado español se encuentran en una situación de emergencia social que no tiene precedentes en su historia reciente. Desde el inicio de la crisis, se han generalizado y diversificado las formas de pobreza y exclusión social, situación en la que en 2014 se encontró el 29,2% de la población española; a su vez, han aumentado significativamente las desigualdades<sup>51</sup>.

La pobreza es un problema que afecta transversalmente las vidas de las personas que lo sufren, y la pobreza alimentaria una de sus expresiones más dramáticas. Tal y como es usualmente empleado el término, una persona o familia se encuentra en situación de pobreza alimentaria cuando no puede acceder a una alimentación suficiente y/o adecuada por motivos socioeconómicos. A pesar de que no hay datos que permitan determinar con exactitud el alcance que tiene actualmente este fenómeno en nuestros territorios, el análisis de la evolución reciente de los programas de ayuda alimentaria (FEBA, 2014; Cruz Roja, 2014), así como de estudios cualitativos que informan sobre cómo han cambiado los hábitos de consumo alimentario por causa de la crisis (Martín-Lagos, 2013; MAGRAMA, 2013; Antenas y Vivas, 2014), permite afirmar que la mayoría de la población que está en riesgo de exclusión se encuentra también en situación de pobreza alimentaria y/o sufre malnutrición<sup>52</sup>. Efectivamente, la actual situación de emergencia social lleva aparejada una situación análoga de emergencia alimentaria.

51 EAPN (European Anti Poverty Network), 2015. V *Informe El Estado de la Pobreza*. Disponible en: [bit.ly/1G7RgjH](http://bit.ly/1G7RgjH)

52 Según Antenas y Vivas (2014), esto se debe a que la disminución del gasto alimentario que han experimentado los hogares del Estado a raíz de la crisis favorece la compra de productos procesados baratos, ricos en calorías pero pobres en nutrientes: las denominadas «calorías vacías».



La mayoría de las acciones que se desarrollan actualmente en los distintos territorios del Estado para dar respuesta a la pobreza alimentaria se engloban en lo que se conoce como ayuda alimentaria. Se trata de medidas paliativas que en general son brindadas de forma coordinada por Administraciones públicas locales y entidades del tercer sector social. A pesar de que existen distintos tipos de prestaciones y servicios de ayuda alimentaria, con mucha diferencia, la modalidad más extendida, en relación al gasto público que concentra y al número de personas que beneficia, es el reparto de lotes de comida no preparada. Esta modalidad se concreta principalmente en la actividad que realizan los bancos de alimentos, servicios que actualmente representan la medida estrella de respuesta a la emergencia alimentaria.

Aunque, en el contexto actual de emergencia, la ayuda alimentaria en general y los bancos de alimentos en particular están dando respuesta a muchas situaciones de urgencia, es importante señalar que la mayoría de acciones de este tipo están teniendo graves efectos contraproducentes. De entre estos, destaca que las iniciativas más extendidas no resuelven el problema de la malnutrición, ya que se basan en el reparto de alimentos procesados ricos en calorías pero pobres en nutrientes (Montagut, 2014), que son precisamente aquellos que ya suelen encontrarse en exceso en las dietas de las personas empobrecidas (Antenas y Vivas, 2014). Por otro lado, este tipo de servicios tienden a estigmatizar a las personas beneficiarias, y reproducen lógicas asistencialistas que tienden a cronificar las situaciones de empobrecimiento, desapoderamiento y exclusión social (Pomar y Tendero, 2015).

Asimismo, el modelo de ayuda alimentaria dominante fomenta la insostenibilidad y la injusticia, puesto que refuerza la preponderancia del modelo de producción agroindustrial y de las grandes empresas que dominan la distribución y la comercialización de alimentos (Gascón y Montagut, 2015). Esto se debe a que este modelo se basa, por un lado, en destinar una gran cantidad de dinero público a comprar los alimentos que producen y transforman las empresas agroalimentarias convencionales con más capacidad de producción e inversión. Y, por otro lado, en animar a la ciudadanía a que compre en los supermercados de la gran distribución alimentaria alimentos no perecederos de más y los done a las entidades que los distribuyen a las personas empobrecidas. Además, se trata de un sistema muy centralizado, lo que conlleva gastos muy importantes de dinero y energía en el transporte y el almacenamiento de los alimentos<sup>53</sup>.

Esta forma de afrontar la emergencia alimentaria se enmarca en una política de externalización del reparto de alimentos hacia organizaciones de tipo caritativo<sup>54</sup>; y en lo que ha sido denominado gestión neoliberal de la pobreza (Sales, 2014). Este enfoque se concreta en políticas que, en vez de atacar las causas estructurales

53 Según el *Plan 2013 de ayuda alimentaria a los más necesitados* (FEGA, 2013), en 2013 se destinaron 2,5 millones de euros al transporte y almacenamiento de los alimentos provenientes del Plan de Ayuda Alimentaria de la UE, mediante el que se financia la obtención de solo el 40% de los alimentos que distribuye el sistema de ayuda alimentaria español.

54 *Un modelo caritativo y de control social en el reglamento para el reparto de alimentos*. Periódico Diagonal, 9/03/2015. Disponible en: [bit.ly/1WSAFE7](http://bit.ly/1WSAFE7)



del problema para tratar de erradicarlo, se conforman con paliar sus síntomas más agudos por medio de mecanismos que generan importantes beneficios para las grandes empresas.

En este contexto, es necesario y urgente poner en valor y extender otro tipo de iniciativas de respuesta a la emergencia alimentaria. Iniciativas que, a pesar de ser aún minoritarias, están cosechando excelentes resultados, y están demostrando tener un gran potencial transformador: aquellas que se basan en los principios, las prácticas y los valores de la agroecología y la soberanía alimentaria.

## 2. Respuestas en clave agroecológica

Desde la perspectiva de la agroecología y la soberanía alimentaria, se afirma que la pobreza alimentaria y la malnutrición son consecuencia de la vulneración del derecho a la alimentación. Este derecho, que está recogido en la legislación internacional por medio de instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, debe ser entendido como el derecho a poder alimentarse uno mismo y a sus propias familias de forma digna y autónoma; y mediante el acceso a una alimentación suficiente, inocua, nutritiva, culturalmente adecuada y producida de forma sostenible.

Los agentes sociales que promueven la agroecología y la soberanía alimentaria en el Estado español insisten en que para luchar contra la pobreza alimentaria es necesario desplegar una doble estrategia. Por un lado, hay que desarrollar políticas que ataquen las causas estructurales de la pobreza; y, por otro lado, responder a la situación de emergencia mediante medidas paliativas que, además de cubrir las necesidades nutricionales de la población empobrecida, fomenten su empoderamiento y promuevan sistemas alimentarios locales más justos y sostenibles.

### 2.1 Medidas estructurales

Para atacar las causas estructurales de la pobreza, desde los movimientos sociales se señala, en primer lugar, que las Administraciones públicas tienen la obligación de garantizar un nivel de vida adecuado y una vida digna a todas las personas residentes en el Estado. En esta dirección apuntan algunas políticas que ya llevan tiempo en marcha, como la Renta de Garantía de Ingresos que otorga el Gobierno vasco<sup>55</sup>; y otras propuestas y reivindicaciones que en general están aún pendientes de ser atendidas. Aquí destacan, entre otras, las desarrolladas desde la economía feminista (Pérez, 2014) y las que caracterizan el paradigma del decrecimiento y el buen vivir (Gadrey *et al.*, 2013).

En segundo lugar, desde la ecología social se insiste en la necesidad de cambiar el modelo económico-productivo para que el grueso de la actividad económica responda al objetivo de generar y redistribuir riqueza de forma equitativa y sostenible. En este apartado se inscriben, entre otras, estrategias de intervención como

55 [http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/ayuda\\_subvencion/1201/es\\_5401/es\\_18720.html](http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/ayuda_subvencion/1201/es_5401/es_18720.html)



las que propone la dinamización local agroecológica (López y Tendero, 2013), tratadas en el capítulo 4.8 del presente libro.

Por último, para atacar las causas específicas de la pobreza alimentaria, los actores que integran el movimiento agroecológico demandan que las Administraciones públicas lleven a cabo el desarrollo legislativo del derecho a la alimentación e impulsen políticas orientadas a hacer efectivo este derecho.

## 2.2 Medidas paliativas

Los programas públicos para paliar la emergencia alimentaria —como las becas comedor y, en general, los servicios y prestaciones de ayuda alimentaria— se enmarcan en un capítulo más amplio, el de las políticas públicas relacionadas con la restauración colectiva. Desde la perspectiva agroecológica, se reivindica que el gasto público destinado a la compra de alimentos para la restauración colectiva se realice mediante sistemas de pago condicionados al cumplimiento de determinados criterios nutricionales, socioeconómicos y ambientales. Mediante estos criterios, se debería promover que la compra pública de alimentos fomente:

- Una alimentación adecuada y de calidad, basada en productos frescos, de temporada, de proximidad, ecológicos y culturalmente adecuados.
- La viabilidad del pequeño y mediano campesinado que utiliza métodos justos y sostenibles de producción de alimentos.
- El fortalecimiento de los circuitos cortos de comercialización y de las empresas agroalimentarias que trabajan según los valores de la economía social y solidaria.

### 2.2.1 Becas comedor

Puesto que la población más joven es uno de los colectivos que se ven afectados de forma más intensa por la emergencia alimentaria, las becas comedor deben ser una medida clave para paliar la pobreza alimentaria. Actualmente, sin embargo, los sistemas de becas comedor no están satisfaciendo en general los que deberían ser sus objetivos prioritarios: garantizar el derecho a una alimentación adecuada en la escuela como parte del derecho a la educación y que ningún alumno de primaria o secundaria deje de comer en la escuela por razones socioeconómicas.

#### **Becas comedor en Barcelona: pasos en la buena dirección, pero aún insuficientes**

Con la entrada de Barcelona en Comú en el Ayuntamiento de la Ciudad Condal, en el curso 2015-2016 el número de becas comedor que cubren el 100% del coste del menú escolar aumentó un 245% respecto al curso anterior. Aun así, las entidades que impulsan la campaña SOS Beques Menjador plantearon al consistorio que el número de becas otorgadas continuaba siendo insuficiente, ya que no llegaba a beneficiar ni al 10% de familias con rentas más bajas (ingresos anuales inferiores a los 4500 euros). En marzo de 2016, la Síndica de Greuges de Barcelona resolvió favorablemente la queja presentada por la plataforma sobre la insuficiencia de las becas, y recomendó que este tipo de ayudas sean una prioridad.



**Medidas contra la pobreza alimentaria de los menores en verano: el caso de Madrid**

Para asegurar que los menores en situación de riesgo de exclusión no se ven privados de la posibilidad de realizar al menos una comida adecuada cuando termina el curso, momento en que dejan de beneficiarse de las becas comedor, en los últimos años varios consistorios han puesto en marcha programas para paliar la pobreza alimentaria en la infancia y la adolescencia durante el verano. Este es el caso del Ayuntamiento de Madrid, que durante el verano de 2015 complementó la alimentación de más de 9000 menores en riesgo de exclusión. De estos, a 2481 se les llevó la comida a domicilio, con un gasto de 436 300 euros; unos mil recibieron ayuda económica directa; y el resto se beneficiaron de comidas gratuitas en los campamentos de verano municipales.

Los programas de becas comedor representan, por otro lado, una muy buena oportunidad para introducir en el ámbito educativo los sistemas de pago condicionados a los que hacíamos referencia más arriba. De esta forma, las becas comedor servirían para promover la transición de la alimentación escolar hacia la creación de comedores escolares ecológicos, un cambio que debería ir acompañado del desarrollo en los centros escolares de propuestas pedagógicas coherentes con esta opción.

**2.2.2 De la ayuda alimentaria al autoabastecimiento agroecológico**

Introducir en los programas de ayuda alimentaria los sistemas de pago condicionados que se proponen supondría promover la transición hacia servicios de distribución de alimentos agroecológicos y prestaciones económicas para la compra de productos agroecológicos. Esto significaría fomentar no solo que las personas empobrecidas tengan acceso a una alimentación adecuada desde el punto de vista nutricional, socioeconómico y ambiental, sino también la transición hacia sistemas alimentarios locales más justos y sostenibles. Asimismo, para evitar la estigmatización y la cronificación de las situaciones de exclusión que tienden a generar los servicios de ayuda alimentaria más extendidos, es necesario cambiar las normativas que regulan su funcionamiento. Estas deben alentar que las personas en situación de vulnerabilidad sean sujetos activos que protagonizan la construcción de las soluciones a sus problemas, en vez de ser beneficiarias pasivas de ayudas, como pasa ahora.

Estos caminos de cambio están siendo transitados por un buen número de iniciativas que han aparecido en los últimos años en nuestros territorios. Algunas de las más interesantes desde la perspectiva agroecológica las podemos agrupar en dos tipologías: experiencias de abastecimiento alimentario y proyectos de agricultura social y ecológica.

**Experiencias de abastecimiento alimentario**

Son iniciativas que, como en el caso de los servicios clásicos de ayuda alimentaria, incluyen la distribución de alimentos, sin embargo, a diferencia de los primeros, ponen mucho énfasis en la promoción del empoderamiento de las personas que participan en ellas. Para conseguir este objetivo, en estos proyectos se implementa, en general, una estrategia de intervención que se basa en valores como la



solidaridad, la cooperación o el apoyo mutuo, y en la idea de ayudar a la gente a ayudarse a sí misma. Este enfoque se concreta en promover la implicación de las personas empobrecidas tanto en la obtención y el reparto de los alimentos, como en la toma de las decisiones relativas al funcionamiento de las experiencias. De esta forma, se busca que las personas que están en situación de vulnerabilidad se corresponsabilicen del buen funcionamiento de las iniciativas, accedan de manera digna y autónoma a los alimentos, ganen control y poder sobre sus vidas, y vuelvan a ser capaces de solucionar sus problemas por ellas mismas.

Dentro de esta categoría encontramos, por ejemplo, las redes y los bancos de alimentos autogestionados que han surgido en los últimos años en varias ciudades y pueblos del Estado<sup>56</sup>. Proyectos que, en varios casos y al menos en parte, trabajan con alimentos que provienen de la agricultura ecológica y/o de proximidad<sup>57</sup>. Por otro lado, destacan experiencias impulsadas conjuntamente por entidades del tercer sector social y administraciones locales, como en el caso de La Trobada.

#### **La Trobada, el restaurante del tiempo**

Este restaurante comunitario o «del tiempo» fue creado en 2013 en Terrassa (Barcelona) por ALEI (Asociació Local d'Entitats per la Inclusió) con la colaboración de los servicios sociales municipales del ayuntamiento. Abre todos los mediodías de lunes a viernes, y en él comen tanto «clientes del tiempo» como «clientes convencionales». Los primeros son personas en situación de paro de larga duración y riesgo de exclusión que son derivados al proyecto desde servicios sociales. A cambio de trabajar un día a la semana en el restaurante, mientras Participan en el proyecto, estas personas tienen garantizada una comida equilibrada al día. Además, cuando se incorporan reciben un curso básico de hostelería. Se trata de un espacio igualitario y no estigmatizador en el que cada día comen unos cuarenta clientes del tiempo y otros tantos clientes convencionales, que pagan por el menú. El proyecto se financia a través de los clientes convencionales, lo que aporta el ayuntamiento para cubrir el coste de los menús de los clientes del tiempo y gracias a subvenciones y donaciones públicas y privadas.

#### **Proyectos de agricultura social y ecológica**

El concepto de *agricultura social* es una categoría amplia que hace referencia a aquellas iniciativas en las que participan colectivos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que, por medio de la actividad agraria, promueven acciones terapéuticas, educativas, de inserción sociolaboral y/o de mejora, tanto de las condiciones de vida de las personas que participan en ellas como del entorno donde se desarrollan (Tulla *et al.*, 2013). Este tipo de proyectos tienen beneficios

56 *Bancos de alimentos autogestionados, una alternativa solidaria*. Periódico Diagonal, 29/10/2013. Disponible en: [bit.ly/1RA3PGv](http://bit.ly/1RA3PGv)

57 Por ejemplo, este es el caso de la *Xarxa d'Aliments de la Vila de Gràcia, en Barcelona*. Para más información: <https://bancexpropiatgracia.wordpress.com/assemblies-i-grups-2/xarxa-daliments/>



sociosanitarios muy importantes para las personas que participan en ellos. Entre los beneficios físicos, destacan la mejora de las habilidades motrices, la dieta y la nutrición. Respecto a la salud mental, sobresale el aumento de la autonomía y la autoestima, así como la adquisición de hábitos saludables. Por último, en relación a los beneficios sociales, destaca la mejora de las habilidades relacionadas con la socialización, el fomento de la creación de redes sociales sólidas, y la promoción de la autoorganización y de valores como la solidaridad, la corresponsabilidad o el apoyo mutuo. La posibilidad de conjugar todos estos efectos positivos hace que las iniciativas de agricultura social tengan un potencial extraordinario en relación al objetivo de fomentar el empoderamiento de las personas que participan en ellas.

La agricultura social engloba distintos tipos de experiencias que en general se distinguen en función del perfil de las personas participantes. Así, existen proyectos en los que participan personas con drogodependencias, enfermedad mental, diversidad funcional, diversidad intelectual o personas que están en riesgo de exclusión por motivos socioeconómicos. En los últimos años, han surgido en el Estado decenas de iniciativas de agricultura social en las que participan precisamente este último perfil de personas. En general, se concretan en iniciativas de huertos sociales y/o comunitarios y deben ser conceptualizadas como proyectos de autoabastecimiento agroecológico.

Efectivamente, la mayoría de estas experiencias no solo optan por la agricultura ecológica, sino que incluso lo hacen por la agroecología, apuesta que, por ejemplo, concretan en el cultivo de variedades tradicionales, la comercialización por medio de circuitos cortos o la reactivación de tierras que llevaban años abandonadas. Asimismo, el éxito que están teniendo estos proyectos está favoreciendo que, en los barrios y pueblos en los que se desarrollan, aumente el interés tanto por los huertos de autoconsumo como por los métodos de producción ecológica. En consecuencia, es posible afirmar que este tipo de proyectos está contribuyendo a transformar los sistemas alimentarios locales en base a las propuestas de la agroecología y la soberanía alimentaria.

### **Formación en horticultura ecológica y autosuficiencia**

Proyecto de inclusión social a través de la formación en horticultura ecológica que se puso en marcha en 2014 en Sant Cugat del Vallès (Barcelona) y que está dirigido a personas paradas en situación de vulnerabilidad social. El proyecto está liderado por la Ortigacoop<sup>58</sup> y los servicios sociales del ayuntamiento. La formación tiene una duración de 9 meses y está orientada a ofrecer herramientas para que las personas participantes puedan autoabastecerse de hortalizas y/o introducirse en el sector profesional de la horticultura ecológica. La experiencia incluye formación teórica y práctica, acceso a tierras donde cultivar para el autoconsumo, una prestación económica de 250 euros mensuales y el acompañamiento personalizado de los y las participantes en la búsqueda de salidas de continuidad de la iniciativa que les permitan seguir cultivando un huerto de autoconsumo y/o incorporarse a una experiencia profesional de producción de hortalizas ecológicas.<sup>60</sup>

58 <http://www.ortiga.cat/>

59 Más información en <http://bit.ly/1FoqSzj>



### Huerta Comunitaria de Ca n'Anglada

Proyecto de atención social activa que arrancó en 2013 en Terrassa (Barcelona) y ofrece a 15 personas en riesgo de exclusión social la posibilidad de participar y ser protagonistas de la creación en su propio barrio de un proyecto comunitario de producción de hortalizas ecológicas para el autoconsumo. El proyecto se plantea como una contraprestación directa: a cambio de implicarse en la dimensión comunitaria del proyecto, cada participante recibe formación básica en horticultura ecológica y se le cede durante dos años la gestión de una parcela de tierra para que cultive hortalizas para su propio consumo.<sup>61</sup>

A modo de síntesis, cabe insistir en que, teniendo en cuenta los efectos contraproducentes que tienen las políticas convencionales de respuesta a la emergencia alimentaria, es necesario y urgente poner en valor y extender las iniciativas agroecológicas que están respondiendo a la pobreza alimentaria promoviendo el empoderamiento de las personas empobrecidas y fomentando la transición hacia sistemas alimentarios locales más justos y sostenibles.

### Bibliografía

- Antenas, J.M. y Vivas E., 2014. *Impacto de la crisis en el derecho a una alimentación sana y saludable*. Informe SESPAS 2014, en Gaceta Sanitaria Vol. 28. Supl. 1. Disponible en: <http://bit.ly/1FC3pZo>
- Cruz Roja, 2014. *Memoria 2014*. Disponible en: [bit.ly/1QSooyl](http://bit.ly/1QSooyl)
- FEBA (Federación Española de Bancos de Alimentos), 2014. *Memoria Anual 2014*. Disponible en: <http://www.bancodealimentos.es/memoria-2014/>
- Gadrey, J., Marcellesi, F. y Barragué, B., 2013. *Adiós al crecimiento. Vivir bien en un mundo solidario y sostenible*. Editorial Viejo Topo, Madrid.
- Gascón, J. y Montagut, X., 2015. Bancos de alimentos. ¿Combatir el hambre con las sobras? Icaria Editorial, Barcelona.
- López, D. y Tendero, G., 2013. *Sembrando Alternativas. Un pequeño manual práctico para la Dinamización Local Agroecológica*. Editorial Campo Adentro, Madrid. Disponible en: [bit.ly/1oes4zw](http://bit.ly/1oes4zw)
- MAGRAMA, 2013. *Datos de consumo alimentario en España. Panel de consumo alimentario*. Disponible en: <http://bit.ly/1DkAEku>
- Martín-Lagos, M.D., 2013. *Crisis económica, pautas de consumo y estratificación social en un escenario de riesgo*. Madrid: Comunicación presentada en el XI Congreso de Sociología. Disponible en: <http://bit.ly/1B1DCep>
- Montagut, X. (2014). «El gran recapte: fer negoci amb la bona voluntat», Web Xarxa de Consum Solidari. Disponible en: <http://bit.ly/1zxjCot>
- Pérez, A., 2014. *Subversión feminista de la economía. Apuntes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Editorial Traficantes de Sueños, Madrid. Disponible en: [bit.ly/1qHzcj2](http://bit.ly/1qHzcj2)

60 Más información en <http://bit.ly/1blbgeY>

## ARRAIGAR LAS INSTITUCIONES

- Pomar, A. y Tendero, G., 2015. *Ja volem el pa sencer. Respostes a la pobresa alimentària en clau de Sobirania Alimentària*. Aliança per la Sobirania Alimentària de Catalunya (ASAC). Disponible en: [bit.ly/1REYIHw](http://bit.ly/1REYIHw)
- Sales, A., 2014. *El delito de ser pobre. Una gestión neoliberal de la marginalidad*. Icaria Editorial, Barcelona.
- Tulla, A., Badia, A., Evar, C., Guirado, C., Pallarès, I., Rancaño, M., Valldeperas, N., Bera, A., 2013. *L'Agricultura Social en el desenvolupament local i l'ocupació per a col·lectius en risc de marginació*. Departamento de Geografía de la UAB y Fundació CEDRICAT, Bellaterra. Disponible en: <http://bit.ly/16Xa0RY>



## 3.8. Formación y educación agroecológicas

Daniel López y Mamen Cuéllar<sup>61</sup>

### 1. La educación, ¿al servicio de qué sociedad?

Desde sus inicios, la educación pública ha sido el resultado de, al menos, dos tensiones en conflicto. Por un lado, la necesidad del capital de disponer de fuerza de trabajo versátil, dócil y socializada en los valores de la sociedad de consumo. Por otro lado, los proyectos emancipadores que han visto en la educación una herramienta para construir personas libres, críticas y capaces de desarrollar habilidades sociales para el bien común. El resultado de esta dialéctica, en el momento presente, es un currículum educativo que produce y reproduce los valores dominantes —individualistas, competitivos, etnocéntricos, androcéntricos y simplistas—, a la vez que esconde la insostenibilidad del actual modelo social y económico, así como las causas que la generan<sup>62</sup>.

La formación agraria no ha sido una excepción. Aquellos contenidos generales relacionados con la alimentación se han convertido en una potente herramienta para rechazar y despreciar los conocimientos tradicionales agrarios y reproducir la hegemonía de los conocimientos tecno-científicos industriales y la globalización agroalimentaria. A su vez, desde los niveles más precoces se ha encargado de producir activamente la pérdida de importancia de los procesos alimentarios —y sus implicaciones sociales y ecológicas— en nuestra sociedad, así como la subordinación de las formas de vida rurales a las urbanas.

En los últimos años, algunos elementos están cambiando a nivel social, lo que está incentivando la aparición de diferentes propuestas de formación vinculadas a los paraguas de la agroecología y la soberanía alimentaria. La oferta que encontramos es enormemente heterogénea. En primer lugar, por la distribución de competencias: si bien el núcleo central de las mismas se sitúa en la escala autonómica, encontramos gran cantidad de programas y recursos promovidos o gestionados por

61 En el presente capítulo han colaborado además, aportando informaciones y comentarios acerca de proyectos concretos, las siguientes personas: Jaume Brustenga y Gloria Colom (Escola Agraria de Manresa); Ana Jiménez (Ecotono S. Coop. And., Sevilla); Alba Sánchez (L'Ortiga S. Coop. Cat.); Fernando García-Dory (Campo Adentro/ Escuela de Pastores de Picos de Europa); Vanessa Freixa y Laia Batalla (Escola de Pastors de Catalunya); Franco Llobera (Red Terrae); Isabel Álvarez (EHNE-Bizkaia); Ignacio Mancebo y Mar Cabanes, (ASACAM, Ciudad Real); Leticia Martínez Frías (Asoc. Segura Ecológica, Jaén).

62 A este respecto se puede consultar el trabajo de la Comisión de Educación Ecológica de Ecologistas en Acción (2006): *El currículum oculto antiecológico de los libros de texto*. Madrid: Ecologistas en Acción. Descarga disponible en: <[http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/currículum\\_oculto\\_antiecológico\\_libros\\_texto.pdf](http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/currículum_oculto_antiecológico_libros_texto.pdf)>

la Administración municipal. Asimismo, encontramos gran cantidad de acciones que son desarrolladas por entidades privadas a partir de recursos públicos. En segundo lugar, encontramos diversidad en cuanto al enfoque de la agroecología que plantean (desde una mirada más técnico-productiva a miradas más holísticas), a las metodologías pedagógicas utilizadas (más o menos participativas o ligadas a experiencias y procesos prácticos) y a los contenidos que abordan (desde planteamientos genéricos hasta formaciones que incorporan retos prácticos específicos).

Con el presente artículo pretendemos, por un lado, realizar un repaso de esta diversidad de herramientas educativas que existen en la actualidad y, por otro, plantear las claves para una propuesta formativa que incorpore los retos e innovaciones que el momento social y económico actual está demandando.

## **2. Educación para escolares de primaria y secundaria**

En primaria y secundaria se ha desarrollado lo que denominamos «actividades de educación agroecológica». Normalmente, se vinculan con el desarrollo del currículo de distintas asignaturas y se financian a través de programas autonómicos o provinciales (de educación o de medio ambiente). A su vez, un número creciente de centros están incorporando actividades extraescolares de educación agroecológica, impulsadas por las AMPA (y con presupuesto autónomo de las mismas) o por las autoridades municipales o autonómicas. En ambos casos, las actividades ligadas a los huertos escolares ocupan un lugar central.

Un ejemplo lo encontramos en Sant Cugat del Vallés (87 000 habitantes en 2014). En este municipio se están desarrollando tres proyectos: actividades dirigidas a centros de primaria; clases de especialidad de un PFI en jardinería, horticultura y viverismo (gestionados ambos desde la Concejalía de Educación); y las formaciones para adultos, en coordinación con servicios sociales, para usuarios de los huertos comunitarios municipales.<sup>63</sup> Estos pretenden vincular con itinerarios de inserción sociolaboral y el fomento de los circuitos de comercialización locales.

<sup>63</sup> Estos programas municipales han sido implementados con el apoyo de la cooperativa L'Ortiga (web) y el grupo de investigación GRESC@ de la UAB. Más información en: <https://agroecologiaescolar.wordpress.com/>



### Los congresos escolares ecológicos

Iniciativa desarrollada en la provincia de Jaén, financiada por las administraciones —tanto autonómica como provincial y municipal—, en la que participaron cerca de 600 alumnas de edades comprendidas entre el nivel infantil y el de bachillerato. El objetivo era sensibilizar, en esta provincia eminentemente olivarera, sobre las ventajas, a diferentes niveles, del manejo ecológico. Fue un proyecto innovador al plantear este objetivo a través de actividades de indagación por parte de las alumnas en sus contextos más cercanos.

### Iniciativas de valorización del entorno natural. Ecotono y Segura Ecológica

Estos dos proyectos, desarrollados uno en el entorno del Parque Nacional de Doñana y el otro del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, resultan interesantes. El primero, promovido por la Administración autonómica (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía), y el segundo por una asociación comarcal (Segura Ecológica) y financiado por el grupo de desarrollo rural comarcal.

En el primero, ejecutado en 2010-2013 con la asistencia técnica de Ecotono SCA, se promovió, entre 2010 y 2013, el desarrollo de una herramienta educativa adaptada al currículo escolar de primaria. El objetivo era que el profesorado pudiera incluir contenidos sobre el Espacio Natural de Doñana desde diferentes perspectivas: geográfica, geomorfológica, ecológica, social y agraria, y de cambio global y sostenibilidad. La unidad didáctica se desarrolló de forma participada con el profesorado y el alumnado, y se probó en varios proyectos piloto antes de ser adoptada de forma general por todos los centros de la zona. Dentro de este proyecto, el conflicto entre conservación, actividad agraria intensiva, uso público y actividad residencial ocupaba un papel central.<sup>64</sup>

En el segundo, ejecutado por la asociación Segura Ecológica, se desarrolló un programa en 6 centros educativos de capacitación a profesorado y alumnado en técnicas de investigación social y de creación de material audiovisual. El objetivo era generar una conciencia sobre el entorno natural en el que vivían, así como sobre la importancia del desarrollo de actividades agrarias respetuosas con el mismo, y de los conocimientos tradicionales que las personas mayores poseen, para el manejo sostenible del entorno natural. El resultado de estas investigaciones se plasmó en diversos materiales audiovisuales.<sup>65</sup>

## 3. Enseñanzas secundarias profesionales en producción agroecológica

En este nivel, la principal herramienta es la aparición en 2010 del ciclo de grado medio en Producción Agroecológica, regulado por el Real Decreto (RD) 1633/09. Esta oferta formativa de 2000 horas se imparte, según datos del MAGRAMA, en 15 centros

64 Se puede acceder a información detallada sobre el proyecto en <http://www.magrama.gob.es/es/ceneam/recursos/materiales/unidad-didactica-donana.aspx>

65 Las principales acciones y resultados del proyecto quedaron plasmados en un documental, que puede verse en <https://www.youtube.com/watch?v=0dJSVIPoK2o>



educativos repartidos en 9 comunidades autónomas<sup>66</sup>, ya sean centros de formación agraria o institutos de educación secundaria. El 40% de las asignaturas son específicas, y por lo tanto las CC. AA. tienen un amplio margen para introducir contenidos.

Cada centro cuenta con una importante autonomía. En el caso de la Escola Agrària de Manresa, pionera en este tipo de formación, se han incluido contenidos como la tracción animal o las energías renovables. Se pone un especial acento en las actividades de campo y especialmente en las 400 horas obligatorias de prácticas. Afirmar un elevado éxito de la oferta en su centro —tanto por demanda como por inserción laboral—, si bien plantean dificultades relacionadas con un currículo demasiado rígido y no adaptado a las necesidades formativas del alumnado, así como con la exigencia de actividades de evaluación poco ajustadas.

Esta oferta abrió una interesante oportunidad de formación pública técnica, si bien en la práctica está chocando con la rigidez de la función pública y la carencia formativa del profesorado, que muestra un profundo desconocimiento de las prácticas de producción ecológica (no digamos de la agroecología). La única oferta formativa que se ha desarrollado para este profesorado ha venido de la SEAE, en colaboración con el MAGRAMA, quien desarrolló en dos ediciones cursos de formación, y ha realizado cinco encuentros de formación profesional en producción agroecológica. Desde el grupo catalán de centros públicos que imparte esta formación se ha realizado un encuentro de intercambio metodológico, donde se ha constatado una importante creatividad en el desarrollo de contenidos y metodologías.

En el ámbito internacional, hay una experiencia que resulta especialmente interesante para el enfoque agroecológico, que se ha denominado la «pedagogía de la alternancia». Surge en Francia, en el primer tercio del siglo XX, y se extiende por otros países europeos, así como por África y Latinoamérica en la década de los 60. Se trata de una propuesta pedagógica dirigida a las hijas e hijos de las familias campesinas, en la que se combina la formación en aula con las «prácticas» en casa. Aparte de ser un ida y vuelta entre la teoría, la reflexión, el análisis y la práctica (se alternan semanas de aula con semanas de trabajo familiar), plantea que cada alumna desarrolle un proyecto a aplicar en el predio familiar, en el que se diseñan innovaciones o mejoras conjuntamente entre la escuela y la familia. Este proyecto es desarrollado de manera práctica por la alumna, apoyada por la familia y el equipo docente de la escuela.

#### **4. Formación universitaria (pregrado y posgrado)**

La formación de grado con un enfoque agroecológico es casi inexistente. En la última revisión de los planes de estudio (2007–2010), que dio lugar a los «grados», cabe destacar que en las formaciones vinculadas a las ingenierías de agronomía o de montes no había ninguna indicación de asignaturas troncales u obligatorias relacionadas con esta perspectiva. Así, la única opción para introducir estos enfoques

66 <http://www.magrama.gob.es/es/ceneam/formacion-ambiental/formacion-reglada/produccion-agroecologica.aspx> Aun así, sabemos que hay más centros de los que aparecen en este listado, al menos en Catalunya donde en 2016 había 10 centros.



quedaba en la optatividad, que cada universidad es libre de definir. Tan solo encontramos algunas asignaturas optativas relacionadas con manejos técnicos ecológicos y rarísimos casos de asignaturas con un enfoque agroecológico. La Universidad de Vic está en proceso de evaluación por parte de la ANECA de una propuesta de Grado en Agroecología.

En cuanto a los estudios de posgrado (cursos de experto/a, diplomaturas de posgrado, másteres, doctorados), hay una oferta mayor. Estos estudios presentan una mayor flexibilidad, al responder a la iniciativa de grupos de investigación y universidades, y no tanto a unos reglamentos de aplicación en todo el territorio estatal o autonómico. La oferta formativa existente oscila desde visiones más técnico-productivas a visiones más holísticas orientadas a la transición agroecológica y la promoción de sistemas agroalimentarios sostenibles y territorializados.

Cabe destacar, no obstante, las exigencias por parte de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación a la hora de acreditar los programas oficiales de posgrado. Los criterios de calidad establecidos exigen que el profesorado de estos títulos reúna un nivel tanto de cualificación académica formal como de actividad docente e investigadora adecuada. Esto supone que el profesorado debe pertenecer al ámbito académico, lo que limita el diseño de programas con participación de otros perfiles profesionales. Esto, en el ámbito de la agroecología y la soberanía alimentaria, donde se valora el diálogo de saberes y los procesos pluriepistemológicos, supone una enorme debilidad. Esta limitación, sin embargo, no se aplica de manera tan estricta en los títulos propios de posgrado de cada universidad, lo que les permite una mayor flexibilidad.

Hasta hace relativamente poco, en los programas más centrados en los aspectos técnicos de la producción ecológica (Universidad de Barcelona, Universidad Pablo de Olavide-Universidad Internacional de Andalucía-Universidad de Jaén) primaba el alumnado con perfil técnico y vocación de conseguir un trabajo en asesoría agronómica. En los programas orientados a la investigación agroecológica (Universidad de Córdoba- Universidad Internacional de Andalucía-Universidad Pablo de Olavide), en cambio, primaba un alumnado de origen latinoamericano, en muchos casos con gran experiencia y vinculados a la universidad o a las ONG, y un alumnado joven de origen español con interés en la investigación universitaria o la asesoría como opción laboral. En los últimos años se está dando un cambio sensible en el perfil y motivaciones del alumnado, que se compone de forma creciente de jóvenes con interés en iniciar proyectos productivos o comerciales vinculados con la agroecología.

Este cambio supone un reto importante y, en todo caso, obliga a un mayor peso de los contenidos prácticos y técnicos vinculados con la producción y la comercialización. Además, este tipo de perfil llega con un bagaje ideológico vinculado desde el inicio con las ideas de soberanía alimentaria: pequeña escala de producción, redes alimentarias alternativas y manejo intensivo de la biodiversidad. Se hace por lo tanto necesario incorporar contenidos relacionados con estos temas, hasta el momento poco desarrollados desde una perspectiva técnica y práctica: microeconomía vinculada a las economías cooperativas y herramientas para la



viabilidad económica, la pequeña escala de producción y las producciones diversificadas; comunicación para las redes alimentarias alternativas; economía social, subvenciones y normativa para la pequeña industria artesanal; gestión y facilitación de grupos; o la transversalidad de la perspectiva de género.

Otra característica de algunos de los títulos de posgrado que se ofrecen en el Estado español es el uso de las nuevas tecnologías para plantear formaciones virtuales. Esta característica está permitiendo dos cuestiones. Por un lado, el diseño de programas multisede, que desarrollan los contenidos en diferentes universidades de diferentes países, estableciendo momentos de intercambio y debates ampliados entre todas las sedes a través de videoconferencias (ver recuadro). Por otro lado, la adecuación de programas a personas que residen en entornos rurales, con mayores dificultades de movilidad y de acceso, facilitando enormemente su participación.

En 2014 se lanzó la Diplomatura de Posgrado en Dinamización Local Agroecológica de la Universidad Autónoma de Barcelona, organizado por el Institut de Ciència i Tecnologia Ambiental y el Institut de Govern i Polítiques Públiques. El posgrado pone el peso en los aspectos instrumentales y metodológicos (cómo se hace de la transición agroecológica). Está orientado a un perfil de técnico/a de Administración local y organizaciones sociales. Por otro lado, encontramos el curso de Expertx en Soberanía Alimentaria y Agroecología Emergente de la Universidad Internacional de Andalucía, organizado por el Instituto de Sociología y Estudios Campesinos. Se trata de un ejemplo de curso multisede, en el que a través de las herramientas de comunicación virtual se desarrollan sesiones presenciales y virtuales, que son compartidas por un alumnado de Argentina, Brasil, Bolivia, México o el Estado español, sin necesidad de moverse de sus países.

En ambos casos, el alumnado debe desarrollar un proyecto real. En el primer caso, aplicándolo dentro de su trabajo profesional normal, sobre el que van volcando los contenidos de los sucesivos temas; y en el segundo caso, acompañando una experiencia concreta orientada a la construcción de sistemas alimentarios sostenibles. Ambas formaciones prestan una especial atención a aportar herramientas metodológicas que permitan acompañar y apoyar experiencias concretas en procesos de transición agroecológica hacia la soberanía alimentaria. También, en ambos casos, la formación virtual es clave.

## 5. Educación no formal para adultos

### 5.1. Escuelas taller

En el marco de los programas del Fondo Social Europeo, fundamentalmente el Programa Operativo Plurirregional Adaptabilidad y Empleo, numerosos ayuntamientos han desarrollado talleres de empleo relacionados con la producción ecológica. En todos ellos, la formación agraria se vincula a otros aspectos relacionados con la sostenibilidad, como la valorización y el aprovechamiento del patrimonio



natural y cultural de los municipios, o con eslabones del sistema agroalimentario que van más allá de la producción primaria, tales como la transformación y la comercialización. El diseño que presentan estos programas tiene un enfoque poco innovador y no incorporan los principios de la soberanía alimentaria. En todos estos casos, el enfocar el taller hacia visiones de tipo más agroecológico, o hacia enfoques más convencionales de la producción y comercialización ecológicas, depende directamente de las personas que entren a trabajar en ellos como monitoras.

Una mirada a Castilla-La Mancha nos ofrece numerosos ejemplos: Taller de empleo «Guía de senderismo y patrimonio cultural, agricultura ecológica y creación de empresas», del Ayuntamiento de Alamillo; «Agricultura ecológica, gestión de la producción y comercialización on-line» del Ayuntamiento de Argamasilla de Alba; «Agricultura ecológica y elaboración de aceites y vinos», del Ayuntamiento de Granátula de Calatrava; o la «Escuela agroecológica» del Ayuntamiento de Socuéllamos. En todos estos casos, el presupuesto medio para el desarrollo de estas formaciones de un año de duración oscila entre los 70 000 y los 80 000 euros.

## 5.2. Recuperación de oficios tradicionales

Los distintos procesos sociales que estamos apuntando de vuelta al campo y de desarrollo de experiencias agroecológicas están visibilizando la necesidad de mantener, actualizar y reproducir los conocimientos tradicionales vinculados con las formas campesinas de vida, especialmente aquellos que permiten reducir costes y recursos y aprovechar los recursos localmente disponibles. Por otro lado, el turismo rural y el agroturismo vuelven a poner en valor los oficios tradicionales artesanos desde una perspectiva cultural y patrimonial. Muchas de las acciones que se están desarrollando en este sentido tienen que ver con la formación. Hay algunos programas públicos, normalmente autonómicos y concertados con los municipios, que han tratado de recuperar y difundir estos conocimientos también a través de escuelas taller y talleres de empleo.

En otros casos, se han desarrollado algunos proyectos de recuperación y puesta en valor de saberes tradicionales en la escala comarcal, generalmente financiados por los fondos FEADER. Un ejemplo al respecto es el de la Universidad Rural Paulo Freire, que surge en 2006 a partir de un proyecto de cooperación interterritorial entre 11 grupos de acción local; y a partir de entonces se ha mantenido con proyectos intermitentes, realizando acciones de recuperación, formación y promoción de oficios tradicionales<sup>67</sup>. Otro ejemplo es el proyecto piloto de la Red Rural Nacional «De mayor a menor» (2012-2015), promovido por Colectivos de Acción Solidaria especialmente en Castilla y León, para generar actividad económica estable en el medio rural interior a través de la recuperación y revitalización del conocimiento y los oficios tradicionales, así como la recuperación de recursos agrarios infrautilizados<sup>68</sup>.

67 <http://www.universidadruralpf.org>

68 <http://www.ong-cas.org/index.php/de-mayor-menor>



### Las escuelas de pastores

En la actualidad existen 7 escuelas de pastores en el Estado español (por orden de creación: Euskadi, Asturias, Catalunya, Andalucía, Castilla y León, Murcia, Madrid y Extremadura). Su objetivo generalmente es asegurar el relevo generacional en el sector mediante la formación de jóvenes. Algunas, además, ofrecen apoyo a las iniciativas productivas preexistentes en el territorio.

Las escuelas son muy diversas en distintos aspectos. Algunas han sido promovidas directamente por administraciones autonómicas, mientras que otras se promueven desde iniciativas sociales y captan fondos desde muy diversos orígenes: de la Administración autonómica agraria; fondos europeos para el desarrollo rural (FEADER); fondos europeos para la formación y el intercambio de experiencias en formación; fondos propios de Espacios Naturales Protegidos, como el Parque Nacional de Picos de Europa; o fondos privados de fundaciones diversas.

Los proyectos normalmente combinan una fase de formación teórica presencial (de entre 100 y 150 horas) con otra fase práctica de estancia en granjas profesionales (de entre 2 y 4 meses). Los contenidos teóricos tratan de aportar conocimientos y habilidades desde una perspectiva integral, que incluye aspectos como zootecnia, fisiología animal y ecología aplicada de cada territorio, cultura de los pastores, legislación agraria y ambiental, contabilidad, administración, comercialización, cultivos extensivos, elaboración quesera y manejo de la leche. A su vez, muchas de estas escuelas organizan actividades formativas especializadas, como por ejemplo para la elaboración de quesos. Y en algunas de ellas —especialmente, la catalana— se combinan con otros servicios (acceso a la tierra, acompañamiento al emprendimiento, comercialización), ofreciendo itinerarios integrales para la nueva instalación en la actividad (ver capítulos 3.10). Dentro de esta formación integral, el enfoque agroecológico solo lo encontramos en las escuelas de Asturias y de Catalunya. Ha habido intentos de introducir estas perspectivas en otras escuelas como la andaluza, sin receptividad por parte de la Administración impulsora.

En el caso catalán, un 64,5% del alumnado actualmente trabaja en el sector, y comprueban que existe un creciente número de personas dedicadas a la transformación de la leche que se ha formado en la Escola.

### 5.3. Formación sociopolítica y en habilidades para la organización

Numerosos encuentros y documentos de trabajo vinculados con la agroecología definen la necesidad de identificar y crear nuevos modelos organizativos que permitan reforzar las redes alimentarias alternativas y la propia sostenibilidad social y económica de los proyectos, especialmente en el caso de las pequeñas producciones agroecológicas. Por ello, desde algunos ámbitos se han puesto en marcha acciones formativas específicas que aportan herramientas genéricas para la dinamización de grupos, la mediación o el trabajo en equipo. En esta línea, otro conjunto de formaciones centran sus esfuerzos en la sensibilización respecto a las



implicaciones del sistema agroalimentario globalizado, donde encontramos algunos cursos on-line de Ecologistas en Acción, enfocados tanto a la producción como al consumo o las personas residentes en el medio urbano.<sup>69</sup>

Probablemente, la propuesta más elaborada en este sentido es la denominada Escuela de Acción Campesina,<sup>70</sup> que desde 2014 impulsan la Universidad Rural Paulo Freire y Plataforma Rural. Esta formación semipresencial se orienta a personas campesinas, vinculadas a organizaciones sociales (especialmente agrarias) y a través de un enfoque muy práctico vinculado con el «aprender haciendo», trata de aportar herramientas para la dinamización de las organizaciones y redes por la soberanía alimentaria, así como del medio rural. Los contenidos son teóricos (análisis del sistema agroalimentario y de la sociedad rural actual), prácticos (promoción de redes alimentarias alternativas) y metodológicos (dinamización de grupos, análisis crítico del liderazgo, análisis de las organizaciones, etc.). En las dos ediciones desarrolladas hasta 2016 pasaron 36 personas por la escuela, con un impacto muy elevado en cuanto a la asunción de responsabilidades en las organizaciones de las que formaban parte.

#### 5.4. Formación técnica específica

Como ya se ha comentado, cada vez es más fácil encontrar una oferta formativa de calidad para los aspectos agronómicos y productivos, ya sea de centros privados o a partir de la formación pública especializada. A su vez, algunas entidades (como la Sociedad Española de Agricultura Ecológica) están desarrollando un gran número de acciones formativas en línea acerca de contenidos técnicos muy específicos, y más o menos adaptados a esquemas agroecológicos.

Sin embargo, con las innovaciones en torno a los sistemas alimentarios localizados, han surgido necesidades formativas relacionadas con otros aspectos. El enfoque de circuitos cortos de comercialización vinculado a pequeñas producciones ecológicas y diversificadas requiere una formación específica en cuanto a la formación de los precios y el concepto del precio justo; formas de distribución y logística; elaboración de planes de empresa adaptados a pequeñas producciones; normativas y reglamentos que no se adaptan a estas nuevas realidades (ver capítulo 4.12) y cómo afrontar los requerimientos que explicitan, entre otras.

Para responder a estas necesidades, como se ha comentado, existen importantes dificultades desde las universidades o muchos centros públicos no están suficientemente adaptados. Por ello otras entidades sociales están lanzando ofertas propias, centradas en el trabajo en base a proyectos y al análisis de las experiencias productivas de las que participa el alumnado. Por ejemplo, en los casos de la formación en línea (como en los casos de Ecologistas en Acción<sup>71</sup> o la Federación Andaluza

69 <http://www.ecologistasenaccion.es/article17612.html>

70 <http://www.soberaniaalimentaria.info/numeros-publicados/42-numero-20/202-escuela-de-accion-campesina>

71 <http://www.ecologistasenaccion.es/article26417.html>



de Consumidores y Productores Ecológicos<sup>72</sup>), la metodología de trabajo es muy práctica y se centra en cada caso concreto, con un mayor peso de las tutorías que de los contenidos. De esta forma, los contenidos se adaptan a cada situación, a la vez que se promueve el intercambio de ideas y de experiencias entre el alumnado, de cara a reforzar el aprendizaje con el establecimiento de relaciones sociales y el sentimiento de grupo.

### 5.5. El movimiento de campesino a campesino

Una iniciativa relevante de formación en agroecología para adultos ha sido la denominada «de campesino a campesino», que surge en Nicaragua en la década de los 80. Ha sido ampliamente conocida por su adopción por parte de la ANAP (Asociación Nacional de Productores) en Cuba. La enorme ruptura que supuso esta propuesta fue la de reconocer la figura de las propias personas campesinas como profesoras y transmisoras de sus conocimientos, lo que implicó reconocer la validez e importancia de sus conocimientos y sus investigaciones en finca. Las herramientas que se utilizan en esta propuesta pedagógica son de tipo grupal: visitas a fincas, talleres, demostraciones, debates y reflexiones conjuntas, entre otras. En todo momento, todo lo que se desarrolla en este contexto es dominado y manejado por las propias personas campesinas implicadas en la formación, no solo en cuanto a las técnicas o momentos, sino también en la definición de los contenidos.<sup>73</sup>

## 6. Conclusiones

El repaso realizado por las formaciones relacionadas con la agroecología y la soberanía alimentaria nos plantea dos cuestiones básicas. Por un lado, la necesidad de plantear visiones integrales de los sistemas agroalimentarios, que contextualicen la necesidad y la complejidad de desarrollar experiencias alternativas y, por otro lado, la necesidad de aportar herramientas prácticas que permitan resolver los problemas específicos que surgen en el desarrollo de estas alternativas.

El público al que se orienta este tipo de formaciones es un público cada vez más consciente e implicado en la construcción de alternativas, por lo que aumenta la demanda de formaciones técnicas específicas, no solo en el ámbito productivo, de las que ya hay bastante oferta, sino sobre todo de cuestiones relacionadas con la gestión de empresas de perfil agroecológico, la construcción de instrumentos de gobernanza adaptados a sistemas agroalimentarios localizados, o la adaptación de estas realidades a las normativas vigentes y las limitaciones que estas ofrecen.

Por otra parte, identificamos como iniciativas fundamentales dos perfiles. Por un lado, hemos descrito las que se orientan a los primeros niveles educativos, en su mayoría experiencias que miran a valorizar el entorno natural donde se desarrollan, a sensibilizar sobre la importancia de los manejos agrarios sostenibles para

72 <http://facpe.plataformaz.com/formacion.aspx>

73 <https://www.socla.co/wp-content/uploads/2014/campesino-a-campesino.pdf>



la preservación del mismo y, también, a revalorizar el papel de la propia actividad agroalimentaria y el conocimiento tradicional de sus mayores para el sostenimiento del entorno natural que conocen en la actualidad. Todo esto se lleva a cabo a través de procesos pedagógicos innovadores basados en la activa participación del alumnado y el profesorado a los que van dirigidas.

Por otro lado, encontramos aquellas formaciones orientadas a dar habilidades y capacidades para acompañar procesos de transición agroecológica. Se trata de formaciones muy prácticas, orientadas al aprendizaje «haciendo» de herramientas y metodologías de acompañamiento, basadas en la participación, la dinamización y la facilitación de grupos. En estas formaciones es clave, también, el diálogo entre distintos perfiles profesionales y académicos.

Cuestiones como la noción de complejidad, la multidimensionalidad de cualquier experiencia o proceso, los enfoques metodológicos de acompañamiento y dinamización, y la participación como eje transversal, son clave en todas las formaciones orientadas a la transición agroecológica y la soberanía alimentaria.

### 3.9. Comunicación y fomento de la cultura alimentaria y la vinculación identitaria urbano-rural

Conchi Piñeiro

Las políticas de comunicación y fomento de la cultura alimentaria y la vinculación identitaria urbano-rural son parte fundamental de las políticas públicas a escala municipal. Pues, como afirma Ana Moragues<sup>74</sup>, es a nivel local donde sentimos el impacto emocional, cultural y socioeconómico que supone asfaltar la huerta o compartir un plato de comida con quien no llega a fin de mes.

Al hablar de estas políticas de comunicación nos referimos a un conjunto de líneas de actuación que podría dar lugar a confusión por su transversalidad con otras políticas públicas. En este sentido, entendemos por este ámbito aquel cuyos objetivos principales son fomentar la cultura mediante iniciativas que la hagan visible, que construyan nuevos marcos de entendimiento que entren en diálogo con la cultura mayoritaria y reforzar las iniciativas agroecológicas mediante acciones de información y comunicación, a través de múltiples lenguajes entre los que destaca el arte y numerosos soportes o medios. La educación, la formación y la participación están estrechamente relacionadas con este ámbito, pero han sido abordadas específicamente en otros capítulos de este libro.<sup>75</sup>

#### 1. Diagnóstico de la situación actual. Principales retos a los que nos enfrentamos<sup>76</sup>

A continuación, enumeraremos diez cuestiones concretas que suponen una carencia o un desafío al que dar respuesta desde diferentes actores sociales e iniciativas, entre las que podemos destacar las políticas públicas.

- **Debilidad en la planificación y la evaluación de la comunicación.**

Hay una carencia de estrategias o planes de comunicación, tanto en las iniciativas agroecológicas como en las instituciones públicas municipales. A nivel público, la comunicación ha de estar ligada a la gestión para que sea más eficaz, de manera que las iniciativas alimentarias a nivel municipal han de contar con acciones de comunicación al servicio del proyecto desde el

74 Moragues, A. (2014) Cambiar la política alimentaria empezando desde abajo, *Revista Soberanía alimentaria*, nº19.

75 Especialmente, los capítulos los capítulos 3.8 y 4.4.

76 Este diagnóstico ha sido elaborado a partir del diálogo con actores sociales vinculados al movimiento agroecológico, especialmente de Madrid, de la consulta de las referencias citadas y la reflexión personal emergente a partir de ello. Está abierto al diálogo con miradas desde otros territorios, siendo consciente de este sesgo.



primer momento, evitando que se deriven en propaganda institucional, así como buscando una congruencia entre el mensaje de la institución emisora de dicho mensaje y sus políticas.

- **Necesidad de mayor interlocución entre actores acerca del cambio en la cultura alimentaria.** La característica principal de la comunicación es la bidireccionalidad. Establecer herramientas de interlocución entre la diversidad de actores implicados en la alimentación es un elemento a fortalecer, a través de iniciativas que entienden la comunicación desde esta perspectiva bidireccional e incluso participativa en su mayor expresión. En diagnósticos como el de Madrid Agroecológico,<sup>77</sup> se habla de la poca comunicación existente entre productoras/es y Administración, así como de las dificultades de comunicación dentro del sector. Esto, que puede ser parte de otras políticas públicas como las de dinamización y gobernanza, es también clave para la comunicación y ha de ser diseñado como tal, teniendo en cuenta las relaciones de poder que se pueden dar entre actores. Además, cada actor social específico tiene un potencial comunicativo diferente que contribuye a este cambio cultural y ahí yace otro desafío: ¿cómo lograr diálogos específicos y también comunes entre estos actores sociales?
- **Predominio de la ciudad sobre el campo y desvinculación identitaria urbano-rural. Los saberes rurales están mayoritariamente encorsetados y deslegitimados, de manera que los mensajes sobre el medio rural tienden a estar estereotipados.** Según la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España (2011),<sup>78</sup> en los últimos 50 años, los servicios culturales de los ecosistemas asociados a los saberes de la población rural —tales como la identidad cultural y el sentido de pertenencia, así como el conocimiento ecológico local— han sufrido una alarmante degradación, mientras han aumentado los servicios culturales disfrutados por la población urbana (actividades recreativas, ecoturismo, etc.). Como se pregunta Naïra Ferrer:<sup>79</sup> ¿cómo desarrollar la memoria biocultural para intervenir en la construcción del individuo y de la sociedad autónoma, democrática, libre y responsable con las formas de apropiación social de la naturaleza?
- **Consideramos que la comunicación y el fomento de la cultura tienen actualmente un sesgo hacia la población urbana, basada en sus necesidades.** De esta forma, hay por ejemplo una ínfima presencia

77 Documento resumen del trabajo en torno al eje 1. Capacidad productiva del (bio) territorio de Madrid. Principales problemáticas y potencialidades. Disponible en línea en: <http://madridagroecologico.org/diagnostico-y-propuestas/> (acceso el 14 abril de 2016).

78 Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España (2011): [www.ecomilenio.es](http://www.ecomilenio.es)

79 Ferrer, N. (2014) Memoria e identidad para transmitir alternativas. *Revista Soberanía alimentaria*, nº 19. <http://www.soberaniaalimentaria.info/publicados/numero-19/>



del arte en las políticas de desarrollo rural. Como nos hace ver por contraste el proyecto Campo Adentro, se ha extendido una idea del medio rural como un entorno salvaje y «vacío», donde el arte es decorativo, con una escasa relación con la cultura y la gente del territorio. En un contexto de despoblación rural, las identidades hegemónicas o centrales en la sociedad son eminentemente urbanas y están construidas de manera desligada del medio rural. Esas relaciones de poder se manifiestan en los discursos y en las prácticas en torno a la relación urbano-rural, preponderando lo urbano. Aunque son relaciones complejas, porque el medio rural también tiene sus propias formas de poder, en los discursos y prácticas dominantes a nivel social impera lo urbano. Esto afecta a la cultura alimentaria.

- **El individualismo en la cultura alimentaria es una pauta de comunicación.** La cultura alimentaria es entendida mayoritariamente como una cuestión de salud individual, en consonancia con el individualismo predominante. Los mensajes en relación a la cultura alimentaria están centrados en la prevención de enfermedades con importancia creciente como la obesidad en el contexto occidental u otros problemas nutricionales basados en el estilo de vida de la persona afectada. Y no tanto como una cuestión sistémica, donde el modelo de producción y la relación urbano-rural son claves para entender la cultura alimentaria, con sus dimensiones de seguridad y soberanía alimentarias.
- **El enfoque legislativo sobre la seguridad y los derechos del consumidor/a se lleva la principal atención de las instituciones de consumo.** Este enfoque está basado en las leyes sobre seguridad alimentaria, así como en el origen histórico de gran parte de las asociaciones de consumidores/as a partir del caso del aceite de colza. De esta forma, no se entiende la seguridad como una cuestión ligada a la situación o el acceso a las tierras, a la suficiencia, a la contaminación de los suelos o al modelo de producción (pesticidas, herbicidas, transgénicos...). Por eso, es necesario que la idea de soberanía alimentaria esté articulada como uno de los derechos de los/as consumidores/as; que la seguridad sea entendida de una forma sistémica, atendiendo a amenazas como el TTIP; así como más allá de la perspectiva de derechos. Se hace necesario incluir otras perspectivas transformadoras y necesarias como la de los comunes, los feminismos y la economía social y solidaria.
- **Una relación fundamental como la urbano-rural no se puede basar en unos días clave, que son necesarios, pero no suficientes.** Las campañas del día 17 de abril (Día Mundial de la Lucha Campesina) y el 15 de octubre (Día Internacional de las Mujeres Rurales) son importantes pero no suficientes. Además, estas fechas cuentan con movilizaciones desde los colectivos y movimientos sociales, pero no son parte de la agenda institucional. Cuestiones cotidianas como la visibilización de los circuitos cortos de comercialización requieren de políticas de comunicación continuadas. Un



aspecto fundamental para el bienestar de las personas —como la alimentación y todo lo que implica—, que se vertebra en la relación urbano-rural, necesita ser incluido en la agenda política de manera prioritaria.

- **La información acerca de la cadena «producción-distribución-comercialización-consumo-desecho» es habitualmente confusa y/o crítica.** Numerosas etiquetas, marcas, nombres, etc., configuran un ecosistema comunicativo difícil de descifrar. Coexisten las marcas convencionales que buscan diferenciarse mediante argumentos alimentarios cada vez más ambientales, de origen, etc., con las marcas o etiquetas promovidas por la legislación (agricultura ecológica, denominación de origen, etc.), así como las nuevas etiquetas que surgen como parte de los proyectos (km0, DYerba, etc.). ¿Cómo apoyar la claridad en este sentido? ¿Adónde nos lleva la estrategia de generar marcas propias locales en las iniciativas agroecológicas?
- **Una moda «verde» nubla la vista, pero algunos discursos no superan la barrera.** Existe cierta desconfianza y desinformación porque hay productos ecológicos y otras alternativas que se comercializan en los mismos canales y formas en las que se distribuye el discurso publicitario.<sup>80</sup> Es necesario cuestionar y regular la publicidad en este tipo de alimentos, que afecta indirectamente. En los circuitos cortos de comercialización no existe este problema. Pero sí existe una preocupación interna sobre si realmente se están llegando a establecer nuevos diálogos alrededor de la comida con la población local en su conjunto.<sup>81</sup> A pesar de esa moda «verde», e incluso con la moda televisiva de la cocina, el vínculo con la cultura alimentaria no traspasa la idea de ese producto final, obviando todo lo que hay detrás.
- **Existe una dificultad social para vincular la crisis económica con la crisis ecológica en el imaginario y el discurso social.**<sup>82</sup> Quedan alejadas, por tanto, las causas profundas de las crisis del discurso cotidiano y resulta difícil hacer la conexión entre lo que está pasando en la relación urbano-rural así como en la relación economía-ecología-sociedad. De manera que determinadas alternativas y posibles políticas que están basadas en esta relación pueden quedar descontextualizadas.
- **Lo que realmente funciona es el boca-oreja y participar en esta cultura alimentaria agroecológica: ¿cómo aumentar la escala de esta confianza?** La publicidad comercial se ha introducido en nuestras vidas privadas,

80 Alonso, L.E. et al (2011) Consumo y estilos de vida sostenibles en el contexto de la crisis económica. revista *Papeles* nº 113.

81 Moragues, A. (2014) Cambiar la política alimentaria empezando desde abajo, *Revista Soberanía alimentaria*, nº19.

82 Alonso, L.E. et al (2011) Consumo y estilos de vida sostenibles en el contexto de la crisis económica. *Revista Papeles* nº 113.

usando a las personas como soporte publicitario o canal desde hace años. Esta generalización del *marketing* de contenidos busca ser más próxima que otras estrategias publicitarias masivas y puede interferir en los contenidos o condicionar la forma de comunicar de las alternativas agroecológicas en la que precisamente lo que funciona es lo relacional, pero no por una cuestión publicitaria. Es decir, la estrategia comunicativa de lo agroecológico requiere entrar en estos circuitos, generar relaciones de confianza y satisfacer diferentes necesidades (de participación, de identidad, de alimentación, de ocio, etc.). En otros diagnósticos como el de Madrid Agroecológico se explicita que dentro del sector productivo, cuando se generan canales de comunicación cercanos parece haber interés mutuo. El salto de estas iniciativas a otras escalas aún es desafiante y necesario para un cambio cultural y relacional amplio.

## **2. Propuestas concretas de políticas públicas en base a las carencias identificadas**

Entendiendo que las propuestas han de ser específicas para cada contexto y que un diagnóstico más *ad hoc* ha de ser realizado en cada territorio, nos atrevemos a esbozar actuaciones concretas que consideramos que pueden servir de inspiración para responder a los desafíos a los que nos enfrentamos.

**Formular ordenanzas municipales de agroecología y consumo en las que la comunicación sea una parte fundamental del cambio cultural que promuevan, contando con planes específicos temporalizados y dotados de presupuesto, incluyendo el seguimiento y la evaluación de los mismos.**

Esta iniciativa permitiría superar la falta de continuidad en la comunicación en este ámbito, la construcción de confianza más allá de los espacios de práctica en los que funciona el boca-oreja, y la incorporación de manera prioritaria a la agenda institucional de fechas clave como el Día de la Lucha Campesina o el Día de las Mujeres Rurales.

Estos planes tienen que servir para apoyar la difusión y la comercialización de los circuitos cortos, y para apoyar iniciativas como las de compra pública alimentaria,<sup>83</sup> explicitando las ventajas de la alimentación ecológica, y a su vez las desventajas ambientales, sociales y culturales del actual modelo de restauración colectiva de línea fría (por ejemplo, en instituciones públicas que cuentan con servicio de comedor).

En esas estrategias comunicativas es necesario superar las ideas de mensaje individualista marcando como línea o enfoque principal un mensaje centrado en los comunes, la soberanía alimentaria, etc., y aquellos otros señalados en el diagnóstico.

---

83 Este aspecto se desarrolla en el capítulo 4.1.1. sobre compra pública y restauración colectiva.



**Resignificar o generar espacios locales de referencia en los que construir discursos y prácticas en torno a la cultura alimentaria desde la perspectiva agroecológica.**

Las OMIC (Oficinas Municipales de Información al Consumidor) o aquellas instituciones públicas municipales centradas en el consumo, han de contar con normativa, formación y presupuesto para poder implementar estas líneas de trabajo. No solo espacios de atención a consumidoras/es, sino espacios de referencia a diferentes niveles que tengan en cuenta toda la cadena: producción, distribución, consumo y desecho. Estos espacios, junto con los generados por otras políticas públicas municipales, han de estar basados en el diálogo entre actores sociales.

Por ejemplo, una iniciativa como la Escola del Consum de Catalunya<sup>84</sup> ha sido pionera en su forma de entender la educación desde la visión de la complejidad y el diálogo, aunque ha estado centrada en la población escolar. Sería necesario tener otros espacios de referencia que fueran más allá de lo escolar y desde los que promover campañas de comunicación específicas y otras iniciativas como congresos, eventos, etc., ligados a los diagnósticos que se vayan construyendo basados en la consulta, el diálogo o los procesos participativos.

**Apoyar publicaciones específicas municipales y/o existentes ligadas a otras medidas de gestión y educación.**

La edición de materiales comunicativos propios con diferentes soportes (vídeo, papel, etc.) o el apoyo a materiales existentes (como las revistas *Soberanía Alimentaria u Opciones* o el *Boletín Etxalde*) a través de su suscripción en bibliotecas públicas, centros escolares, centros culturales, etc., que son espacios donde se construye discurso social. Estas acciones han de ser complementarias con otras como las de compra pública, que hagan visible ese vínculo entre discurso y práctica, entre gestión y comunicación.

Centradas en la idea de poner el foco en aspectos comunicativos y en cuestiones en auge, como la culinaria, se están desarrollando iniciativas específicas, como concursos y publicaciones de vídeos, como, por ejemplo, las recetas comprometidas con el clima de ECODES, apoyado por la Fundación Biodiversidad<sup>85</sup>, en las que una de las condiciones es que los ingredientes sean locales y de temporada, o el libro de recetas para aprovechar la comida que ha publicado el Ayuntamiento de Barcelona.<sup>86</sup>

**Generar un observatorio municipal y/o promover la generación de observatorios a otras escalas en los que se pueda denunciar aquellos discursos falsos en términos ambientales,** o aquellos que usan argumentos o imágenes en contra de una cultura alimentaria ecológica y de proximidad, que utilizan estereotipos en contra del medio rural a modo de violencia simbólica, etc. Esto sería necesario construirlo participativamente y generar un código de referencia,

84 [http://consum.gencat.cat/escola\\_de\\_consum/](http://consum.gencat.cat/escola_de_consum/)

85 <http://ecodes.org/cocinaporelclima>

86 [w110.bcn.cat/Mercats/.../Libre\\_ReceptesAprofitament.pdf](http://w110.bcn.cat/Mercats/.../Libre_ReceptesAprofitament.pdf)



de la misma forma que existe el código de comunicación de la CONGDE para las ONGD<sup>87</sup> o el código de autorregulación en el uso de argumentos ambientales en las comunicaciones comerciales del MAGRAMA,<sup>88</sup> o el estudio del currículum antiecológico de los libros de texto de Ecologistas en Acción.<sup>89</sup>

**Fomentar iniciativas formativas hacia los medios de comunicación locales.** Para que los mensajes mediáticos puedan superar lo estereotipado y construir una nueva mirada de la comunicación, tal y como se trabaja desde EHNE Bizkaia (ver caja). El alcance de estas iniciativas podría ser más amplio si contara con un mayor alcance en el sector mediante la participación del sector público y el apoyo de iniciativas similares con una dotación de recursos.

#### **EHNE Bizkaia, comunicación desde el caserío<sup>91</sup>**

El medio rural y el medio urbano vasco se han acercado mucho, demasiado quizá, en lo físico en los últimos 15 años, con una cementación del 130% de la tierra; en lo que concierne al imaginario colectivo, la mirada urbana y la rural viven muy alejadas. Para revertir esta tendencia, hace ya años que el sindicato EHNE Bizkaia se propuso trabajar en diferentes áreas desde la propuesta de soberanía alimentaria. En lo que concierne a la educación y la comunicación, el objetivo ha sido cambiar la mirada de la población urbana, además de dignificar la del propio sector.

Así, se está trabajando en la construcción de una nueva mirada, colaborando estrechamente con la Universidad y junto a la ONG Bizilur, cuestionando el papel de las profesionales de la comunicación y el rol relevante que tienen en la construcción del imaginario social. En ese sentido, es importante el trabajo relacionado con los mensajes construidos en torno al mundo rural y con las posibilidades de transformación que tiene la ciudadanía mediante nuevas herramientas comunicativas.

En 2016, ha sido especialmente exitoso el concurso puesto en marcha dentro del proyecto «Bide Berriak» (nuevos caminos), cuyo objetivo era desarrollar el «artivismo» e instar a la reflexión y al debate a través de diferentes fórmulas de expresión artística y comunicación. Para ello, se invitaba a enviar fotos, ilustraciones, audiovisuales o relatos que versaran sobre la construcción de la soberanía alimentaria. El premio consistía en diverso material y la posibilidad de participar en la COP21 en París. Esta fórmula ha conseguido llegar a la ciudadanía y al concurso se presentaron 192 obras de las cuales fueron premiadas ocho, dos de cada categoría, en la modalidad de premio de público y premio del jurado. Las obras pueden verse en la página web: <http://bideberriak.eus/lehiaketa-2015/>

87 <http://coordinadoraongd.org/codigo-de-conducta>

88 [http://www.magrama.gob.es/es/ceneam/recursos/mini-portales-tematicos/2011\\_articulo\\_Boletin\\_Autocontrol\\_tcm7-158554.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/ceneam/recursos/mini-portales-tematicos/2011_articulo_Boletin_Autocontrol_tcm7-158554.pdf)

89 [http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/curriculum\\_oculto\\_antiecolologico\\_libros\\_texto.pdf](http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/curriculum_oculto_antiecolologico_libros_texto.pdf)

90 Agradecemos la redacción del presente recuadro a Isabel Álvarez, de EHNE-Bizkaia.



**Establecer espacios municipales de diálogo de saberes y construcción de la memoria.** Estos pueden basarse en la idea de biorregión, bioterritorio o en otras formas de entender la ecodependencia (por ejemplo, de las ciudades respecto al medio rural, pero no solo). Se trata de poner en valor a través de iniciativas educativas saberes olvidados o relegados como, por ejemplo, se hace en el programa de las Agricultas<sup>91</sup> en los territorios rurales, o construir programas de construcción de la memoria biocultural en los territorios como el que se ha realizado en Nalda.<sup>92</sup> Es necesario ligarlo a iniciativas urbanas, como el ejemplo de Agrolab que se describe a continuación.

**Promover la conexión urbano-rural a través de programas concretos que relacionen saberes ligados a los distintos territorios y estilos de vida.** Iniciativas como el Agrolab que unen espacios urbanos de cultura digital y tecnológica como espacios rurales próximos de cultura agroalimentaria. Este tipo de propuestas pueden ser apoyadas mediante concursos públicos de ideas en las que diversas iniciativas pueden salir adelante, como por ejemplo es el caso de «Una ciudad, muchos mundos» de Intermediae,<sup>93</sup> que apoya seis proyectos diferentes que tratan de responder desde diferentes miradas y propuestas a un desafío amplio.

91 González, J.M. y Llobera, F. (2014) Transición, municipalismo y agroecología. *Revista Soberanía alimentaria*, nº 19. <http://www.soberaniaalimentaria.info/publicados/numero-19/167-transicion-municipalismo-y-agroecologia>

92 Ferrer, N. (2014) Memoria e identidad para transmitir alternativas. *Revista Soberanía alimentaria*, nº 19. <http://www.soberaniaalimentaria.info/publicados/numero-19/174-memoria-e-identidad-para-transmitir-alternativas>

93 [http://intermediae.es/project/una\\_ciudad\\_muchos\\_mundos/](http://intermediae.es/project/una_ciudad_muchos_mundos/)

**La agricultura como estilo de vida actual y conectada. Apuntes de comunicación en los laboratorios de agricultura abierta<sup>95</sup>**

En un contexto de crisis alimentaria y económica, en una comunidad con un alto porcentaje de tierras fértiles abandonadas y una generación con un 25% de desempleo, en Agrolab hemos querido promover una transición hacia sistemas alimentarios más conectados y valorados. Por un lado, interviniendo en el entorno rural, y por otro, desarrollando un plan de comunicación para cambiar la imagen de la agricultura en Madrid y volver a conectar la ciudad con el entorno rural. Este plan se ha centrado en tres amplios públicos objetivos:

1) La comunidad de Perales de Tajuña, a través del contacto con el ayuntamiento y la asociación de mujeres La Pera Espartera, y de una presentación del proyecto a los habitantes del pueblo centrada en el interés de recuperar la agricultura como motor de desarrollo. Actualmente, la comunicación se realiza a través de las interacciones en la parcela Agrolab, entre los participantes, los vecinos y las plataformas telemáticas Facebook y [www.agrolabmadrid.com](http://www.agrolabmadrid.com)

2) El público urbano de Madrid (con interés en incorporarse al sector y/o consumir agricultura de KM0), integrando la agricultura como una línea de trabajo en Media-lab Prado, centro de cultura digital e innovación social del Ayuntamiento de Madrid. Hemos intentado replicar, tanto en el campo como en la ciudad, el método de trabajo desarrollado en este centro y que se caracteriza por ser «abierto, colaborativo, experimental, meritocrático y cosmopolita» (Lafuente y Alonso, 2014:44). Nos apoyamos también en el concepto de prototipo para acentuar la relevancia de los procesos frente a los resultados.

3) Las organizaciones que trabajan por la transición agroecológica en la Comunidad de Madrid. Agrolab forma parte de la red regional Madrid Agroecológico, que surge en enero de 2015 para promover una transición agroecológica planteando alternativas a los sistemas agroalimentarios actuales.

**Desarrollar una estrategia cultural a favor de lo rural y de la reconexión identitaria.** Para ello, el ejemplo de Campo Adentro nos da pistas de qué pasos en términos de participación, diálogo, enfoque o marco son fundamentales para superar los desafíos que esbozábamos en el diagnóstico.

94 Recuadro elaborado por Carmen Haro, Marina García-Llorente, José Luis Cruz, Alejandro Benito

95 Recuadro redactado por Fernando García Dory, Coordinador del proyecto.



### **Arte, agricultura y territorio: apuntes sobre Campo Adentro, una estructura integral de producción agrocultural<sup>96</sup>**

Campo Adentro surge como un proyecto artístico sobre territorios, geopolítica, cultura e identidad en las relaciones campo-ciudad en España hoy. Con el objetivo de ensayar una estrategia cultural en favor de lo rural, estos planteamientos se concretan a lo largo de fases de tres años. La primera (2010-2012) empezó con una conferencia internacional, grupos de trabajo y talleres de formación de artistas para el trabajo en el medio rural, y un programa de producción que implica a 22 artistas en 22 pueblos por todo el Estado, así como otras tantas exposiciones en pueblos y en centros de arte de referencia en la metrópolis.

El proyecto provee una plataforma abierta para la investigación y la práctica de artistas, agricultores, intelectuales, agentes de desarrollo rural, gobernantes, comisarios y críticos de arte, entre otros actores del medio rural y urbano, para el encuentro, y de ahí trasladar sus contenidos al resto de la sociedad. En su inicio, implica a estructuras de gobierno (desde los Ministerios de Medio Rural y el de Cultura a ayuntamientos), centros de arte (Museo Reina Sofía, Matadero, La Casa Encendida, etc.), cinco universidades y movimientos sociales del medio rural como la Plataforma Rural.

El debate actual sobre los desequilibrios territoriales, la transformación del paisaje o la crisis ambiental y económica —por un lado, como primer aspecto clave— lleva la discusión hacia nuevas dimensiones, formulándose una crítica en múltiples capas por medio de la experimentación artística. Por ejemplo, a través de la obra de los artistas, el proyecto ha introducido la posibilidad de analizar las representaciones y las percepciones actuales de lo rural y cómo esto influye en la construcción de la identidad. También elaboran lecturas de lo rural desde la cultura contemporánea, que hagan visibles las amenazas y oportunidades que vive el campo español. Lo rural es esa última, acallada y persistente «otredad», vista con aprensión y distancia unas veces, con idealizado bucolismo otras. En cualquier caso, es necesario examinar este reservorio de memoria, de saberes, de relaciones, con la atención que merece en un momento incierto de transformación radical. El reencuentro entre campo y ciudad puede ser clave para la transición de nuestras sociedades hacia la sostenibilidad. De hecho, como segundo aspecto clave, renueva los lenguajes del arte al confrontarlo con contextos socioecológicos de emergencia que exigen del artista un compromiso, acercamiento y pertinencia distinto de él, de las formas más tradicionales de obra de estudio, o el modelo caduco que se venía entendiendo de relación «arte-naturaleza».

Campo Adentro ha servido para renovar en nuestro país enfoques y prácticas y ha recibido un reconocimiento internacional. De 2013 a 2015 se lleva a cabo un periodo de evaluación y reflexión, lanzando dos grupos de estudio, en Madrid y en Holanda, una línea editorial con 5 publicaciones y una renovación de marco teórico.

De 2016-2018 pasamos a una nueva etapa de producción: seguimos como INLAND ([www.inland.org](http://www.inland.org)) que pasa a tomar la forma de parainstitución y que extiende su metodología con proyectos en otros países de Europa (Finlandia, Italia, Reino Unido y Holanda. También estuvo presente en Turquía y mostrando resultados en la pasada edición de la Bienal de Estambul), rehabilitando una aldea modelo abandonada en Asturias (como base de operaciones y prácticas) y con una nueva forma de intervención en comarcas rurales, llamado Método Móvil.

## ARRAIGAR LAS INSTITUCIONES

Intentamos igualmente concertar políticas culturales y de desarrollo rural y estamos asesorando actualmente en este sentido a la Red Europea de Desarrollo Rural que conierte a las Redes Rurales Nacionales de todos los Estados miembros, y al Ministerio de Cultura español para un encuentro sobre cultura, participación y territorio. Esperamos que desde la Academia y los organismos de desarrollo rural y culturales se atienda a esta necesaria sinergia.

En definitiva, las políticas públicas orientadas a la comunicación, el fomento de la cultura alimentaria y la vinculación urbano-rural son múltiples, y aunque cuentan con aspectos específicos como pueden ser las estrategias culturales, los planes de comunicación, los observatorios, o los espacios de diálogo, están totalmente imbricadas en las otras políticas públicas que desde la práctica y desde la gestión dotan de congruencia los mensajes y sientan las bases para los discursos.



## 3.10. El nuevo campesinado emergente

Elisa Oteros-Rozas, Neus Monllor y Patricia Dopazo

### 1. Contexto

Llevamos años escuchando que el campo se muere y que los pueblos se abandonan. Suena un discurso reiterativo que predica la desaparición del campesinado porque es muy duro el trabajo, los márgenes económicos casi ni existen y el desprestigio social agota. Esta es la canción que se escucha en muchos de los círculos convencionales de productores agrarios, pero también en las administraciones de desarrollo rural, en las que el modelo agroindustrial ha conseguido su objetivo: desmotivar la base productiva para utilizarla como un factor más de producción.

Frente a este panorama desolador, están emergiendo en los últimos años experiencias agrarias nuevas que dan respuesta a la crisis sistémica del sector primario. En algunas zonas, esta tendencia se ha visto, si no desatada, cuanto menos incentivada desde 2008 por la crisis económica. La respuesta viene de la mano de personas —muchas de ellas jóvenes de origen rural o urbano— que son identificadas como el «nuevo campesinado». Personas que producen alimentos desde el pleno convencimiento de que el campo tiene futuro y de que el camino hacia un cambio de paradigma es posible. Monllor (2013)<sup>96</sup> identifica ocho elementos que definen las prácticas y las actitudes de esta nueva generación: la escala local, el medio ambiente, la diversidad, la cooperación, la innovación, el compromiso social, la autonomía y el decrecimiento. El resultado son modelos de producción y consumo alternativos al sistema agroindustrial, que basan sus valores en la proximidad, el respeto por el entorno y la calidad de los alimentos, entre otros.

La respuesta agroecológica en relación al relevo generacional del campo se identifica en infinitos lugares del mundo, siendo cada vez más visible y real. Una muestra de ello es la necesidad identificada por la Comisión Europea, que crea un grupo de trabajo formado por personas de once países diferentes que durante el año 2015 debatieron y analizaron el concepto del nuevo campesinado<sup>97</sup>. El resultado muestra la emergencia de nuevos perfiles de profesionales agrarios que crean empresas viables que alimentan los nuevos sistemas locales de producción y consumo. Al mismo tiempo, analiza las principales barreras de acceso al sector, para que el relevo generacional sea una realidad que articule el medio rural y que abastezca de alimentos de calidad a la población. Para consolidar esta tendencia se requieren políticas públicas que allanen el camino en una serie de cuestiones clave:

96 Neus Monllor, *El nuevo paradigma agrosocial, futuro del nuevo campesinado emergente*, Polis I (En línea), 34 | 2013, Publicado el 22 de julio de 2013, consultado el 3 de abril de 2016. URL: <http://polis.revues.org/8831>

97 Ver: New entrants into farming: lessons to Foster innovation and entrepreneurship- <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/new-entrants-farming-lessons-foster-innovation-and-entrepreneurship>



el acceso a la tierra, la formación y el acompañamiento durante el proceso de inserción, la transmisión y la revalorización de los conocimientos locales coherentes con los principios de la sostenibilidad, el acceso al mercado y la estabilidad económica, y las redes de apoyo para el intercambio de experiencias entre territorios y colectivos.

Lo que diferencia este capítulo de otros es que la clave principal que hemos observado para promover el relevo generacional es la necesidad de activar políticas públicas integrales, que articulen de forma coordinada todos estos aspectos. En las siguientes páginas miraremos a algunas iniciativas en marcha y propuestas sobre la mesa, desde la perspectiva de su impacto e interés para la atracción y el afianzamiento de jóvenes protagonistas de iniciativas agroecológicas, incluso sin relación previa con la actividad agraria o con el medio rural.

## **2. Breve diagnóstico. Descripción de los jóvenes en la agroecología**

Quienes mueven proyectos agroecológicos y están con su presencia y actividad empujando para dar la vuelta a las estadísticas de despoblamiento rural tienen diversos perfiles y recorren caminos diferentes. Puede que escuchemos hablar más de personas de perfil «neorural» debido a la novedad que supone su presencia en muchos territorios y a que sus actividades puedan tener mayor impacto o dar más que hablar en los pueblos.

En relación a los diferentes perfiles de personas jóvenes que se incorporan al sector agrario, son muy interesantes los resultados de un reciente estudio que han llevado a cabo la Fundación Mundubat y las Juventudes de COAG. En él se recogen los datos principales en el Estado español en relación a los procesos de relevo generacional en el campo y se realiza un enfoque específico sobre perfiles que responden a los principios de la soberanía alimentaria. El estudio, basado en una muestra de 325 encuestas en línea, muestra a personas que se incorporan con una media de 32,4 años de edad, la mayoría de origen urbano y con un porcentaje muy alto de mujeres. Muchas tienen estudios universitarios, sobre todo en humanidades y medio ambiente, y sin embargo no acostumbran a tener formación agraria. Sus actividades productivas son diversificadas y basadas en modelos de producción ecológica, de venta directa y de dimensión pequeña. Sus motivaciones principales son la pasión por el trabajo en el campo y la implicación social y política de producir alimentos saludables para la población local.

En la sistematización del proyecto La Revuelta al Campo se propone una clasificación de tres perfiles no cerrados, que en realidad tienen aspectos que pueden solaparse, como la relación con el mundo rural y el sentimiento de pertenencia, el nivel de estudios o las motivaciones políticas. Estos tres perfiles responden al concepto de nuevo campesinado: personas de diferentes orígenes agrarios que responden a un cambio de modelo agrario vinculado a orientaciones agroecológicas.

### **2.1 Jóvenes que toman el relevo de la actividad agraria familiar**

Habitualmente este relevo conlleva la introducción de cambios en el enfoque de la actividad, casi siempre reorientando la producción al sector ecológico y a la



comercialización local, o bien añadiendo innovaciones que le dan mayor viabilidad, autenticidad y originalidad al proyecto. Las generaciones que se incorporan suelen tener un nivel de estudios mayor que el de sus padres, así como una mayor familiaridad con las nuevas tecnologías de producción y comunicación. En estos casos, la sostenibilidad económica no suele ser un problema, ya que se trata de proyectos consolidados y en los que existe una experiencia transmitida en administración, manejo de rentabilidad, conocimiento de proveedores, etc.

## **2.2 Jóvenes de procedencia urbana que se trasladan al medio rural para iniciar proyectos agroecológicos**

Se trata de aquellas personas que han crecido en un ambiente muy distinto al rural, a menudo en grandes ciudades, y que en un momento determinado deciden trasladarse al campo, en grupo o en pareja, movidas en su mayoría por fuertes convicciones políticas y con un alto grado de motivación. Suelen tener un nivel de estudios alto que a menudo no tiene que ver con lo agrario, así como un alto nivel de implicación en diversas militancias sociales; dos aspectos que trasladan al medio rural con su presencia, aportando elementos nuevos cuya integración y permanencia supone un enorme reto. Conseguir la sostenibilidad económica de las actividades que emprenden es otro de ellos.

## **2.3 Jóvenes de origen rural que inician un proyecto en el medio rural desde cero**

Pertencen muchas veces a esa gran parte de habitantes de pueblos cuyos padres o abuelos dejaron de vivir del sector agrario, aunque muchas veces mantienen una parte de las tierras, que pueden ser retomadas por las generaciones más jóvenes. En otros casos, la posibilidad de contar con medios de producción familiares no se da, por lo que se comienza de cero, en el pueblo propio o en otro. Se trata de perfiles no muy diferentes a los neorrurales, ya que en muchos casos estas personas han estudiado y vivido mucho tiempo en ciudades, pero hay una diferencia importante: el conocimiento de los códigos y las dinámicas del mundo rural, que en este caso están más integradas.

# **3. Políticas públicas para el establecimiento de jóvenes en actividades agroecológicas**

## **3.1 Acceso a la tierra**

Las dificultades en el acceso a la tierra son uno de los limitantes principales para las nuevas incorporaciones a la actividad agraria. Frente a este problema, los bancos de tierras o bolsas de suelo han sido una política pública adoptada por diferentes países de Europa como Francia (con la sociedad estatal SAFER «Société d'aménagement foncier et d'établissement rural»), Alemania, Holanda o Europa del Este. Ya sea a través de la movilización de tierras de titularidad pública, la adquisición

pública de nuevos terrenos o la mediación para la cesión de tierras de propiedad privada, este formato ha sido probado también en varias zonas del Estado como Asturias, Galicia y Andalucía. Estas experiencias han puesto de manifiesto algunas limitaciones, como la falta de confianza de los potenciales arrendatarios en la Administración o el escaso interés por mantener el uso agrario de zonas periurbanas. Sin embargo, en la actualidad el Gobierno vasco parece apostar por los Centros de Intermediación de Suelo Rural en forma de «agroaldeas» (ver cuadro «Las agroaldeas»): polígonos de parcelas acondicionados para el uso agrario, preferiblemente de titularidad pública, cuya característica principal es su puesta a disposición de un número creciente de agricultores/as demandantes bajo arrendamientos de cuantía normalmente simbólica. En el capítulo 4.6 se detallan algunas de las experiencias y los aprendizajes que se han derivado de bancos de tierras en otras zonas.

### **Las agroaldeas<sup>99</sup>**

**Ámbito territorial de actuación:** la agroaldea de Urrullo (Lezo) es la primera iniciativa del Fondo de Suelo Agrario del Territorio Histórico de Gipuzkoa. La Diputación Foral de Gipuzkoa y la Asociación de Desarrollo Rural Behemendi suscribieron un convenio de colaboración para la creación de ocho huertos ecológicos rentables en los terrenos del caserío Urrullo de Lezo (102 820 m<sup>2</sup>), destinados a jóvenes agricultores.

**Año de inicio:** 2012.

**Objetivos:** promocionar la agricultura ecológica, crear puestos de trabajo directos y obtener un mayor rendimiento de unos terrenos en desuso, aprovechar el fuerte arraigo de la horticultura en esta comarca, para comenzar o extender su producción y comercialización.

**Principales acciones:** parcelas en régimen de arrendamiento destinadas a agricultura ecológica durante cinco años prorrogables. El precio oscila entre los 400 € y los 600 € anuales.

**Beneficiarios/as:** entre los solicitantes se pueden diferenciar agricultores con cierta experiencia que necesitan de mayor superficie o de mejores tierras y personas de origen urbano en situación de desempleo, con poca experiencia en la actividad agrícola. Actualmente, todas las parcelas están en reconversión a ecológico a través de ENEEK.

**Financiación:** El presupuesto de ejecución material de las obras de habilitación de los terrenos previsto fue de 107 438,02 € a partir de fondos propios de la Diputación Foral de Gipuzkoa y Behemendi. A raíz de ello, la Diputación Foral de Gipuzkoa y a través de GAZTENEK abre una línea de subvención para primeras instalaciones.

**Otra información de interés:** Este proyecto ha contado o cuenta actualmente con el apoyo o asesoría de diferentes agentes relacionados en temas de producción (Biolur, Abelur...), formación (Biolur, Hazi...) y comercialización (contratación desde Behemendi de una persona dinamizadora a jornada completa durante 9 meses). En Gipuzkoa, en la comarca de Donostialdea-Bidasoa, existen actualmente otras 8 parcelas en proceso de adjudicación. Las agroaldeas han sido valoradas como experiencias de éxito, al haber creado 40 puestos de trabajo fijo y otros tantos temporales.



### 3.2 Itinerarios de inserción

Existen diversos itinerarios de formación en actividades agrarias en el Estado español. Algunos de ellos van de la mano de itinerarios de inserción que persiguen acompañar a jóvenes/nuevos agricultores en los comienzos de sus proyectos agroecológicos.

Las siete escuelas de pastores en activo son un ejemplo de este tipo de iniciativas en las que se intenta implantar y asentar una actividad agropecuaria<sup>98</sup>. Entre ellas, L'Escola de Pastors de Catalunya ha desarrollado el Espai Test, una finca con 10 ovejas y 10 cabras, ubicada en Montenartró (Pallars Sobirà), en la que antiguos alumnos con un proyecto profesional propio pueden idear y desarrollar su proyecto minimizando la inversión económica y el riesgo. Los Espacios Test se están desarrollando en otras zonas y actividades, como es el caso de la experiencia del Ayuntamiento de Lleida, que pretende, con los huertos de Rufeá como vivero agroecológico, mantener la actividad agraria como base del desarrollo de la ciudad. Tras ponerse en marcha en 2013, ya hay tres horticultores ecológicos instalados y otros dos a punto de arrancar.<sup>99</sup>

Otro ejemplo de política pública para la dinamización local agroecológica es la Red TERRAE (ver cuadro «Red TERRAE»), un conjunto de municipios de todo el Estado comprometidos con la promoción y el apoyo de iniciativas agroecológicas.

#### Red TERRAE<sup>102</sup>

**Ámbito territorial de actuación:** la Red TERRAE tiene 40 municipios asociados en 8 CC. AA. de todo el Estado. En la actualidad hay escuelas activas con método TERRAE en municipios asociados en Extremadura, Valencia, Castilla-La Mancha, Cantabria, Castilla y León y Madrid. Hubo en Canarias, Andalucía y otras localidades de Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, etc., pero por falta de presupuesto se han detenido.

**Año de inicio:** 2012.

**Objetivos:** favorecer la producción para el autoconsumo y la alfabetización agroecológica, crear huertos sociales de autoconsumo para colectivos desempleados. A quienes presenten mejores aptitudes, acompañarles a una profesionalización neocampesina con enfoque agroecológico.

**Principales acciones:** formación, acceso a la tierra y acompañamiento a la comercialización mediante la marca ecoKm0 TERRAE. Todo se organiza en torno a un sistema de contratos que firman los usuarios, el ayuntamiento y, en caso de venta, los restaurantes o comercios que quieran usar la marca EcoKm0 TERRAE.<sup>103</sup>

98 Ver capítulo 3.8 (formación) para profundizar en las experiencias de las Escuelas de Pastores.

99 <http://sostenibilitat.paeria.cat/horta/viver-dagricultors-de-rufea>

100 Este recuadro ha sido redactado por Franco Llobera, como asistencia técnica a la Red Terrae.

101 <http://www.tierrasagroecologicas.es/web/wp-content/uploads/2014/10/Manual-Terrae-webdef2.pdf>

Beneficiarios/as: se divide en dos fases, una para el autoconsumo y otra para apoyar el protoemprendimiento. Se han realizado unas 50 acciones de la primera fase en todo el Estado —formando a unos 1000 alumnos— y unas 30 acciones de formación de protoemprendimiento para cerca de 300 alumnos.

Financiación: todas las escuelas se mantienen con recursos municipales y/o de formación para el empleo de las respectivas comunidades autónomas (de modo puntual y no coordinado en programas específicos agroecológicos). La mayoría de escuelas-cursos se iniciaron con recursos de formación continua y para desempleados en colaboración con FEAGRA CC. OO. en el marco de la transferencia del proyecto piloto TREDAR 2010-2012. Sería deseable que en el futuro se dedicaran fondos de los Planes de Desarrollo Rural y de los Grupos de Desarrollo Rural con enfoque LEADER.

Otra información de interés: la iniciativa está teniendo muy buen impacto y comprensión municipal como política propia, pero faltan personal y recursos, ampliar la extensión y la confianza en la transferencia del modelo de «escalada agroecológica». La clave del método es la figura del dinamizador de iniciativas locales agroecológicas (DILAS), que puede ser un trabajador municipal, una asistencia técnica, una cooperativa-asesoría, una asociación cultural agroecológica, etc.

Asimismo, para facilitar la integración social y económica de nuevos pobladores procedentes de otros países o de zonas no rurales en áreas especialmente despobladas, 18 grupos de acción local de Aragón, Castilla y León, Madrid y Cantabria, pusieron en marcha en 2004 el proyecto de cooperación interterritorial Abraza la Tierra. El proyecto arrancó gracias a los fondos de la Unión Europea LEADER y PRODER que los 15 grupos de acción local gestionaron inicialmente, ayudados por las administraciones locales, regionales y por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Los objetivos del proyecto son: 1) crear de una Red de Oficinas de Acogida de Nuevos Pobladores-Emprendedores para informar, asesorar y prestar apoyo al nuevo poblador-emprendedor tratando de conjugar sus necesidades personales y empresariales con los recursos del entorno; 2) realizar funciones de intermediación, preparando la acogida de los nuevos pobladores-emprendedores, promoviendo la sensibilización de la población local y la coordinación interinstitucional; y 3) fomentar la transferibilidad de las buenas prácticas en los procesos de asentamiento de población en zonas rurales.

### 3.3 Facilitación de la transmisión de saberes locales

Uno de los elementos centrales en el desarrollo rural agroecológico es la recuperación y la puesta en valor y en uso de los saberes locales mejor adaptados a la realidad física y cultural de cada zona, e integrarlos con los nuevos conocimientos agroecológicos técnicos y científicos. Rescatar conocimiento local/tradicional no siempre es fácil, pues quienes mejor lo conservan, es decir, la generación previa



a la implantación de la Revolución Verde, son ya muy mayores. En esta línea trabajan algunos proyectos colectivos como La Troje, que lleva cerca de 12 años recuperando la agrobiodiversidad de la Sierra Norte de Madrid, trabajando desde la investigación del conocimiento que atesoran los mayores hasta la reproducción de semillas, plantel y frutales de variedades tradicionales. En su actividad ha colaborado en varios proyectos con el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) y actualmente participa en una asociación comarcal que aglutina a agricultores, formadores, técnicos e investigadores para la promoción de las judías de la zona.

Asimismo, el Programa de Educación Ambiental en Pueblos Abandonados del MAGRAMA<sup>102</sup> acoge cada año a decenas de niñas y jóvenes que, mientras contribuyen a la recuperación cultural y el mantenimiento de pueblos abandonados (Búbal, Granadilla o Umbralejo), trabajan otros valores sociales y ambientales.

### 3.4 Facilitación de la sostenibilidad económica de los proyectos

Uno de los mayores retos que afrontan las nuevas experiencias agroecológicas es su viabilidad económica y social. Por económica, se entiende que la dedicación laboral pueda satisfacer las necesidades básicas de las personas que trabajan.

Para facilitar la viabilidad económica es muy útil la formación y el acompañamiento en la ardua tarea de entender la realidad contable y fiscal de los proyectos, con un acercamiento práctico y con pocos tecnicismos a cada experiencia productiva. Es necesario realizar un análisis realista de las principales variables económicas y de los términos imprescindibles a tener en cuenta.

Una muestra de esta aproximación son los talleres que ha impulsado la Asociación Rurbans en el marco de la Escuela de Pastores de Cataluña, el Colectivo l'Esquella en Agres o el Ayuntamiento de Morella. Con el nombre de «Seminarios de economía de resistencia para agricultores/as felices» o «Cómo producir alimentos y llegar a fin de mes», la propuesta de taller nace de una necesidad común: interpretar en términos económicos y financieros la realidad de las experiencias agroecológicas para que sean viables y perduren en el tiempo. Adquirir nociones básicas de economía aplicada a modelos productivos agroecológicos, incluyendo la comprensión de los factores económicos y financieros, los flujos de caja, los costes fijos y los variables y el umbral de rentabilidad, entre otros, es el objetivo práctico que en estos talleres se plantean.

### 3.6 Creación de redes de apoyo y fomento de la DLAE

Conocer directamente experiencias de personas emprendiendo proyectos agroecológicos tiene un gran potencial movilizador e inspirador. Esta es la premisa en la que se basa la iniciativa Future-Farmers.net, un sitio web que recopila

<sup>102</sup> <http://www.magrama.gob.es/es/ceneam/programas-de-educacion-ambiental/pueblos-abandonados/>



vídeos de proyectos agroecológicos protagonizados por personas jóvenes en toda Europa y que a su vez motivó «La revuelta al campo», que traslada esta idea a proyectos del Estado español, aunque con una mirada más vivencial y política. Otro ejemplo en este sentido es la Asociación Neo-Agri, fundada en 2015, que pretende promover el intercambio de conocimientos y la creación de redes entre nuevos campesinos, así como entre estos y los agricultores establecidos.

En esta línea, desde Ecologistas en Acción se realizan —desde hace 3 años, con apoyo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente— unas jornadas sobre canales cortos de comercialización. Tanto la gran afluencia como las evaluaciones han sido siempre positivas y dan a entender la importancia de encontrarse, conocerse y tener espacios de construcción colectiva.

Otro ejemplo en esta línea es el de Jóvenes Dinamizadores Rurales<sup>103</sup>, un proyecto de cooperación promovido y desarrollado por nueve grupos de acción local de Aragón.<sup>104</sup> El proyecto pretende potenciar entre jóvenes de entre 14 y 30 años actitudes emprendedoras e iniciativas que revitalicen el medio rural a través de su implicación en el desarrollo de sus pueblos. Realizan encuentros intercomarcales, generan recursos y herramientas que ayuden al emprendimiento en el medio rural y han dinamizado un proceso participativo en el que 700 jóvenes han contribuido a la redacción de estrategias para el nuevo periodo LEADER 2014-2020. El proyecto cuenta con la financiación de la Unión Europea, el Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón y el Instituto Aragonés de la Juventud.

#### 4. Conclusiones

La crisis de los modelos productivos tradicionales es una oportunidad para reinventar el sector agrario y para superar sin miedo viejos estereotipos encallados en miradas excesivamente convencionales. El nuevo campesinado que labra el campo del futuro está sembrado de diferentes perfiles agrarios que necesariamente deben cooperar entre ellos, como son mayores y jóvenes, tradicionales y nuevos, urbanos y rurales. La diversidad de modelos productivos y de personas que emprenden en una renovada agricultura forma parte del cambio de paradigma hacia una realidad agroecológica, tanto en espacios rurales como urbanos. ¿Cómo transforman el entorno estos proyectos? ¿Cómo transforman también a quienes los impulsan? ¿Qué relaciones establecen? ¿Cómo afrontan la dificultad de conseguir la sostenibilidad económica? ¿Cuáles son sus motivaciones y aspiraciones? Las respuestas a estas preguntas transmiten que estas actividades producen mucho más que alimentos sanos. Desde las instituciones son muchos, diversos y a veces sencillos los pasos que se puedan dar para apoyar este camino de emprendimiento.

103 <http://www.dinamizomipueblo.es>

104 Grupos de acción local de las comarcas de Cuencas Mineras, Jiloca, Daroca, Bajo Aragón, Matarraña, Bajo Aragón Caspe-Baix Aragó Casp, Ribera Baja del Ebro, Monegros, Ribera Alta del Ebro, Hoya de Huesca, Cinco Villas y Jacetania.



**Algunas ideas clave para concluir**

- La respuesta agroecológica en relación al relevo generacional del campo se identifica en infinitos lugares del mundo, siendo cada vez más visible y real también en el Estado español.
- Quienes mueven proyectos agroecológicos y están con su presencia y actividad empujando para dar la vuelta a las estadísticas de despoblamiento rural, tienen diversos perfiles y recorren caminos diferentes, pero todos ellos se conocen como «nuevo campesinado».
- El acceso a la tierra, la formación y el apoyo a la inserción agraria —con especial atención a la formación en gestión económica—, el contacto con los saberes locales y las redes de apoyo entre iniciativas agroecológicas son elementos clave para facilitar el afianzamiento del nuevo campesinado.





# **Bloque 4**

## **Políticas públicas en la escala autonómica**

## 4.1. Ordenar el territorio desde un enfoque biorregional

Nerea Morán

### 1. Territorios invisibles

El modelo territorial del Estado español presenta una intensa polarización urbano-rural; las ciudades han ampliado su influencia funcional, concentrando población y empleo, consumiendo cada vez más suelo y absorbiendo recursos; mientras los espacios rurales han sufrido procesos de abandono económico y territorial. Las áreas más urbanizadas de nuestra geografía se localizan en torno a Madrid y Barcelona, ciudades-región cuyas áreas de influencia superan incluso los límites autonómicos, y en el litoral y los archipiélagos. La otra cara de la moneda se encuentra en el interior peninsular, donde la polarización urbano-rural se replica a menor escala, concentrando población y actividad económica en las ciudades medias.

Este modelo territorial se apoya en el desarrollo de una red de infraestructuras que permite la circulación de flujos de materiales, energía, información y personas hacia y desde las ciudades, y la dispersión de la urbanización. La expansión de esta estructura urbana hiperconectada se superpone a un territorio concebido como vacío, del que se ignoran otras funciones y usos, como puede ser el agroalimentario, desperdiciando el potencial y la memoria territorial. Pero el territorio que no se quiere ver supone en realidad la mayor parte de nuestra geografía, puesto que el espacio rural constituye un 90% de la superficie estatal (MARM, 2009), aunque solo el 31% de la población reside en él (Serrano, 2015), y lo que es más inquietante, el porcentaje de población activa en el sector agrario es solo de un 4%, siendo además un perfil cada vez más envejecido y con dificultades de relevo generacional.

Pese a su extensión y a su importancia estratégica como recurso finito, el suelo agrario está gravemente amenazado, tanto por la presión urbanizadora como por el deterioro de sus condiciones. Como se indica en el estudio *Estructura de la propiedad de la tierra en España. Concentración y acaparamiento* (Soler y Fernández, 2016), en la última década la destrucción de tierra agrícola se ha producido a un ritmo de más de 80 000 ha al año, y la disminución de superficie agrícola útil debido al abandono se puede contabilizar en 650 ha al día. La estructura de la propiedad también se va transformando, siendo las principales tendencias la desaparición de pequeñas explotaciones agrarias (de menos de 5 ha), la concentración de propiedad y la creciente presencia de sociedades mercantiles, mientras las tierras de gestión comunal se ven amenazadas de privatización por causa de diversas reformas normativas.

El entramado de herramientas que sirve para organizar y desarrollar este modelo territorial combina competencias municipales (planeamiento general), autonómicas



(legislación, ordenación del territorio, planificación sectorial) y estatales (legislación y planificación sectorial). En la escala supramunicipal, con variaciones en su denominación según la comunidad autónoma, encontramos estrategias y directrices de ordenación del territorio como el instrumento marco que define el modelo para el conjunto del espacio autonómico, y en el que se recogen las determinaciones tanto vinculantes como orientativas que serán desarrolladas en planes territoriales parciales o subregionales (de escala provincial, metropolitana o de otro tipo de ámbitos), y en planes y proyectos sectoriales (vivienda, equipamientos, infraestructuras, espacios naturales...). En la práctica, la coordinación entre los ámbitos sectoriales y territoriales no siempre es clara. Las diferencias temporales en la redacción de los documentos y los objetivos a menudo divergentes hacen que el modelo territorial no siempre sea compartido ni respetado. Por tanto, encontramos una primera dificultad en la sectorialización, la descoordinación y la falta de coherencia entre las distintas actuaciones que dentro de sus competencias realiza cada sector.

Pero el principal problema es la invisibilización de los valores de los espacios y actividades agrarios en la concepción del modelo territorial. Aunque la exposición de motivos de los documentos estratégicos y normativos siempre se refiere a la sostenibilidad territorial y a la protección de sus recursos, estas premisas no se trasladan con igual claridad en la aplicación práctica. La atención a los diversos espacios, que efectivamente se muestra en las fases de información e incluso en la protección de suelos, queda relegada y a menudo se ignora o se modifica ante nuevas posibilidades de inversión consideradas de mayor interés regional. Son habituales casos en los que las promesas de creación de empleo en forma de megaproyectos urbanizadores o turísticos han derivado sin mucho problema en el anuncio de la reformulación de normas reguladoras.

El modelo territorial, materializado en instrumentos de planificación, ordenación y gestión, es consecuencia del modelo económico, de modo que las políticas de ordenación del territorio no pueden por sí mismas asegurar cambios efectivos si no se desarrollan en paralelo a la orientación agroecológica de otras políticas públicas. El problema de fondo es la desterritorialización de un modelo económico que ignora las potencialidades y los recursos específicos de cada espacio, apostando por la implantación de un modelo urbanocéntrico, homogeneizador y definido desde la lógica de la competitividad entre territorios.

## **2. Reterritorializar la soberanía alimentaria**

En una planificación con un enfoque biorregional, el desarrollo urbano no es el único objetivo, sino uno más de los elementos que conforman territorios complejos entendidos como sistemas socioecológicos. La relación virtuosa entre las dimensiones biofísica, social y construida es central para definir el proyecto territorial (Magnaghi, 2011), por lo que se requiere un conocimiento profundo del funcionamiento del sistema: identificar sus recursos y necesidades de mantenimiento y reproducción en función de sus límites ecológicos, rescatar y actualizar las formas



de gestión sostenible presentes en su memoria biocultural, repensar el mismo hecho urbano desde la vinculación urbano-rural y reequilibrar la población y las actividades con una lógica de proximidad, autosuficiencia, cooperación y desarrollo endógeno.

## 2.1 Valoración y protección de los espacios agrarios a escala regional

Los espacios agrarios deben entenderse como un bien común y un recurso vital para el abastecimiento alimentario a escala regional, aunque en el modelo territorial contemporáneo no cumplan una función de abastecimiento de proximidad y, por tanto, su importancia estratégica se encuentre invisibilizada. Como referencia de mecanismos para incorporar esta perspectiva podemos observar otros ámbitos en los que sí se establecen determinaciones para proteger, ordenar y gestionar recursos, como es el caso del agua: de modo que se delimitan los espacios de captación, se organizan las infraestructuras que aseguren su calidad y distribución a la población, y es necesario demostrar que se podrá satisfacer la demanda de los usos previstos para que se autoricen nuevos desarrollos urbanos.

Valorar los espacios agrarios desde esta perspectiva justifica establecer una protección específica que impida su degradación y desaparición. Los suelos de mayor calidad agrológica deben ser protegidos por sus cualidades intrínsecas, pero también es necesario valorar la importancia contextual que tienen otros espacios agrarios aptos o no para el cultivo (espacios de secano, pastizales, etc.) considerados dentro de unidades territoriales de referencia a escala regional y subregional. Por tanto, es preciso evaluar su superficie, diversidad y calidad en distintos radios de proximidad en función de la población, la superficie de suelo ocupado por otros usos y el grado de fragmentación y presión urbana que presenten. De este modo, en ámbitos fuertemente urbanizados tendrá sentido conservar y actuar sobre suelos en situaciones de fragilidad aunque no sean de la más alta calidad. La forma de abordar esta valoración es multiescalar, desde la organización interna de los subsistemas territoriales hasta la organización regional, identificando las relaciones de cooperación y complementariedad que se pueden establecer entre unas áreas y otras, tanto en relación a las necesidades de abastecimiento urbano como a las relaciones entre espacios agrícolas, ganaderos y forestales.

En la práctica podemos identificar distintas formas de protección de espacios agrarios, bien por su inclusión en áreas naturales,<sup>105</sup> bien por estar en planes metropolitanos.<sup>106</sup> También existen ejemplos de planes territoriales específicos, como el Plan Territorial Sectorial Agroforestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco,<sup>107</sup> que siguiendo la matriz vinculante definida en las Directrices de Orde-

105 Como pueden ser los Parques Rurales Canarios, que son una de las categorías de protección de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos. Espacio Natural Protegido según la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias.

106 Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, aprobado el 20 de abril de 2010 (DOGC n.º 5627 - 12/05/2010).

107 Plan Territorial Sectorial Agroforestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado en Decreto 177/2014, de 16 de septiembre de 2014 (BOPV 17/10/2014).



nación del Territorio establece categorías de protección de suelo. Aunque se trata de un instrumento interesante por ser de los pocos existentes en todo el Estado, su efectividad ha sido cuestionada debido a que su redacción se ha dilatado 17 años y a que existen espacios de alta calidad agrícola en distintas comarcas que siguen estando reservados para el desarrollo urbano (Ambientalia21, 2016).

#### **Planes metropolitanos y planes de aglomeración urbana** (*Ana Zazo Moratalla*)

La existencia de una planificación supramunicipal que delimite y defina la protección de un agrosistema en su conjunto resulta clave para asegurar la continuidad de ese espacio en el tiempo, aunque no suficiente. Los municipios, que ostentan las competencias urbanísticas, reciben de este modo orientaciones unitarias sobre el trato que debe realizar el planeamiento municipal en el espacio agrario y permite que el desarrollo de la actividad pueda ser homogéneo, al menos en términos urbanísticos. Esta protección debe ser realizada, como mínimo, a escala supramunicipal mediante directrices territoriales que impliquen una restricción y una regulación de usos y que favorezcan el desarrollo endógeno de la actividad agraria.

El caso del Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976 es el paradigma en este sentido, ya que no solo delimita el espacio agrario del área metropolitana —que se limita casi exclusivamente al área de la Vall Baixa y Delta del Llobregat—, sino que también lo clasifica como suelo no urbanizable de protección agrícola (clave 24) dándole una normativa y regulación de usos unitaria y homogénea. Los 14 municipios con suelo en esta área poseen las competencias urbanísticas y son los encargados de gestionar el PGM en su término municipal. La existencia de este plan ha salvado el suelo agrario de algunos de los municipios que, de no existir, habría perdido su vocación agrícola en las épocas del desarrollismo. Este plan también ha favorecido la gestión unitaria de todo el espacio mediante la implantación del Parque Agrario del Baix Llobregat que se realiza desde un ente gestor, el consorcio, también supramunicipal, que desarrolla medidas de dinamización agraria en todo el ámbito.

Otros instrumentos más replicables son los planes de ordenación territorial de la aglomeración urbana desarrollados en las ciudades andaluzas de Málaga, Granada, Sevilla o Jaén, y que proporcionan unas directrices vinculantes sobre el ámbito metropolitano, urbano y no urbano. El modelo de cada plan es diferente, pero su bondad es la capacidad de cartografía unitaria de las áreas de regadío y zonas agrícolas, y la capacidad de clasificar el suelo por valor productivo, restringiendo los usos que en esa área puedan desarrollarse.

## **2.2 Los sistemas agrarios como elementos estructurantes del territorio**

En los instrumentos de ordenación del territorio son centrales dos tipos de sistemas: por una parte, el sistema urbano, que se define estableciendo los espacios para el crecimiento urbano y para el trazado de infraestructuras (de transporte, energía, saneamiento, etc.); y, por otra parte, las redes de espacios naturales, que



protegen las áreas que por sus valores se deben preservar de la urbanización. Sin embargo, los espacios agrarios, más que como sistemas delimitados, parecen surgir en negativo, como el suelo que no presenta especial interés natural y que tampoco es útil dentro del esquema de urbanización.

En realidad, planificar desde estos espacios, entendiéndolos no solo desde su capacidad productiva, sino también ecológica, supondría un vuelco fundamental para la definición del modelo de ordenación y gestión territorial. Desde esta perspectiva, se deberían delimitar los elementos y las áreas principales para asegurar su integridad; especificar y reglamentar los usos y actividades adecuados en cada una de ellas, y las actuaciones para su mejora; identificar y planificar las infraestructuras y equipamientos asociados, etc. Aparte de la actividad agraria que requerirá condiciones de tamaño y continuidad para asegurar la viabilidad productiva de cada tipo de agrosistema, se deben considerar otras funciones de soporte ecológico y regulación de ciclos naturales que guíen los criterios de clasificación y ordenación, como la contribución a la conectividad ecológica a distintas escalas (continuidad y diversidad del mosaico agroforestal), la gestión hidrogeológica o el control de la erosión, por ejemplo. En este sentido, es necesaria una visión ecosistémica, que tenga en cuenta las vocaciones productivas de cada territorio y el impacto que generan los sistemas de manejo (Carpintero, 2015) sobre la biodiversidad, los recursos hídricos o la fertilidad del suelo (ver capítulo 4.7 sobre regadíos). Para que estos espacios cumplan correctamente las distintas funciones, es necesario identificar, repensar y complejizar las prácticas de gestión tradicional que han sido capaces de mantener y explotar los recursos de forma sostenible, definiendo reglas para el uso y la gestión de los mismos (ver capítulo 4.13).

Los espacios agrarios pueden de esta forma cumplir un papel estructurante en la ordenación del territorio como sistemas con entidad propia compuestos de elementos diferenciados en función de su localización y características. De este modo, se pueden definir distintas tipologías, asignarles unas funciones prioritarias y especificar los usos y normas de gestión en cada una. En este sentido, existen referencias de instrumentos utilizados en diversos países para marcar el límite de la urbanización, ordenar la transición urbano-rural o permitir la conectividad ecológica, como anillos verdes (Gran Bretaña, Alemania, España), zonas agrícolas protegidas y perímetros de protección y revalorización de espacios agrícolas y naturales periurbanos (Francia), corredores ecológicos y áreas de reserva del paisaje (Italia, Alemania), distritos agrarios (Estados Unidos), etc. (Verdaguer y Vázquez, 2010; Matarán, 2013).

Por otra parte, reterritorializar el sistema alimentario no pasa solo por la protección de suelo, sino que requiere pensar en la organización de la cadena alimentaria en su conjunto, relacionando los espacios de producción con los de transformación, logística y comercialización, así como revincular la gestión de los residuos con el aporte orgánico de nutrientes al suelo. Esto supone definir las escalas y los ámbitos funcionales adecuados que orienten la localización y el uso de equipamientos, servicios e infraestructuras, como espacios de almacenamiento, centrales de venta y distribución, centros de gestión de residuos, etc. (ver en 3.2. y 3.5).



### Esquema director de la región de Île de France<sup>108</sup>

Se trata de un plan vinculante al que deben adaptarse los instrumentos urbanísticos de menor escala. Ordena un territorio en el que viven 11,5 millones de habitantes, compuesto por más de 1000 municipios, en el que se encuentra el área metropolitana de París, y en el que un 53% del territorio es agrícola. El seguimiento se realizará desde observatorios sectoriales y con una serie de indicadores. Entre sus objetivos incluye salvaguardar zonas agrícolas y restaurar su continuidad con cuñas de penetración hacia las áreas más urbanizadas, diversificar la producción y aumentar el emprendimiento en todos los segmentos de la cadena alimentaria, incrementar el abastecimiento de proximidad de productos frescos o destinados a otros sectores (como obras públicas). Además, mantener y crear los equipamientos necesarios (silos, molinos, mataderos, queserías, conserveras...) y fomentar la creación de ecopolos de innovación rural. En sus disposiciones normativas, define los espacios libres protegidos y sus usos, entre los específicamente agrícolas: trama verde metropolitana, límites urbanos de interés regional, áreas periurbanas del anillo verde y zonas homogéneas de carácter rural. En estos espacios, limita la edificación a las instalaciones necesarias para la actividad agrícola o a servicios públicos de interés colectivo, priorizando la continuidad de espacios libres, para lo que establece una serie de corredores de conectividad agroforestal y ecológica que se deben mantener o crear, especialmente en las áreas de mayor presión urbana y de infraestructuras.

## 2.3 Intervenir y gestionar

La protección normativa de los espacios agrarios es el primer paso para su conservación, pero no es suficiente; son precisas, además, medidas que aseguren una gestión activa y el desarrollo de acciones que mejoren la capacidad de estos espacios para desarrollar sus funciones.

La figura de parque agrario es un ejemplo de referencia en este sentido, pues combina la protección de suelo con la dinamización de la actividad por parte de un ente gestor específico, con representación de las distintas escalas de la Administración y agentes económicos y sociales. Estos entes deben tener competencias y recursos para promover acciones que respondan a las necesidades tanto productivas como ecológicas y patrimoniales; por ejemplo, regular los usos, proveer de equipamientos y servicios, facilitar al acceso a nuevos agricultores, gestionar el patrimonio, establecer compensaciones... (Yacamán y Zazo, 2016).

En el Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia<sup>109</sup> se plantea un esquema similar estableciendo una figura de protección, una normativa

108 SDRIF (2013) Île-de-France 2030. Schéma Directeur de la Région Île-de-France adopté par la délibération du Conseil Régional n° CR97-13 du Octobre 2013 et approuvé par le décret n°2013-1241 du 27 Décembre 2013.

109 Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia, pendiente de aprobación definitiva.



de ordenación y unos proyectos de dinamización, junto a la conformación de un ente gestor. En este plan se definen varias estrategias relacionadas con la rentabilidad agraria (superficies y unidades de explotación, mejora de canales de distribución), compensaciones por otras funciones (custodia del territorio, servicios ambientales y conservación del paisaje) o infraestructura verde (determinaciones sobre crecimiento urbano y trazado de infraestructuras).

Para que la gestión sea efectiva, también son necesarios sistemas de evaluación y seguimiento. Existe un extenso trabajo de recopilación de datos ambientales, socioeconómicos y físicos georreferenciados a través de los servicios de información territorial de las comunidades autónomas, que pueden ser una base de datos fundamental para evaluar la situación de partida y hacer un seguimiento de la evolución del territorio en las distintas dimensiones expuestas, mediante indicadores y análisis específicos.

#### **2.4 Avanzar hacia una nueva cultura del territorio en la definición de un proyecto compartido**

Para construir un proyecto territorial compartido es necesario articular procesos que sumen y contrasten las perspectivas no solo de las distintas escalas y áreas de la Administración pública, sino también de los actores económicos y especialmente de los sociales. Por una parte se deberán coordinar las medidas de desarrollo rural, medio ambiente, planificación hidrológica, etc., asegurando que no sean contradictorias y que se incorpore una visión holística y un trabajo transdisciplinar en todo el proceso de planificación, desde la información y el diagnóstico hasta la definición del modelo territorial, su regulación y sus instrumentos de gestión. Pero, además, es preciso integrar en este proceso a los actores sociales, superando las limitaciones de los mecanismos habituales de participación, que suelen ser de tipo reactivo (presentación de alegaciones) o consultivo (mesas de seguimiento, consejos sectoriales, etc.), pero raramente son vinculantes ni se integran formalmente en el proceso de diagnóstico y planificación.

Para definir una visión regional integral y compartida, se debe trabajar sobre los distintos ámbitos sectoriales y escalas territoriales, en sucesivos espacios de reflexión y deliberación que permitan confrontar las distintas visiones e intereses, y comprender los efectos, impactos y compromisos que supone desarrollar determinado modelo territorial, generando en el proceso los apoyos y alianzas necesarias para alcanzarlo. Instrumentos de referencia serían las fórmulas de custodia del territorio o la adaptación al espacio regional de los Contratos de Río<sup>110</sup>. Un ejemplo interesante de proceso participativo a esta escala es el que se ha llevado a cabo en el Plan Regional de Paisaje de la Puglia<sup>111</sup>, en Italia, que combina acciones locales (mapas

110 Herramienta de gestión en el que usuarios y entidades públicas definen y se comprometen en un proyecto compartido para la gestión de una cuenca hídrica. Surge en Francia en los años 90 (contrat de rivièrre), con aplicaciones también en Italia (contratto di fiume), y ha empezado a utilizarse en nuestra geografía con el caso de la cuenca del Matarranya (que abarca 27 municipios de Aragón, Cataluña y Valencia).

111 Ver herramientas de participación del *Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR)*, Regione Puglia, y la red de Ecomuseos: Sistema Ecomuseale della Puglia



colaborativos), intermunicipales (ecomuseos, conferencias de áreas subregionales) y regionales, con espacios de participación presenciales y telemáticos en los que se identifican los elementos y procesos de identidad y patrimonio territorial, la visión compartida para su futuro y los objetivos, líneas de actuación y acciones concretas para su gestión.

### **Euskal hiria, nora zoaz? | Ciudad vasca, ¿dónde vas?**<sup>114</sup>

Se trata de la propuesta de Desazkundera-DOT a las Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV, en proceso de revisión, ordenadas en forma de estrategias y objetivos temáticos. El título hace referencia a la marca institucional que el Gobierno vasco utiliza como marco de su política territorial: Euskal Hiria (Ciudad Vasca).

Entre otros temas se plantea que las DOT deben asegurar el equilibrio entre biocapacidad regional y huella ecológica como premisa para la designación de usos del suelo y protección de los recursos. En referencia al incremento de soberanía alimentaria, se propone una protección vinculante pormenorizada y una reserva legal de suelo para la producción alimentaria; así como asegurar el acceso a infraestructuras locales o comarcales de transformación y comercialización, frente al modelo de grandes estructuras logísticas y comerciales. Se apunta a la necesidad de buscar la sostenibilidad y la complementariedad en la gestión de los sectores agrícola, ganadero y forestal. La identidad territorial se propone como referencia para la ordenación, reestructurando la red tradicional de pequeños núcleos urbanos y recuperando los fondos de valle como espacios de calidad frente a su designación como ejes de infraestructuras y usos urbanos. Además, plantea la necesidad de descentralización, coherencia intersectorial, capacidad de ejecución y gobernanza deliberativa.

## **3. Ideas fuerza**

- Integrar los espacios agrarios en la ordenación y la gestión del territorio como sistemas territoriales con una entidad propia.
- Delimitar, definir y proteger los espacios, del mismo modo que se hace con otros sistemas territoriales. Evaluar su estado y determinar sus necesidades para establecer medidas que reviertan su fragmentación y degradación.
- Relacionar la protección de suelos agrarios con la planificación de estructuras de transformación, transporte y logísticas para asegurar el correcto desarrollo de la actividad en ámbitos funcionales de referencia a escala supramunicipal. Fomentar vínculos urbano-rurales e intercomarcales.

<sup>112</sup> Desazkundera-DOT (2013) Euskal Hiria Nora Zoaz? Comisión de Ordenación del Territorio del Grupo Desazkundera (Colectivo decrecentista de Euskal Herria).

- Definir herramientas de gestión y planes de acción e intervención que permitan mantener o recuperar la capacidad productiva orientada al consumo de proximidad, a la vez que cumplir las funciones ecológicas y culturales que tienen estos espacios.
- Establecer los medios para facilitar la participación de los distintos actores, escalas y ámbitos sectoriales en la definición de un modelo territorial compartido y en la gestión del territorio.

## Referencias

- AMBIENTALIA21 (2016), Diagnóstico del sistema alimentario local de Nerbioigoiena, Informe.
- CARPINTERO, Oscar (dir.) (2015), *El metabolismo económico regional español*. FUHEM Ecosocial, 1127 págs.
- MARM (2009), *Población y Sociedad Rural. Análisis y Prospectiva - Serie AgrInfo nº12*. Subdirección General de Análisis, Prospectiva y Coordinación, Subsecretaría. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- MAGNAGHI, Alberto (2011), *El proyecto local. Hacia una conciencia del lugar*. Ed. Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona.
- MATARÁN, Alberto (2013), Participación social en la protección activa de los espacios agrarios periurbanos: un estado de la cuestión. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 63, pp. 57-79.
- SERRANO, Antonio (2015), *De la transformación urbanizadora y especulativa 1998/2008 a la crisis 2008/2014. Perspectivas y riesgos en el horizonte del 2020*. En SERRANO, Antonio (coord.) (2015) *Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo*. Edita Universitat de València.
- SOLER, Carles; FERNÁNDEZ, Fernando (2016), *Estudio Estructura de la propiedad de la tierra en España. Concentración y acaparamiento*. Coordinado por Fundación Mundubat y Revista Soberanía Alimentaria.
- VERDAGUER, Carlos; VAZQUEZ, Mariano (coords.) (2010). *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. GIAU+S, UPM, CEA Vitoria. <http://habitat.aq.upm.es/eacc>
- YACAMÁN, Carolina; ZAZO, Ana (coords.) (2016), *El parque agrario. Una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. Ed. Heliconia.



## **4.2. Políticas y actuaciones públicas para fortalecer la conservación de los espacios naturales por medio de la agroecología<sup>113</sup>**

Marta Múgica, Diego García, Carlota Martínez, Francisco Rivero

La agricultura y la ganadería han sido históricamente dos factores clave en la transformación humana de los ecosistemas, especialmente en áreas como la región mediterránea, donde la pervivencia de determinadas prácticas agrarias ha favorecido la expansión de determinados hábitats y especies y el aumento de la biodiversidad. La presencia de estas prácticas en la mayoría de los espacios naturales protegidos no solo es deseable, sino que es necesaria para la conservación, por lo que su gestión e incentivo se hace también imprescindible dentro de las políticas de conservación de la naturaleza a escala local, regional, nacional e internacional.

La política europea en materia de conservación de la naturaleza se refleja fundamentalmente en la Red Natura 2000. Tras más de 20 años desde la aprobación de la Directiva Hábitats, todos los Estados miembros de la Unión Europea se encuentran inmersos en la protección efectiva de los espacios que conforman la Red. Dicha protección incluye medidas e instrumentos de diversa índole, entre los que se encuentran aquellos dirigidos a regular o incentivar determinadas prácticas agrarias por su importancia para la conservación. Hay que recordar que la práctica totalidad de los espacios naturales protegidos por la legislación nacional y autonómica (parques nacionales, parques naturales, reservas naturales, monumentos naturales, paisajes protegidos) forman parte de la Red Natura 2000.<sup>114</sup>

### **1. La Red Natura 2000 y la relevancia de las prácticas agrarias**

La Red Natura 2000 es una red ecológica europea formada por un conjunto de áreas dedicadas a la conservación de la biodiversidad. De hecho, es la mayor red de áreas protegidas del mundo y probablemente la única red internacional con un soporte legal de obligado cumplimiento: dos directivas europeas y su transposición al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro. Su finalidad

<sup>113</sup> Los ejemplos que se incluyen en este artículo son parte del estudio que hicieron los autores en el proyecto "Prácticas agrarias ecológicas y turismo sostenible en áreas protegidas: ganamos todos" coordinado por la Fundación Fernando González Bernáldez y EUROPARC-España y cofinanciado por el Fondo Social Europeo a través del Programa Empleaverde de la Fundación Biodiversidad en 2014

<sup>114</sup> Para más información sobre las figuras legales y los objetivos de los espacios naturales protegidos, pueden consultarse los anuarios producidos por EUROPARC-España y su página web ([www.redeuroparc.org](http://www.redeuroparc.org)).



es contribuir a detener la pérdida de biodiversidad. Se crea en 1992 tomando como base la Directiva 92/43/CE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en adelante, Directiva Hábitats) y la Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves silvestres (en adelante, Directiva Aves).

El objetivo de la Red Natura 2000 es garantizar la conservación, en un estado favorable, de determinados tipos de hábitats y especies en sus áreas de distribución natural, por medio de zonas especiales para su protección y conservación. Para ello, establece la obligación de preservar ciertos hábitats y especies catalogados de interés comunitario por su grado de amenaza, por ser raras, endémicas o representativas de las regiones biogeográficas, mediante la adopción de medidas de gestión y protección que garanticen su conservación.

La Red Natura 2000 en Europa representa casi un 18% de la superficie terrestre total de la UE. España es el país que más superficie aporta en términos absolutos: 1448 Lugares de Importancia Comunitaria (LIC, que pasan a denominarse ZEC [Zonas Especiales de Conservación] cuando se aprueban sus planes de gestión) y 598 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), que comprenden en conjunto una superficie total de más de 147 000 km<sup>2</sup>, lo que representa algo más de un 27% del territorio español.

En España están representadas cuatro de las nueve regiones biogeográficas terrestres y tres de las cinco regiones marinas definidas para el conjunto de Europa. La región biogeográfica mediterránea, la más importante en términos de superficie en España (el 85,5%) y el 20% de la superficie de la Unión Europea, es la que aporta más superficie absoluta a la Red Natura 2000 en nuestro país —casi 11,5 millones de hectáreas—, seguida de la atlántica, la alpina y la región macaronésica. La mayor parte de los lugares de la Red Natura 2000 son de carácter principalmente forestal (56,6%). Los lugares de carácter agrario suponen un 10,7% y los esteparios un 12,4%, aunque este porcentaje es muy superior si se consideran solo las ZEPA, ascendiendo al 17% y 22% respectivamente.

En el conjunto de la UE, el 35% de los lugares son inferiores a las 100 ha y el 68% tiene menos de 1000 ha. Se trata, por tanto, de una red formada en su mayoría por pequeñas zonas protegidas, reductos de ecosistemas más o menos bien conservados en una matriz muy alterada, agrícola o periurbana. La situación en España es distinta. El 24% de los espacios Natura 2000 tienen más de 10 000 ha (frente al 9% en el conjunto de la UE) y el 59% tiene más de 1000 ha (31% en la UE), lo que implica modelos de gestión necesariamente diferentes.

La Directiva Hábitats establece para las ZEC la necesidad de establecer las medidas de conservación necesarias para mantener el estado de conservación favorable de los hábitats y especies por los que se ha designado, «que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales» (artículo 6 de la directiva), lo que deja abierta la posibilidad de



redactar o no planes de gestión. La Directiva Aves no es tan específica, indicando que los Estados miembros tomarán medidas adecuadas dentro de las ZEPA para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats o las perturbaciones a las aves, sin llegar a mencionar la necesidad de instrumentos de gestión. La transposición de las directivas en la Ley 42/2007 establece la obligatoriedad de planes o instrumentos de gestión para todos los espacios naturales protegidos Red Natura 2000, tanto ZEC como ZEPA. Especifica, además, que la declaración de ZEC debe llevar aparejada la aprobación del plan.<sup>115</sup>

Para ejemplificar la vinculación entre las prácticas agrarias y el desarrollo de la Red Natura 2000, tomemos como ejemplo los casos de Castilla-La Mancha y Extremadura. Prácticamente todos los lugares Natura 2000 de estas dos regiones incluyen o están relacionados de algún modo con las actividades agrarias. La predominancia de relieves suaves y de grandes vegas asociadas a las cuencas del Tajo y el Guadiana ha propiciado, durante siglos, el uso agrario de la mayor parte del territorio de ambas comunidades autónomas. Incluso en aquellos espacios de la Red Natura 2000 en los que no se dan (como en las cuevas no explotadas por el turismo o en las colonias de cernícalo primilla de Extremadura), existen objetos de conservación que pueden verse afectados por determinadas prácticas agrarias (de sobra es conocido el efecto de los biocidas en las poblaciones de quirópteros o de aves). En otros casos, la complejidad de los procesos y las dinámicas ecológicas pueden favorecer la aparición de impactos ambientales provocados por la actividad agraria a distancias considerables de los espacios naturales, como es el caso de la contaminación difusa en muchos humedales.

Como espacios con una presencia significativa de los usos agrarios frente al resto de categorías, consideraremos tanto los sistemas agrarios propiamente definidos (que incluyen los subtipos *mosaicos agrarios* y *sistemas agrosilvopastorales*) como los sistemas esteparios (en los que se incluyen los subtipos *páramos*, *estepas cultivadas* y *sistemas áridos*). En estos espacios, la superficie dedicada a prácticas agrarias es estadísticamente superior a la encontrada en otras tipologías, por lo que es de esperar que la gestión y la regulación de dichas prácticas sean especialmente relevantes en la consecución de los objetivos de conservación. De hecho, algunos de los hábitats incluidos en estos espacios (*Dehesas perennifolias de Quercus spp.*) han sido históricamente favorecidos por actividades agrosilvopastorales.

Las Directivas Hábitats y Aves son claras en la formulación del objetivo principal de la Red Natura 2000 y los espacios que la conforman: mantener en un estado de conservación favorable los hábitats y las especies que se indican en sus correspondientes anexos. El adecuado conocimiento de los hábitats y las especies presentes en los espacios agrarios y su estado de conservación es, por tanto, el primer paso necesario para establecer las bases de la gestión de los mismos. Algunas prácticas agrarias afectan negativamente al estado de conservación de las

<sup>115</sup> Sobre el estado de la planificación de la Red Natura 2000 en España, puede consultarse el Termómetro de la Red Natura 2000 actualizado por EUROPARC-España (<http://red-natura2000.wikispaces.com/>).

especies y los hábitats: el uso de biocidas, hormonas y otros productos químicos, determinados usos del fuego, la eliminación de linderos y ribazos, el abandono de pastoreo extensivo.

## **2. ¿Cómo incorporar las buenas prácticas agrarias a los instrumentos de gestión de la Red Natura 2000?**

La elaboración de los planes de gestión sigue un proceso técnico basado en la mejor información científico-técnica disponible. Los documentos se someten a un proceso de información y participación pública regulado por la legislación<sup>116</sup> para el que propondremos posibles mejoras al final de este apartado.

Hay dos documentos de referencia que deben tomarse en cuenta: *Bases ecológicas preliminares para la conservación de los tipos de hábitat de interés comunitario en España* (VV. AA., 2009) constituye un referente para el establecimiento de recomendaciones de gestión de hábitats de interés comunitario con base científico-técnica. Para el caso de las aves, el documento de referencia son las *Directrices para la redacción de Planes de Gestión de la Red Natura 2000 y medidas especiales a llevar a cabo en las ZEPA* (Íñigo, A. et al., 2010), propuestas por SEO/Birdlife.

Los espacios agrarios comparten una serie de directrices comunes, a las que se suman directrices específicas en función de su tipología. Todas ellas están relacionadas con los factores de cambio detallados anteriormente y son lo suficientemente genéricas como para ser tenidas en cuenta en los instrumentos de gestión de los espacios agrarios de la Red Natura 2000 de Castilla-La Mancha y Extremadura.

Todos los planes de gestión analizados correspondientes a ZEC con presencia de usos agrarios incluyen tanto directrices sectoriales como medidas reglamentarias (regulación de usos y actividades) para las prácticas agrícolas y ganaderas en el espacio, lo que refleja la importancia de estas actividades en la consecución de sus objetivos de conservación. Tanto estas directrices sectoriales como las medidas reglamentarias propuestas se ajustan a las recomendaciones de gestión trasladadas por científicos y conservacionistas contenidas en los documentos arriba citados, en función de los hábitats y las especies presentes, de su estado de conservación y de los factores de cambio que se dan o se pueden dar en el territorio (ver recuadro).

<sup>116</sup> El marco normativo para el desarrollo de instrumentos de gestión en los espacios protegidos Red Natura 2000 es la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.



**Ejemplo de directrices para ambientes esteparios. Estepas cultivadas. Hábitats de interés comunitario potencialmente presentes: 15\*\*, 5330, 6220, 6310**

Se fomentarán las acciones de mantenimiento de un mosaico paisajístico, con presencia de linderos y corredores de conexión entre zonas con vegetación natural. En general, se incentivarán las buenas prácticas agrícolas tales como:

- Fomentar los cultivos extensivos de secano, especialmente los cultivos de leguminosas de secano en rotación, alternando con barbechos.
- Fomentar la agricultura ecológica.
- Adaptar el uso de agroquímicos y fertilizantes a las necesidades reales de los cultivos, empleando los de menor toxicidad y persistencia y evitando siempre su uso indiscriminado.
- Adaptar las fases de siembra, laboreo y cosecha a la fenología de las especies de aves presentes, evitando daños a sus puestas y pollos.
- Evitar los cambios de sistemas de agricultura extensiva tradicional de herbáceas a cultivos intensivos de regadío o a cultivos arbóreos.
- Favorecer el cultivo tradicional del viñedo frente al cultivo en espaldera.

Las medidas reglamentarias aparecen en apartados específicos de regulación de usos y actividades. Los elementos sobre los que se establece una regulación son prácticamente constantes en todos los planes consultados, y son los siguientes:

- El tipo de uso ganadero a fomentar o a evitar, y su fenología: (generalmente, se consideran compatibles los usos ganaderos extensivos tradicionales, tales como el *careo*<sup>117</sup> de ganado ovino o caprino, el *redileo*<sup>118</sup>, así como el uso de razas ganaderas autóctonas).
- La valoración de la carga ganadera y su ajuste acorde a los objetivos de conservación.
- Los tipos de cultivo y las prácticas agrícolas a fomentar o a evitar: generalmente se consideran compatibles los cultivos extensivos de secano tradicionales

117 El *careo* consiste en el acto de pastar el ganado cuando va de camino. Los pastores procuran que las reses empiecen comiendo las hierbas menos apetitosas. Orientan el rebaño o la piara hacia las pasturas buenas y evitan las pasturas malas, que suponen un constante peligro para la salud de las reses, e implica un conocimiento minucioso y experimental sobre la vegetación.

118 El *redileo* (también llamado *majadeo* o *majadaleo*) es una técnica que consiste en que de manera itinerante, sistemática e intensiva, el rebaño de ovejas y cabras pase la noche en rediles o corrales portátiles. De este modo se establece un majadal (un lugar con pasto de gran calidad y mucha producción muy apropiado para pequeños rumiantes) o se consigue una fertilización previa a la siembra de un terreno agrícola.

(cereales y leguminosas). En las ZEPA, el tipo de cultivo y las prácticas agrarias son especialmente relevantes para la conservación de las aves esteparias, por lo que el nivel de detalle de estas regulaciones es mucho mayor. Los cultivos de vid en espaldera, la forestación de pastos, los regadíos y los cultivos de tallo alto (girasol) suelen ser incompatibles o estar sujetos a autorización, y la fenología de los cultivos se regula para adaptarse a la fenología de las especies de aves a conservar (laboreo diurno y en determinadas fechas).

- Las infraestructuras agrarias y sus efectos en los objetos de conservación, como en el caso de los vallados y cerramientos y sus efectos sobre la conectividad ecológica o la mortalidad de especies.
- La conservación de elementos reticulares del paisaje agrario, tales como setos, ribazos, muretes de piedra, bosques-isla, árboles dispersos, etc.
- El uso de biocidas y fertilizantes.
- Las quemadas controladas.
- La apicultura, especialmente cuando su papel en la polinización y consiguiente dispersión es relevante para determinados hábitats y especies vegetales.
- La conservación de humedales (tanto naturales como artificiales) asociados a estos espacios, a través de la regulación de la orla de cultivos presente, el control del pisoteo, etc.

Las medidas administrativas vinculadas a la actividad agraria son variadas, desde el control y el seguimiento administrativo de determinadas prácticas y actividades (expedientes y condicionados), hasta la redacción de documentos técnicos de planificación y manuales de buenas prácticas. Muchas de las medidas tienen que ver con el seguimiento y la aplicación de las medidas agroambientales dirigidas al fomento de determinadas prácticas agrarias.

Las medidas contractuales desempeñan un importante papel en los espacios agrarios analizados. Aparecen principalmente en forma de acuerdos, convenios, incentivos, instrumentos financieros y otras fórmulas de colaboración de agricultores y ganaderos en la conservación de hábitats y especies a través de sus prácticas agrarias. En algunos casos, se considera la compra directa de propiedades. La Directiva Hábitats entiende las medidas contractuales en un sentido más amplio que la custodia del territorio. Entre otros objetivos, estas medidas se dirigen al fomento de la transformación de las explotaciones en ecológicas, la rotación de cultivos, la siega o el careo tradicionales, el abandono de tierras o el establecimiento de zonas de exclusión de pastoreo, la diversificación de la superficie agrícola (intercalando parcelas en barbecho, con matorral, setos y ribazos) o la modificación de determinadas prácticas agrarias (retraso de los periodos de siega, mantenimiento de rastrojeras



sin alzar hasta la siguiente siembra) para favorecer a la avifauna.

Tan solo en dos planes de gestión (LIC Sabineros rastrojos de Alustante-Tordesillos y Sierra de Pela) se han planteado medidas de intervención directa sobre el medio (conservación activa) para facilitar determinadas prácticas agrarias: adecuación de infraestructuras para la actividad ganadera acorde a los objetivos de conservación (parideras, abrevaderos, tinadas y cercos), el uso de ganadería extensiva para el control del crecimiento de la vegetación palustre (carrizo) en un vaso lagunar y la asesoría directa a ganaderos sobre las ayudas y subvenciones disponibles para el fomento de la permanencia de la ganadería extensiva y sostenible.

El impulso y fomento de la agricultura o de la ganadería ecológica aparece expresamente en las directrices sectoriales de agricultura y ganadería de 10 de los 12 planes de gestión analizados (incentivos a la declaración de área de producción ganadera ecológica, así como otros sellos ecológicos coherentes con la conservación del espacio; fomento de la agricultura ecológica y la consiguiente reducción de fertilizantes nitrogenados en las zonas de recarga del acuífero que alimenta el sistema kárstico).

Del análisis realizado, podemos concluir que el marco legal está suficientemente desarrollado y que el reto principal en los próximos años será hacer el seguimiento del cumplimiento efectivo de todas las medidas previstas en los planes. Finalmente, y respecto a la participación social en la elaboración de los planes de gestión, es interesante conocer la percepción del sector. A modo de muestra, incluimos algunas de las propuestas de ganaderos en Extremadura que participaron en un curso realizado en el marco del proyecto «Contribución de prácticas agrarias sostenibles a la gestión de la Red Natura 2000» coordinado por la Fundación Fernando González Bernáldez y EUROPARC-España:

- Desarrollo de recursos, medios, espacios comunicativos, reconocimiento, etc., que permitan al propietario poner en valor su papel como mantenedor de la biodiversidad y sentirse orgulloso de que su propiedad pertenezca a la Red Natura 2000.
- Mejorar la percepción de la Administración hacia una actitud más informativa y de asesoramiento del agricultor/propietario/ganadero que sería más adecuada y bien recibida.
- Incorporar modelos de gobernanza territorial con los propietarios para un manejo más colaborativo, tales como contratos territoriales entre administración y administrados, custodia del territorio, etc.
- Incluir en los documentos de gestión acciones de asesoramiento y formación a particulares desde las oficinas comarcales agrarias, y formativas a los técnicos forestales, agrarios y ambientales que trabajan en ellas.
- Facilitar que los técnicos de la Administración, desde las oficinas comarcales agrarias, se comuniquen e informen a los usuarios desde la cercanía, de manera presencial en las explotaciones.

## ARRAIGAR LAS INSTITUCIONES

- Establecer como obligatorios los órganos de participación para el desarrollo de los planes de gestión.
- Extender en el tiempo los periodos de información pública para una mejor participación social.
- Apoyar económicamente la gestión de los lugares Natura 2000 (criterios en la PAC, en los PDR, medidas agroambientales, líneas de ayuda asequibles, incentivos)
- Medidas en positivo (mediante reconocimientos, facilidades administrativas, contraprestaciones, etc.) para los servicios ambientales que prestan los propietarios de Red Natura 2000.
- Poner en valor ante la sociedad el papel de aprovechamiento sostenible de las explotaciones en la conservación de la biodiversidad y Red Natura 2000 incorporando actividades educativas y de sensibilización en las mismas explotaciones.
- Incorporar una 'memoria de impacto' al plan de gestión que prevea los efectos económicos, sociales y ambientales que va a tener su aplicación en las explotaciones agroganaderas.



### 4.3. Los PDR y los grupos de acción local: propuestas de desarrollo rural agroecológico

Mar Cabanes e Ignacio Mancebo

#### 1. Las políticas públicas de desarrollo rural como marco de actuación

Desde los inicios de lo que entendemos hoy por políticas de desarrollo rural, los objetivos y líneas de actuación han venido marcadas desde la institución que desembolsa los fondos. En el Estado español, las políticas públicas en materia de desarrollo rural como tales se iniciaron con la creación en 1955 del Servicio de Extensión Agraria (SEA) —con el asesoramiento de EE. UU. (Sánchez, 1996)<sup>119</sup>— como instrumento para la modernización de la agricultura y herramienta para implementar la Revolución Verde.<sup>120</sup>

Con el mismo objetivo se desarrolló, desde la creación de la Comunidad Económica Europea, una política agrícola común (PAC), definida en el título II, artículos 32 al 38, del tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea o Tratado de Roma (1957),<sup>121</sup> que se comenzó a implementar en 1962 con la adopción de los primeros reglamentos y la creación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Posteriormente, las políticas de la Unión Europea (UE) han profundizado en la industrialización y orientación a los mercados globales de la agricultura. Para ello, la UE ha promovido la competitividad de la agricultura europea a través de políticas de precios bajos (incluso por debajo de los costes de producción en muchos casos, compensados con pagos directos) y una creciente dependencia de los productores de las ayudas comunitarias para garantizar la viabilidad de las explotaciones agrícolas, entre otras.

119 Sánchez de Puerta, T.F., 1996. *Extensión agraria y desarrollo rural: sobre la evolución de las teorías y praxis extensionistas*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica.

120 Según la FAO (1996), la revolución verde de los años sesenta y setenta se basa en la creación y aplicación de lo que hoy denominamos «paquete tecnológico»: sustitución de la biodiversidad cultivada por variedades y razas híbridas en condiciones de monocultivo, uso amplio e intensivo de agrotóxicos, aumento de la mecanización y expansión del regadío. Pero, siguiendo a la FAO, la implantación del paquete tecnológico solo fue exitosa en aquellos lugares donde se acompañó de «...la creación de entornos socioeconómicos favorables, que hicieron posible la utilización de esos insumos y crearon mercados para la venta de los productos...», es decir, la revolución verde fue la punta de lanza para el desarrollo de todo un entorno socioeconómico y político que garantizase su efectividad: el sistema agroalimentario capitalista. FAO, 1996. *Enseñanzas de la revolución verde: hacia una nueva revolución verde*. Documento técnico de referencia número 6. Cumbre mundial sobre la alimentación. 13-17 de Noviembre, Roma, Italia.

121 Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, 1957.



Tras medio siglo de PAC, los agricultores europeos están desapareciendo,<sup>122</sup> aumenta la despoblación, el empobrecimiento, la masculinización, el envejecimiento de la población rural y la falta de relevo generacional, el acaparamiento de tierras y recursos naturales, el desempleo y la falta de expectativas de futuro en los entornos rurales. Además, la producción intensiva de este modelo agroindustrial conlleva impactos ecológicos y pérdida de soberanía alimentaria como resultado de la internacionalización de los mercados agrarios. Todo ello para impulsar un modelo alimentario que genera trastornos de salud tanto en Europa (obesidad, malnutrición) como en los países agroexportadores (desnutrición, malnutrición), produce alimentos de baja calidad y erosiona seriamente nuestro patrimonio gastronómico.

Ya en 1985, la Comisión Europea publicó el informe *Las perspectivas sobre la política agrícola común*,<sup>123</sup> donde se hacía referencias a la problemática agraria y rural en Europa, pasando a sustituir el término «desarrollo agrario» por «desarrollo rural».

Con la publicación de *El futuro del mundo rural* (Comisión Europea, 1988),<sup>124</sup> se refuerza la visión de un entorno rural no exclusivamente agrario, que posteriormente se desarrollará en la reforma del periodo 2000-2006, cuando la PAC se divide en sus «dos pilares»: el primer pilar destinado a cubrir la producción agraria (Fondo Europeo Agrícola de Garantía – FEAGA) y el segundo pilar para desarrollo rural (Fondo Europeo Agrario y de Desarrollo Rural – FEADER).

Como medida para paliar los efectos negativos de la industrialización agraria, los fondos destinados al desarrollo rural han tenido como principales ejes de actuación el aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal, la mejora del medio ambiente y la calidad de vida de las zonas rurales, la diversificación de la economía rural y el impulso del programa comunitario LEADER, que gestionan directamente los grupos de acción local (GAL). Es decir: por un lado se impulsa una agricultura industrial e intensiva que destruye el empleo y la vida en los entornos rurales (70% de los fondos) y por otro se promueven políticas de desarrollo rural tendentes a paliar estos efectos (20% de los fondos), pero con la misma perspectiva de «modernización» e «innovación» productiva en sectores no agrícolas en el mundo rural.

Los grupos de acción local, generalmente estructurados a un nivel comarcal o supracomarcal, son entidades privadas con representación tanto pública (ayuntamientos, principalmente) como de organizaciones sociales (asociaciones, sindicatos agrarios...) y personas vinculadas al territorio (empresarios/as, técnicos/as...). A partir

122 En el conjunto de la UE, durante el periodo 2005-2013, ha disminuido en 3 895 620 el número de explotaciones agropecuarias y en 8 042 310 el número de personas dedicadas a la agricultura, una caída del 26,36% y del 26,47% respectivamente. Durante el mismo periodo, en España, la pérdida ha sido de 114 420 explotaciones y 320 000 personas, el 10,60% y del 15,22% respectivamente. Fuente: EUROSTAT, 2016. *Labour force categories: number of persons and farm work (AWU) by sex of worker, legal status of holding and agricultural size of farm*. Web de Eurostat Home. Consulta en Noviembre de 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>.

123 Comissão Europeia, 1985. *As perspectivas sobre a política agrícola comunitária*. Bruselas.

124 Comisión Europea, 1988. *El futuro del mundo rural*. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 4/88. Comunicación de la Comisión transmitida al Consejo y al Parlamento Europeo el 29 de julio de 1988 (COM(88) 501 final).



de una estructura plural y un funcionamiento asambleario, los GAL diseñan su plan estratégico para cada periodo en base a las líneas que marca el plan de desarrollo rural (PDR) regional y las necesidades del territorio.

De forma progresiva y, especialmente para el periodo 2014-2020, la Estrategia LEADER se ha ido diseñando de manera más participativa, a través de mesas sectoriales donde se recogen las necesidades, motivaciones y oportunidades de cada territorio, y donde se priorizan las líneas de actuación que se desarrollarán en la estrategia de cada grupo. Sin embargo, su ámbito de actuación se limita esencialmente a una de las medidas del PDR (medida 19), que viene definida y enmarcada en el PDR de cada comunidad autónoma y en el Marco Estratégico Común (diseñado por la UE), contando tan solo con el 5-10% del presupuesto total de fondos para desarrollo rural.

Considerando la verticalidad de las políticas públicas, donde el Ministerio de Economía y Competitividad establece las prioridades para toda la Unión Europea, así como las medidas (y submedidas) a implementar, y donde los Estados y comunidades autónomas se limitan a adaptar esas mismas prioridades y medidas: ¿qué margen de participación tienen los GAL para diseñar sus «propias» estrategias LEADER?

Si el enfoque LEADER se ha abanderado como un método de desarrollo local «desde abajo» (*bottom-up*), ¿no es más bien una herramienta de validación, promoción e implementación local de las políticas europeas? Y, reflexionando sobre el efecto que la inyección de fondos europeos ha tenido en el desarrollo de proyectos locales desde la base, ¿hasta qué punto estas políticas no han tenido, en realidad, un efecto «encorsetador» del potencial endógeno de los territorios? (Pérez Fra, 2004).<sup>125</sup>

En el presente capítulo nos gustaría, reflexionando sobre ello, presentar propuestas agroecológicas para implementar tanto desde los PDR a nivel autonómico, como por parte de entidades locales, agentes, técnicos y asociaciones locales, como desde las estrategias de los GAL. Estos últimos, además, cuentan con credibilidad, experiencia y base social para poder iniciar dinámicas locales verdaderamente participativas desde ya, que al mismo tiempo que estrechan lazos con los agentes locales y mejoran su inserción en las dinámicas territoriales, promuevan cambios sustanciales en el diseño de las políticas de desarrollo rural para el periodo 2020-2026.

## 2. Oportunidades en los actuales PDR desde una perspectiva agroecológica

Consideramos la agroecología como un enfoque de desarrollo territorial en sí mismo, alternativo al modelo agroindustrial, a partir de formas de acción social colectivas tanto en su diseño como en su implementación (López, 2012)<sup>126</sup>, Calle

125 Pérez Fra, M., 2004. *La iniciativa comunitaria LEADER en el marco teórico de la política agraria*. Revista Galega de Economía, vol. 13, núm. 1-2, pp. 1-23.

126 López-García D., 2012. *Hacia un modelo europeo de extensión rural agroecológica. Praxis participativas para la transición agroecológica. Un estudio de caso en Morata de Tajuña, Madrid*. Tesis doctoral. Universidad Internacional de Andalucía.



et al., 2013<sup>127</sup>). Por ello, la participación social y ciudadana en el diseño de políticas públicas de desarrollo rural resulta una condición *sine qua non*. Esta condición, si se pretende incorporar una perspectiva agroecológica a las políticas de desarrollo, debería ser el objetivo prioritario para el siguiente periodo. Sin embargo, es necesario partir del marco actual. Centrándonos en el mismo y ampliando el foco, lo ideal sería orquestar una serie de actuaciones en torno a facilitar una transición agroecológica desde los territorios, lo que conllevaría el diseño de una estrategia específica para un desarrollo rural basado en la agroecología. La perspectiva agroecológica puede y debe integrarse de forma transversal en el diseño de estrategias, proyectos y acciones de desarrollo rural. A continuación proponemos una batería de acciones y proyectos orientados a integrarse en algunas medidas propuestas por los PDR regionales y que resultan interesantes desde un punto de vista agroecológico.<sup>128</sup>

Dada la diversidad de ecosistemas y agroecosistemas peninsulares y a los variados enfoques de las medidas que se recogen en los diferentes PDR, esta propuesta es necesariamente generalista y corresponde a los GAL su revisión y adaptación.

### **Medida 1**

En cuestiones de transferencia de conocimientos y actividades de información, será posible introducir proyectos de formación tanto para técnicos en agroecología como formación profesional en producción agroecológica, transformación, o comercialización en canales cortos. Dentro de esta medida será interesante a su vez apoyar proyectos piloto, formación teórico-práctica con asesoramiento técnico, estudios, dossieres y manuales técnicos (demostrativos, buenas prácticas...), tanto impresos como virtuales (páginas web, wikis, foros abiertos...), así como exposiciones, ferias, muestras agroecológicas, reuniones, presentaciones, encuentros o intercambios agroecológicos.

### **Medida 2**

Respecto a los servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a las explotaciones agrícolas, podrá ser una oportunidad para la creación de oficinas de asesoramiento agroecológico municipales, comarcales o regionales. Del mismo modo, se podrían apoyar centros y entidades de asesoramiento agroecológico (públicas o privadas) o departamentos agroecológicos dentro de entidades de asesoramiento certificadas, así como la formación de asesores/as en agroecología (tanto en la producción como en la comercialización a través de canales cortos o la transformación agroalimentaria artesanal).

127 Calle, A. et al., 2013. *Agroecología política: La transición social hacia sistemas agroalimentarios sustentables*. *Revista de Economía Crítica*, nº16, segundo semestre. pp. 244-277.

128 En otro trabajo previo publicado por Ecologistas en Acción se trató de ofrecer propuestas para introducir la perspectiva de la soberanía alimentaria en la implementación de las medidas del reglamento FEADER (2015-2020): López-García, D. Oteros, E. y Bermejo, I., 2013. *¡Bienvenida Miss PAC! Manual para analizar los fondos de desarrollo rural de la PAC (2014-2020), y su aplicación en los Programas de Desarrollo Rural en el Estado Español*. Madrid: Ecologistas en Acción.



### **Medida 3**

La medida, destinada a fomentar regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, representa una oportunidad para la creación de nuevos regímenes de calidad, como Sistemas Participativos de Garantía (SPG) y apoyos a la participación en sellos de calidad participativos. Específicamente, la submedida 3.2. promueve el «apoyo a las actividades de información y promoción realizadas por grupos de productores en el mercado interior», oportunidad para impulsar los circuitos cortos de comercialización, a través de la creación de grupos y redes de productores agroecológicos y actividades de promoción agroecológicas (campañas sobre agroecología, variedades y razas tradicionales, talleres demostrativos, catas, mercados agroecológicos, páginas web, material gráfico impreso...), incluidos los estudios y diagnósticos de mercado y de evaluación de impacto.

### **Medida 4**

En cuanto a acciones relacionadas con la inversión, la producción y la comercialización, es interesante el impulso de microindustrias alimentarias colectivas, de gestión pública o privada. También la creación de centrales logísticas colectivas y de distribución local por parte de productores/as y consumidores/as agroecológicos/as para facilitar la articulación y la comercialización conjunta en circuitos cortos de comercialización, así como la creación de mercados locales, abiertos o cerrados. Por otra parte, sería interesante facilitar el acceso a ayudas y financiación especialmente a jóvenes y mujeres, principalmente aquellos/as que no han podido optar a las ayudas de incorporación de jóvenes agricultores del 1er pilar de la PAC (M06).

### **Medida 7**

Dentro del fomento de «Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales» se podrían enmarcar una gran cantidad de proyectos y perspectivas agroecológicas, como pueden ser el fomento de planes estratégicos y diagnósticos comarcales y municipales participativos o la incorporación de criterios agroecológicos en las inversiones para pequeñas infraestructuras. Por ejemplo, dando prioridad a la pequeña artesanía, obradores colectivos, plantas de generación de energía y abastecimiento municipal-comarcal, tanto en energía solar como biomasa (esta última especialmente en municipios con actividad forestal), etc.

En concreto, la submedida 7.4, de «apoyo a las inversiones en la creación, mejora o ampliación de servicios básicos locales para la población rural, incluidas las actividades recreativas y culturales, y la infraestructura relacionada» podría abrigar proyectos de creación de escuelas rurales y centros de formación agroecológicos. Permitiría apoyar la producción vegetal, la producción animal, la silvicultura, la transformación agroalimentaria o la comercialización en circuitos cortos. La submedida 7.5 es a su vez una oportunidad para la creación de huertos urbanos sociales o de ocio.

También dentro de la medida 07, en las operaciones regionales que desarrollen la submedida 7.6, podrían realizarse estudios sobre conocimientos tradicionales asociados al entorno rural (métodos y manejos tradicionales de producción, gestión del agua, trabajos colectivos, gestión y estructuras comunales...), actuaciones



de recuperación de conocimiento tradicional y aprendizaje colectivo, especialmente entre generaciones (encuentros, programas de intercambio de conocimientos...). También proyectos etnográficos tendentes a recuperar la historia agrícola y cultural de los espacios rurales, fomentando las relaciones intergeneracionales.

### **Medida 8**

En las zonas forestales, podrían desarrollarse proyectos de reforestación basados en la biodiversidad forestal y en especies autóctonas: proyectos de reforestación que incluyan diagnósticos y programas participativos con criterios de manejo ecológico y social; proyectos de aprovechamiento forestal como creación de plantas municipales de procesamiento de biomasa para la generación térmica; o creación de microcooperativas para la transformación agroalimentaria de productos forestales (setas, piñones, elaboración de embutidos con carne de caza...).

Especialmente interesante para un manejo forestal sostenible son el manejo colectivo de los montes comunales y el fomento de la ganadería extensiva para la prevención de incendios y la conservación de las razas tradicionales, aprovechando de manera óptima los recursos forestales y como parte del flujo de materiales hacia los agroecosistemas locales en forma de abono. Todo ello es compatible con un nuevo modelo de caza social, considerada dentro de la diversificación de las actividades agrarias y como elemento equilibrador del ecosistema, no como actividad recreativa.

### **Medida 9**

También la creación de agrupaciones y organizaciones formadas por productores/as agroecológicos/as es necesaria, pudiendo facilitar el almacenamiento, el transporte y en general, la logística que se precisa para la comercialización y distribución de productos agroecológicos.

La creación de organizaciones de productores/as agroecológicos/as debe contemplar, como premisa fundamental, la horizontalidad en las relaciones y la participación de los/as socios/as. Debe considerar posibles vectores de desequilibrio en estas entidades, como incluir una excesiva diversidad en las escalas económicas de los miembros, la diferente experiencia y recorrido de cada proyecto, los diferentes objetivos o la diversidad en cuanto a los circuitos y canales de comercialización de utilizados. De esta manera, esta medida puede servir de herramienta para realizar un *bypass* a la gran distribución organizada y sortear la dependencia de la industria agroalimentaria.

### **Medida 16**

Por último, y sin menospreciar las ayudas a la agricultura ecológica establecidas en la medida 11, consideramos interesante introducir la perspectiva agroecológica en el apoyo para proyectos piloto y para el desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnologías (submedida 16.2), apoyando proyectos muy variados. Por ejemplo, experiencias de producción y comercialización agroecológica, bancos de tierras y otros proyectos que faciliten el acceso a medios productivos como el desarrollo de instalaciones agroalimentarias de uso compartido. También, proyectos



de gestión de residuos orgánicos y compostaje, proyectos de articulación del sector, de creación de tejido social en torno a la alimentación, de articulación producción-consumo, así como procesos de intercambio de conocimientos y extensión agraria de agricultor/a a agricultor/a, entre muchos otros.

### **3. Los grupos de acción local como espacios de transformación territorial**

Como vemos, existe una gran cantidad de medidas en las que desarrollar proyectos y acciones agroecológicas, dependiendo estas del carácter y perspectiva de las operaciones y convocatorias que establezca cada comunidad autónoma. No obstante, es imprescindible que estas acciones y proyectos queden integrados en una estrategia más amplia, trazada por cada institución, para poder realizar una intervención/transición coordinada que asegure su viabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

La estrategia desde los GAL se realizaría a través de la combinación de acciones para cada medida:

**Canales cortos de comercialización.** Con el objetivo de generar economía local y así fijar población, es imprescindible la apertura de canales cortos de comercialización (Cabanes y Gómez, 2014<sup>129</sup>, capítulo 3.2). Los más inmediatos pueden ser ferias, muestras agroecológicas y mercados locales/comarcales/provinciales, el estímulo del pequeño comercio local y la compra por parte del canal HORECA (Hoteles, Restaurantes y Cátering). Todo ello para estimular el consumo apoyándose en talleres y la generación y divulgación de estudios y dossiers (M01, M04, M16).

**Sistemas participativos de garantía.** Una de las claves del éxito de estos canales cortos de comercialización es la confianza y la relación entre consumo y producción. Una de las herramientas más potentes de que disponemos para generar esta articulación son los SPG, impulsados y gestionados por productores/as y consumidores/as, como sello de calidad ambiental y social (M03) y como el germen de un modelo de extensión agroecológica que permita generar y compartir información entre dichos agentes a través de la creación de redes y de nuevos modelos asociativos y cooperativos (M01, M02, M09, M16).

**Apoyos a la pequeña producción.** Sin embargo, para generar dichos canales cortos de comercialización, es necesaria la existencia de pequeños productores/as (capítulos 3.8, 3.10 y 4.12). Esto se puede estimular a través de las medidas anteriores pero también favoreciendo el inicio de la actividad agraria al facilitar el acceso a medios y factores de producción. Parques agrarios, bancos de tierras o

129 Cabanes, M. y Gómez, J.D., 2014. *Economía social y Soberanía Alimentaria. Aportaciones de las cooperativas y asociaciones agroecológicas de producción y consumo al bienestar de los territorios*. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 82, pp. 127-154.



infraestructuras locales para la transformación (M04, M16) son ejemplos de diferentes figuras que pueden ser, además, manejadas colectivamente por la comunidad local (Mancebo *et al.*, 2014<sup>130</sup>, capítulos 3.2, 4.1 y 4.6).

Conocimiento tradicional. La existencia de estas experiencias permitirá un rediseño paulatino del paisaje agrario a través de un manejo diversificado, intensivo en conocimiento local y en el uso de información. La recuperación del conocimiento tradicional es, por tanto, una base necesaria sobre la que fundamentar dicho rediseño (M07). Es importante atender no solo a los aspectos técnicos o productivos de manejo, sino especialmente a la cultura local y al manejo colectivo del territorio. Además, se debe potenciar la generación y transmisión del conocimiento a escala local y con la sociedad mayor (M01, M01, M07, M16), estimulando sinergias con otros agentes interesados (Administración autonómica, Universidad, Universidades Populares y Rurales, capítulo 3.8).

Participación activa. Sin menoscabo de lo anteriormente expuesto, una de las acciones que pueden llevar a cabo los GAL y que consideramos más importantes es, mediante metodologías participativas, generar propuestas para el PDR del próximo periodo de la PAC. La aplicación de las metodologías participativas puede obtener resultados a corto plazo, como el desarrollo de proyectos que tengan cabida en el actual programa. También a medio y largo plazo donde se persigue generar propuestas de abajo arriba desde la ciudadanía. Sin embargo, estas metodologías también pretenden promover un proceso de empoderamiento por parte de las comunidades locales, durante el que se analicen en profundidad las causas de su situación actual, y durante el que dichas comunidades definan sus propias prioridades y diseñen sus propias estrategias de acción local.

Durante el desarrollo de estos procesos, dilatados en el tiempo, es muy conveniente la cooperación con la Administración local y el tejido asociativo local. Asimismo, es aconsejable la implicación de profesionales y grupos de investigación que trabajen con dichas metodologías. Las medidas en las que podría encuadrarse este tipo de actuaciones serían M01, M07, M16 y M19.

Por tanto, los GAL, suponen un espacio de participación y actuación con importantes posibilidades tanto en la formación como en la transformación de sus territorios. En gran medida, representan una oportunidad para que las políticas públicas en materia de desarrollo rural inicien un proceso verdaderamente participativo y de empoderamiento local («desde abajo» de verdad), para que sean las propias personas que habitan los territorios quienes decidan sobre sus políticas, sus culturas, su futuro y sus realidades.

#### 4. Observaciones finales

130 Mancebo, I. Cabanes, M. Fernández, M. y Ciudad, C., 2014, *Bancos de Tierras municipales agroecológicas como estrategia de desarrollo territorial*. Propostas agroecológicas ao industrialismo. Recursos compartidos e respostas colectivas. Libro de comunicaciones del V Congreso Internacional de Agroecología e Agricultura Ecológica. Vigo. pp. 515-526.



Es posible y necesario impulsar desde los GAL proyectos de carácter agroecológico que verdaderamente promuevan una transición y un cambio de modelo agrario y de desarrollo rural (consideramos ambos indivisibles), tanto en el sector agrícola como en el forestal, en la transformación y distribución de alimentos y materiales procedentes de los mismos, en la organización social alrededor de la alimentación, el acceso a la información y a la toma de decisiones, que verdaderamente promuevan el bienestar de los territorios.

Transiciones cuyos aspectos centrales girarán en torno a la generación de información y cómo esta fluye a través del territorio, la relocalización de los flujos de materiales y energía y la diversificación del paisaje agrario a través de formas, basadas en el potencial endógeno, de acción social colectiva. Transiciones basadas en la reflexión sobre quién, cómo y para qué/quién se maneja el territorio y que, por tanto, deben tener en cuenta las relaciones de poder que se dan en él, desde la escala micro hasta la sociedad mayor.

Por último, para un verdadero avance en dichas transiciones, estas reflexiones deben incorporar necesariamente un enfoque feminista no solo desde la perspectiva de la igualdad (capítulo 4.5). Es necesaria una visibilización del papel (histórico, cultural, actual, futuro...) de las mujeres en el mundo rural, al mismo tiempo que se promuevan espacios de creación, representación y empoderamiento (institucional, empresarial, participativo...) que introduzcan una perspectiva feminista de la economía, orientándola a satisfacer las necesidades de las personas y no de los mercados, ya que estos últimos ya se expresan a través de políticas públicas estructuradas «desde arriba», y que condicionan peligrosamente la soberanía, la diversidad y la vida de y en los territorios.

## 4.4. Dinamización local y extensión rural agroecológicas

Daniel López, Ariadna Pomar, Guillem Tanderó, Marina Di Masso, Josep Espluga y Laura Calvet-Mir<sup>131</sup>

### 1. Una nueva extensión rural para la agroecología. Participación, sostenibilidad y sistemas alimentarios locales

La industrialización agraria fue, en la salida de la postguerra civil, un pacto de Estado. Era necesario proveer a las industrias urbanas con masas de trabajadores, y de comida barata a las ciudades en rápido crecimiento. En 1959, el ministro franquista Cavestany plantea el lema de «más agricultura, menos agricultores», marcando la línea que se ha mantenido en el Ministerio de Agricultura hasta la actualidad. A principios de los años 60, la agencia de cooperación estadounidense impulsó a través del Plan Marshall los servicios de extensión agraria en toda Europa y también en España, que serían los promotores de dicha «modernización». Este proyecto modernizador se ha basado en la aplicación del paquete tecnológico de la revolución verde (monocultivos, agroquímicos, mecanización), en la reducción de la vida campesina a una lógica de mercado y en el desprecio de los conocimientos tradicionales.

La modernización agraria nos ha llevado a la insostenibilidad del sistema agroalimentario y la descampesinización del mundo rural. Nuestra propuesta se basa en revertir este proceso basándonos en la transformación hacia la agroecología y la soberanía alimentaria en una escala temporal equivalente a la que se dedicó a la industrialización de nuestros campos. Esta propuesta no puede ser un proyecto de colonización o invasión cultural, como criticara Freire (1969),<sup>132</sup> ni puede promover un modelo único y estandarizado para todas las situaciones. Como plantean Camarero et al. (2009),<sup>133</sup> «los territorios existenciales son espacios de convivencia, y no solo de producción y de consumo». La participación en la definición de los proyectos de desarrollo rural y agrario debe superar el marco del crecimiento económico —o el desarrollo agronómico— como fin último. A su vez, los procesos participativos deben incorporar en su desarrollo los proyectos vitales presentes en las comunidades locales, así como el reconocimiento de las desigualdades previas —el desigual reparto de poder y recursos en las comunidades rurales— sobre las que se construye la propia participación.

131 Miembros del equipo coordinador del Posgrado en Dinamización Local Agroecológica de la UAB.

132 Freire, P., 1973. *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*. México: Siglo XXI.

133 Camarero Rioja, L.A. (Coord.), 2009. *La población rural de España, de los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Barcelona: Fundación La Caixa.



En este sentido, la dinamización local agroecológica (DLAe) es una propuesta práctica de ámbito local para promover la transición hacia sistemas agroalimentarios territorializados y sostenibles, mediante la promoción de la soberanía alimentaria, la cohesión territorial y social, la reproducción social de las comunidades locales y la conservación de los ecosistemas. Promueve la soberanía local al menos por dos vías. En primer lugar, a través de una aproximación territorial a los sistemas socioecológicos y de la redefinición de su relación con los organismos estatales, cuyo papel pasa a ser sobre todo de acompañamiento de las iniciativas locales. En segundo lugar, aumentando la resiliencia de las comunidades locales mediante la construcción de entramados de relaciones que articulen a los distintos actores del contexto local y a estos con los agroecosistemas, a la vez que articulan distintas escalas de análisis. El enfoque participativo de la DLAe permite construir arreglos específicos de transición agroecológica, de acuerdo a objetivos comunes construidos a lo largo de cada proceso particular. A través de este enfoque se pretenden conseguir transformaciones combinadas en el corto, medio y largo plazo que reviertan las dinámicas insostenibles, injustas y antidemocráticas que los metabolismos urbano-agro-industriales generan, articulando las escalas global y local.

## 2. La dinamización local agroecológica como política de desarrollo rural

Probablemente, la principal herramienta financiera con la que se cuenta actualmente para articular procesos de DLAe son los fondos FEADER<sup>134</sup> de la Unión Europea, que se articulan a escala autonómica en torno a los Programas de Desarrollo Rural (PDR), con grados diversos de cofinanciación en las distintas comunidades autónomas. Dentro de estos PDR (analizados en mayor detalle en el capítulo 4.3) encontramos potencialidades de financiación de redes de técnicos en los territorios, que más que asesorar para aspectos concretos, dinamicen a los distintos actores del territorio en base a un proyecto definido y consensuado con las administraciones gestoras de los fondos. La estructura de ejecución de las distintas medidas cambia en cada comunidad autónoma, si bien normalmente buena parte de estos recursos se gestionan directamente desde las respectivas consejerías. Ahora bien, la ejecución final de los fondos se puede realizar desde distintas instituciones que pueden ser beneficiarias, tales como las mancomunidades o consejos comarcales, los centros públicos de investigación e, incluso, en determinados casos, las universidades.

Mención aparte merece la partida del presupuesto FEADER (10%) denominada «enfoque LEADER», que supone entre el 5 y el 10% de los fondos y se destina directamente a los denominados grupos de acción local (GAL o grupos de desarrollo rural, según territorios). Estos últimos son entidades público-privadas (asociaciones

134 En otro trabajo de Ecologistas en Acción se ha realizado un análisis pormenorizado de la evolución de los fondos FEADER y su potencial para impulsar transformaciones hacia la Soberanía Alimentaria: López, D., E. Oteros e I. Bermejo, 2013. *Bienvenida Miss PAC. Manual para analizar los fondos de desarrollo rural de la UE (2015-2020)*. Madrid: Ecologistas en Acción.



de actores de un territorio) que son reconocidas por la UE para gestionar en exclusividad para cierto territorio cierta porción de los PDR. Por su estructura —que debe ser representativa de la diversidad de actores locales— y su funcionamiento —que debe ser participativo, transparente y en base a una estrategia general que aprueba la UE cada 7 años—, estas entidades podrían jugar un papel clave en la DLAE. Tristemente, esto no es así. Algunos GAL, en cambio, sí han asumido el papel de dinamizar el territorio desde la perspectiva agroecológica. Ejemplos en este sentido podrían ser los del valle de Guadalhorce (Málaga), la Alpujarra de Granada y la de Almería; CODINSE (sureste de Segovia) o ARACOVE (comarca de Aranjuez y Las Vegas, Madrid).

Otro actor muy activo en la escala comarcal, y que se apoya en gran medida en los fondos FEADER, son los consells comarcals que existen en Catalunya.<sup>135</sup> Son órganos locales de carácter territorial que tienen la finalidad de ejercer las funciones de asistencia y cooperación a los ayuntamientos, considerando las necesidades de los diferentes municipios. Algunos de estos consorcios están impulsando iniciativas acordes con los planteamientos de la DLAE, como la articulación territorial de las redes alimentarias alternativas, la recuperación y puesta en valor de las variedades locales, o la dinamización del sector agrario. Este es el caso de, entre otros, del Consorci del Moianès, del Lluçanès o del Ripollès.

Finalmente, también existen casos de DLAE impulsados desde el gobierno municipal, como por ejemplo la creación de Ekoizpen Orduña en 2006, un servicio de dinamización de la producción ecológica para el municipio de Orduña (Bizkaia) y la comarca (Airaldea), promovido y financiado por Urduñederra, la agencia de desarrollo local municipal y apoyada parcialmente por fondos FEADER.<sup>136</sup> Este proyecto ha conseguido, entre otros logros, la reconversión agroecológica de 9 explotaciones en Orduña y 15 en la comarca (hasta 2006 no había ninguna) y una declaración a favor de la soberanía alimentaria por parte de todos los grupos políticos del ayuntamiento en 2011.

### **3. Implicación actual de la extensión agraria en el fomento de la transición agroecológica**

En el Estado español, los servicios de extensión agraria fueron transferidos a las comunidades autónomas en los años 90. En todas ellas se mantiene, por lo tanto, una inmensa red de oficinas y técnicos (equipos de agrónomos y personal administrativo, normalmente), cuya principal función en la actualidad es gestionar algunas de las subvenciones del II pilar de la PAC,<sup>137</sup> ya que las principales subvenciones

135 Creados por la Ley de Consejos Comarcals del año 1987, posteriormente modificada en 2003 por un Decreto Legislativo de la Generalitat de Catalunya.

136 Agradecemos a Marijo Imaz, coordinadora de Ekoizpen Orduña, la información suministrada al respecto. Se puede profundizar en ello en <http://regresandoalfuturo.org/>

137 El Segundo Pilar de la PAC se refiere a las políticas de desarrollo rural, gestionadas mediante los fondos FEADER previamente mencionados. Se profundiza en estos aspectos en los capítulos 4.3 (programas autonómicos de desarrollo rural) y 5.1 (políticas de regulación de mercados).



(pagos únicos) son gestionadas por los propios bancos o las organizaciones de productores. Nos encontramos, por lo tanto, con un recurso público infrautilizado, con un potencial inmenso para la dinamización de los territorios agrarios hacia la sostenibilidad. Sin embargo, aún hay algunas comunidades autónomas en las que se mantienen algunas funciones del antiguo Servicio de Extensión Agraria (SEA); y en algunos casos se están desarrollando proyectos con perspectiva agroecológica.

Por ejemplo, las Oficinas de Extensión Agraria y Desarrollo Rural del Cabildo Insular de Tenerife desarrollan algunos proyectos concretos con perspectiva interdisciplinar (al menos, mediante equipos de agrónomos y sociólogos) y con objetivos de sostenibilidad agroalimentaria. En esta línea han desarrollado proyectos con variedades agrícolas locales (como la creación de la denominación de origen protegida [DOP] «Papas antiguas de Canarias», o diversos experimentos con variedades hortofrutícolas locales); mejora de los pastos para el ganado caprino extensivo (incluso introduciendo procesos participativos); o cooperación en la articulación de redes alimentarias alternativas en base al programa de comedores escolares.<sup>138</sup> Estos proyectos se ejecutan con personal propio (que es liberado de las gestiones administrativas para las subvenciones agrarias) o contratando colaboradores para proyectos específicos subvencionados por el Cabildo Insular o los fondos de desarrollo rural.

#### **4. Sistemas de asesoría y dinamización para la agricultura ecológica**

Hasta el momento, en el Estado español tan solo se han desarrollado dos servicios autonómicos específicos para el apoyo a la producción ecológica: en Catalunya y en Andalucía.

##### **4.1. Sistemas de asesoría y dinamización para la agricultura ecológica en Catalunya**

El Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural de la Generalitat de Catalunya (DARP) recoge en el Libro blanco de la producción agroalimentaria ecológica de Cataluña (2006) la necesidad de organizar un sistema de dinamización, apoyo y estructuración del sector. Fue mediante el programa de fomento de la producción agroalimentaria ecológica entre 2012 y 2014, y la continuidad de este programa en el periodo 2015-2020, como se creó y consolidó la figura del «técnico-dinamizador territorial en producción agroalimentaria ecológica», y el apoyo a las agrupaciones de defensa vegetal (ADV) de producción ecológica.

Las ADV catalanas se crean en 1983: son asociaciones de agricultores que tienen la finalidad de dotarse de asesoramiento técnico específico. Actualmente, se regulan por el Decreto 61/2015, y hay más de cien activas, repartidas por todo el territorio catalán y centradas en cultivos de fuerte demanda técnica. En producción

<sup>138</sup> [www.ecocomedoresescolaresdecantarias.com](http://www.ecocomedoresescolaresdecantarias.com)



ecológica están registradas 27 asociaciones<sup>139</sup>. Las ADV asesoran a los agricultores en aspectos agronómicos, y además realizan pequeñas investigaciones en finca, promueven la formación y visitas y dinamizan el sector. Este trabajo se desarrolla en colaboración con el Servicio de Sanidad Vegetal del Departament d'Agricultura, que las coordina técnicamente y contribuye a su financiación subvencionando no más del 50% de sus gastos. La otra mitad de los gastos se cubren mediante ayudas de administraciones locales y cuotas de los propios agricultores.

Por su parte, los dinamizadores territoriales de la producción agroalimentaria ecológica responden a la necesidad de organizar un sistema de dinamización, apoyo y estructuración del sector, para favorecer la conversión de nuevas explotaciones y fortalecer las ya convertidas al sistema ecológico. La red de dinamizadores se crea en 2008 y está formada por un equipo de 18 técnicos repartidos por todo el territorio catalán. Se trata de una figura de proximidad que permite el contacto directo con productores y la transmisión de propuestas o actuaciones de manera bidireccional entre el sector y la Administración. Asesoran acerca de detalles administrativos para la conversión al cultivo ecológico, cambios en normativas o acciones formativas. También estimulan y facilitan la creación de redes entre agricultores, asociaciones y/o cooperativas, así como la investigación en finca, la recopilación de datos técnicos y económicos y la participación del sector en ferias y actividades de promoción del consumo de alimentos ecológicos.

#### **4.2. El servicio de Asesoría para la Producción Ecológica en Andalucía (ASEPEA)**

En 2005 se pone en marcha este servicio, con la intención de dotar de soporte y apoyo técnico al sector de la producción ecológica andaluza, que supone alrededor del 50% de la superficie certificada en el Estado español. El servicio se lanza desde la Dirección General de Agricultura Ecológica (Consejería de Agricultura y Medio Rural), en una legislatura de pacto entre el PSOE y Los Verdes (2004-2008). En la actualidad depende de la Dirección General de Calidad, Industrias Agroalimentarias y Producción Ecológica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, donde reside la coordinación del equipo, adscrita al Servicio de Sistemas Ecológicos de Producción. Se financia con fondos propios de la Consejería, si bien el personal técnico está contratado por la Agencia Pública para la Agricultura, Pesca y Alimentación (AGAPA).

ASEPEA nace con el objetivo de dinamizar y articular el propio sector ecológico. Para ello, se basa en una estructura dual. Por un lado, un cuerpo técnico central, compuesto por seis técnicos y una figura de coordinación, cada una de las cuales se especializa en asesorar sobre los siguientes elementos: horticolas, leñosos extensivos, ganadería, cultivos emergentes y agroindustria/normativas/compostaje. Por otro

<sup>139</sup> El Segundo Pilar de la PAC se refiere a las políticas de desarrollo rural, gestionadas mediante los fondos FEADER previamente mencionados. Se profundiza en estos aspectos en los capítulos 4.3 (Programas autonómicos de desarrollo rural) y 5.1 (políticas de regulación de mercados).



lado, cada año salen subvenciones para entidades sin ánimo de lucro vinculadas con la producción ecológica (cooperativas y asociaciones de productores, OPFH,<sup>140</sup> organizaciones profesionales agrarias, etc.), denominadas «entidades RASE» (Red de Asesores para la Agricultura Ecológica). A estas se les subvenciona la contratación de personal para realizar asesorías entre sus asociados y otros demandantes en los ámbitos comarcal o provincial, en articulación con el equipo central de ASEPEA. El equipo central asesora también a otros organismos públicos (centros de investigación, GAL, diputaciones, etc.); elabora materiales divulgativos, experimentos y estudios; y realiza reuniones y acciones formativas con las entidades RASE de cara a mejorar y reorientar las asesorías, captar sugerencias y definir de forma participada estudios y experimentos que poner en práctica.

## 5. El papel de los comités de agricultura ecológica<sup>141</sup>

La normativa europea indica que los Estados miembros deben crear un régimen de control al que estarán sometidos los operadores que produzcan, elaboren e importen alimentos ecológicos; y designarán una o varias autoridades competentes responsables de los controles (Reglamentos CE 882/2004 y 834/2007). En el Estado español la responsabilidad recae en las comunidades autónomas.

Junto a las autoridades de control, la misma normativa dispone la creación de comités o consejos de agricultura ecológica. Son los órganos colegiados de representación del sector y están regidos por la Ley de Procedimiento Administrativo. Su fin esencial es el de ejercer la supervisión de las actuaciones de certificación del órgano de control y velar por la participación de todas las partes significativamente interesadas en el funcionamiento del sistema de certificación. A su vez, pueden realizar labores de consulta, participación, asesoramiento, propuesta y promoción; en materia de producción, elaboración, comercialización e importación de productos ecológicos.

Hay importantes diferencias entre las acciones que se desarrollan desde los diferentes comités o consejos. Mientras que en algunas comunidades autónomas son órganos con poca o ninguna actividad, en algunos territorios son un actor dinámico con un importante impacto en la dinamización del sector. Por ejemplo, en algunos territorios son un motor para el desarrollo de nuevos canales comerciales para la agricultura ecológica, como es el caso ya mencionado de las islas Canarias o del Comité vasco (ENEK), promoviendo estudios específicos y estructuras que articulan producción y consumo.

Es importante la forma que adoptan el comité o los consejos para vehicular la participación y representar al sector. Existen importantes variaciones en cuanto al peso de la representación del sector frente al de la Administración. Por ejemplo,

140 OPFH: Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas. Es el término legal para canalizar bastantes subvenciones derivadas de los fondos FEADER en el Estado español.

141 Agradecemos a Beatriz Fadón, miembro de Red Calea S. Coop., facilitarnos la información que ha servido de base para el presente apartado.



en el Comité de Agricultura Ecológica de Extremadura (Decreto 42/2009, de 6 de marzo) hay 9 vocales representando a la Administración frente a 8 representantes del sector ecológico y la presidencia recae en un representante de la Administración. En Castilla y León solo hay dos representantes de la Administración con voz pero sin voto de un total de 10, representando el resto a los distintos tipos de actores implicados en la cadena alimentaria ecológica.

## **6. Los consorcios locales entre Administración, Universidad y sector agrario**

En la literatura científica están tomando peso las denominadas *Food Knowledge Networks*, que se plantean como estructuras de gobernanza alimentaria para promover nichos de innovación constante vinculados a sistemas agroalimentarios locales y sostenibles. En el contexto europeo se están multiplicando experiencias de este tipo<sup>142</sup>, que articulan la Universidad con organizaciones agrarias y Administración local para, más que desarrollar actividades de investigación aplicada o extensión universitaria, construir proyectos colectivos en los que los recursos públicos de investigación se ponen al servicio de los proyectos locales de sostenibilidad alimentaria.

En el Estado español, las experiencias pioneras se desarrollaron en Andalucía, en torno al consorcio Centro de Investigación y Formación en Agricultura Ecológica y Desarrollo Rural (CIFAED, con acción en la provincia de Granada) y el consorcio Centro de Asesoría y Formación en Agricultura y Ganadería Ecológicas (CAFAGE, en la provincia de Jaén), entre 2005 y 2008. En la actualidad se están desarrollando diferentes experiencias que encajarían con este enfoque, al menos, en el País Valencià, Andalucía, Euskal Herria y Catalunya. De este último territorio extraemos dos ejemplos de experiencias para ilustrar esta propuesta.

### **6.1. Convenios entre Universidad y Administración local: el posgrado en DLAE de la UAB**

En 2014, el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas y el Instituto de Ciencia y Tecnología Ambiental de la Universidad Autónoma de Barcelona promovieron un curso de posgrado en Dinamización Local Agroecológica, dirigido a personal técnico de administraciones agrarias, de consorcios de desarrollo rural o a profesionales especializados en asesoría sobre estos temas. En este sentido, la Diputación de Barcelona y el Área Metropolitana de Barcelona están firmando en cada curso convenios de colaboración con la Universidad Autónoma de Barcelona, de cara a pagar la matrícula del posgrado a técnicos/as que desde diferentes territorios se dedican a impulsar programas relacionados con la alimentación, la agricultura, el

<sup>142</sup> Por ejemplo, el GIRAF, vinculado a la Université de Liège, Bélgica.



consumo, el empleo local o la promoción territorial. Los convenios se construyen sobre la realización de varios estudios sobre diferentes temas en el marco del posgrado, en forma de trabajos de final de posgrado, realizados por cinco técnicos/as de las entidades conveniadas con el asesoramiento y tutorización del profesorado del posgrado.

Aparte de los convenios para becas, el posgrado se ha vinculado con otras Administraciones públicas (ayuntamientos, espacios naturales protegidos, grupos de acción local o consejos comarcales), de cara a que el alumnado realice sus trabajos de fin de posgrado en proyectos preexistentes. El impacto de esta formación queda de esta manera asegurado, al incluirse de forma directa la perspectiva agroecológica en el trabajo de la Administración local, tanto en relación con los contenidos como en cuanto a la metodología.

## **6.2. Cátedra en agroecología y sistemas alimentarios para la transformación social (AESAT)**

La cátedra en AESAT se crea en 2015 en la Universidad de Vic-Universidad Central de Catalunya (Uvic-UCC) con el objetivo de promover sistemas alimentarios más justos y sostenibles y poner en valor la agricultura familiar, en el marco de los sistemas alimentarios alternativos. Para ello, la cátedra trabaja desde una triple perspectiva. El primer objetivo es generar y transferir conocimiento sobre los sistemas alimentarios alternativos para la transformación social y un medio rural vivo, a través del fomento de la agroecología, la cogeneración de conocimientos, la economía solidaria y las innovaciones sociales. En segundo lugar, la cátedra pretende ser un punto de encuentro y articulación de distintos actores en el ámbito de los sistemas agroalimentarios agroecológicos y la soberanía alimentaria en Catalunya, tanto a nivel de articulación entre personas investigadoras de la cátedra y asociaciones, colectivos, empresas y particulares vinculados al ámbito de la agroecología, como con investigadoras y profesionales de alto reconocimiento internacional en el ámbito de la agroecología y la soberanía alimentaria. En esta línea de actuación, se trabaja con la transferencia de conocimiento así como la coconstrucción de conocimientos con la sociedad civil. En tercer lugar, la cátedra asume una aproximación territorial a las problemáticas socioecológicas, estableciendo relaciones de colaboración con los colectivos e instituciones agroalimentarias del entorno inmediato de la UVic-UCC, así como del resto del ámbito catalán, para la promoción de proyectos e iniciativas de investigación y políticas de actuación que favorezcan la producción agroecológica y los sistemas alimentarios alternativos.

En la creación de estas redes colaborativas, la cátedra da apoyo a iniciativas personales y colectivas que impulsan procesos de dinamización agroecológica en el territorio. Por ejemplo, la cátedra forma parte del Ecomuseu del Blat, un museo vivo que trabaja por la recuperación de herramientas y variedades agrícolas tradicionales y de su conocimiento y manejo asociados. El Ecomuseu es en sí mismo un ejemplo de colaboración multinivel del que forman parte

ayuntamientos de la comarca así como entidades de defensa del patrimonio rural material e inmaterial<sup>143</sup>.

## **7. Conclusiones: la dinamización local, clave en la territorialización de los sistemas agroalimentarios**

La transición agroecológica muestra importantes retos que trascienden la esfera de lo agronómico, para situarse en los ámbitos social, económico y cultural. Ejemplo de ello son la dispersión y atomización de los actores implicados en redes alimentarias alternativas; la debilidad del tejido social rural y agrario (en muchos territorios); la baja autoestima profesional, individual y colectiva, que a menudo encontramos en el sector agrario y la población rural; o la casi histórica desconfianza entre actores sociales rurales (y también con los urbanos). Estos retos se suman a las malas experiencias previas por proyectos en los que se han subvencionado inversiones en infraestructuras que, por la inestabilidad de las propias redes alimentarias locales, no se han podido sostener. Por todo ello se hacen necesarias las figuras de dinamización territorial para generar procesos de transición hacia la sostenibilidad. Figuras que apoyen la superación de las desconfianzas y las malas experiencias previas, y que poco a poco acompañen la creación de nuevas alianzas y de nuevas autopercepciones acerca de nuestros propios territorios, como paso previo al desarrollo de innovaciones sociales para la sostenibilidad.

En este sentido, la desarticulación de los servicios de extensión agraria nos abre a una multiplicidad de actores y sectores de la Administración, en distintos niveles, que podrían asumir estas funciones desde una perspectiva agroecológica. De hecho, nos encontramos ya con un número importante de referencias en marcha, algunas de las cuales han cosechado importantes éxitos. La articulación territorial entre los distintos actores que se plantean en este capítulo, desde el protagonismo claro del sector productor, es quizá el siguiente paso que cabe impulsar. Con lo expuesto se aportan pruebas y propuestas suficientes para una línea de trabajo en la que distintos sectores de la Administración, incluida la Universidad, pueden jugar un papel clave en la territorialización de sistemas agroalimentarios sostenibles.

---

143 La cátedra también está desarrollando propuestas de grado, máster y doctorado desde un proceso participativo con diferentes actores del ámbito agroecológico catalán.



## 4.5. Propuestas feministas para la agroecología. La mirada de género

Leticia Urretabizkaia Gil y Verónica Escurriol Martínez<sup>144</sup>

### 1. Diagnóstico de la situación de las mujeres en el entorno rural

Cuando hablamos de agroecología y soberanía alimentaria, no podemos obviar la cuestión del género. Si queremos realmente fomentar su aplicación práctica, esta no puede ser abordada sin tener en cuenta a las mujeres y su papel protagonista en los saberes y trabajos ligados a la tierra y a la vida. Por eso es importante incluir un capítulo en este sentido en un libro de estas características, pero resulta difícil sintetizar un enfoque feminista que en principio debería ser transversal en todo el libro. Se trata de introducir una nueva cosmovisión compleja que incluya la agroecología y los ecofeminismos como centro material y simbólico de las políticas públicas.

El colectivo de mujeres campesinas a nivel mundial sufre aún hoy en día una triple discriminación: vivir en un entorno rural, ser campesina y ser mujer. La masculinización del entorno rural es consecuencia y generadora de la invisibilización de las mujeres campesinas, haciendo que las vidas de las mujeres en el sector primario sean difícilmente sostenibles en todo el mundo, también en el Estado español. Las mujeres campesinas encuentran dificultades para que los trabajos productivos que desarrollan sean reconocidos a nivel legal, lo que las condena a permanecer en algún lugar entre la alegalidad y la ilegalidad con todas las consecuencias que ello implica. Además, asumen los trabajos de cuidados, domésticos y comunitarios, en las mismas condiciones de sobrecarga que todas las mujeres, sumadas a las propias del medio agrario, donde los trabajos productivos y reproductivos se confunden en espacios y tiempos, pero se dan en condiciones de aislamiento. Todo ello las aleja de servicios y recursos públicos y privados y de los espacios de participación y representación.

Este segundo plano que ocupan las mujeres agricultoras es perpetuado por las políticas públicas, ya que no tienen en cuenta sus situaciones diferenciadas con respecto a los hombres, ni las actrices económicas, sociales y políticas que son. Ante esta situación es necesario abordar la discriminación de género en el entorno rural desde diferentes ámbitos que incluyan el terreno laboral, político, colectivo y personal para

144 Con ánimo de poder proponer políticas que abarquen la diversidad de situaciones de las mujeres del entorno agrario en diferentes entornos del Estado español, estas propuestas han sido enriquecidas con los aportes de: Alazne Intxauspe (miembro de la Ejecutiva del sindicato agrario Ehne-Bizkaia y de Etxalde), María Texeiro (Sindicato Labrego Galego), Silvia Piris, Miren Saiz (Bizilir, Asociación para la Cooperación y el Desarrollo de los Pueblos), Yolanda Iubeto (profesora de la Universidad del País Vasco-UPV/EHU) y Belén Verdugo (productora agroecológica y la vicepresidente de Confederación de Mujeres Rurales ICERES).



que la aplicación de políticas públicas sea real y efectiva. El primer paso es hacer visibles a las mujeres para poder avanzar en feminizar el mundo agrario y llegar al paso más necesario: facilitar canales para que las voces de las mujeres sean escuchadas y sus necesidades y demandas puedan encauzar cambios efectivos.

Este capítulo aborda algunas propuestas de políticas públicas a nivel general, pero cada municipio y territorio debe situar las necesidades concretas de las mujeres que en él habitan para poder desarrollar políticas adaptadas a cada entorno concreto. No es una tarea sencilla porque el reconocimiento y la valoración de las mujeres tiene que ver directamente con un cambio en el sistema agroalimentario actual: de un sistema basado en la conjunción perfecta entre capitalismo y patriarcado a otro basado en la soberanía alimentaria, donde prime lo local, lo pequeño, lo social, lo comunitario, lo compartido, lo corresponsable... a fin de cuentas, esos espacios donde las mujeres siempre han tenido su mayor protagonismo.

## **2. Propuestas de políticas públicas**

Las propuestas de políticas públicas que planteamos a continuación pretenden poner el punto de atención en algunas de las cuestiones irresueltas en el mundo agrario desde una perspectiva agroecológica y feminista.

### **2.1. Visibilizar a las mujeres del entorno agrario**

La invisibilización y la subestimación de las mujeres en el mundo rural como sujetos activos es una constante (las estadísticas disponibles sobre la situación de la mujer en el mundo rural o los trabajos que desarrollan son reducidas y parciales) y es el punto de partida en el que incidir para conseguir mundos agrarios inclusivos en base a la justicia y la equidad. Algunas propuestas para cambiar esta situación son:

Poner en marcha medidas para detectar carencias y necesidades de las mujeres para poder, en última instancia: i) disponer de un censo agrario que visibilice los datos cuantitativos y cualitativos de la población del medio rural y agrario con datos desagregados por sexo; ii) tener indicadores para poder elaborar informes de impacto de género que se apliquen de forma transversal en las políticas de igualdad de género y en cualquier política/decisión pública que afecte a las mujeres campesinas;<sup>145</sup> iii) socializar las diversas situaciones y aportes de las mujeres mediante instrumentos accesibles (por ejemplo, en formato audiovisual) y a través de actividades destinadas al ámbito agrario, rural y urbano. Todo ello pasa por:

Elaborar diagnósticos cuantitativos y cualitativos a diferentes niveles y escalas (provincial, municipal, etc.) para poder detectar los ejes de discriminación que afectan especialmente a las mujeres, como son: i) el acceso y control sobre recursos y bienes; ii) las dificultades de acceso a ayudas y subvenciones; iii) el acceso a servicios públicos (educación, sanidad, infraestructuras, transporte, etc.); iv) los usos del tiempo y repartos de trabajos productivos y reproductivos entre hombres

<sup>145</sup> Véase por ejemplo los programas de desarrollo rural, política agrícola común, etc.



y mujeres y v) la violencia machista en el entorno rural.

Poner en marcha investigaciones específicas sobre la participación de las mujeres en las prácticas agrarias afines a la soberanía alimentaria. Las mujeres campesinas deben ser consideradas como agentes productivos y políticos independientes con reivindicaciones propias. Con el objetivo de avanzar en el camino hacia la soberanía alimentaria, es necesario que se desarrollen investigaciones específicas para recuperar prácticas y saberes, como la conservación y la recuperación de semillas, los procesos de transformación artesanal, el manejo de fincas, etc. En este sentido, hay diversos trabajos al respecto, pero es necesario abordar las investigaciones de forma participativa y no utilizando a las mujeres como sujetos de estudio para la Academia, sino que las investigaciones reviertan en el entorno rural con un objetivo claro de que sirvan para la práctica. Solo así se podrán desarrollar políticas territoriales que faciliten y protejan este modelo productivo con apoyos desde las administraciones cercanas.

Desarrollar mecanismos para avanzar en el reconocimiento jurídico y económico de la participación de las mujeres en la actividad agraria. Un claro ejemplo es la Ley 35/2011 de 4 de octubre sobre la Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias, ya que ha sido una reivindicación histórica de las mujeres para avanzar hacia la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en el sector agrario.

#### Ley 35/2012 sobre la Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias

Avances	Dificultades	Propuestas
Se trata de una ley pionera a nivel europeo, que trata de equipar los derechos de las mujeres a los de sus cónyuges como trabajadoras agrícolas: cotización a la Seguridad Social, administración, representación, responsabilidad y reparto de rendimientos al 50%, ser beneficiarias directas de ayudas y subvenciones, etc.	Sin embargo, en el año 2015 tan solo encontramos 118 explotaciones registradas bajo este régimen de titularidad. Esto sucede porque no se ha dotado de presupuesto para su implementación, sino que la responsabilidad ha recaído en las comunidades autónomas. Además, no se ha llevado a cabo una efectiva difusión y socialización de la misma, ni a las personas y organizaciones del entorno agrario, ni a las administraciones de las comunidades autónomas. Esto supone que a la hora de inscribirse a esta figura se dan muchas trabas administrativas y burocráticas. Por otro lado, al ser de carácter voluntaria y no obligatoria, depende de la voluntad de quienes ya son titulares, esto es, los cónyuges, que no están bien informados o que no tienen la intención de compartir la titularidad.	Para asegurar una mayor inscripción a este régimen de titularidad es necesario: i) impulsar campañas informativas para Administraciones públicas y personas y organizaciones del sector agrario (mujeres y hombres); ii) facilitar los expedientes de inscripción; iii) declarar la titularidad compartida como obligatoria; iv) fomentar medidas de acción positiva (establecer como criterio la titularidad compartida para el acceso a créditos y ayudas, beneficio fiscal, etc.). Tampoco se puede obviar la necesidad de ampliar la mirada para llegar a la diversidad de situaciones de las mujeres del sector agrario. En este sentido, algunas de las propuestas son: i) fomentar diversos modelos de propiedad y uso de la tierra y las iniciativas agrarias más allá de la propiedad individual como pueden ser los modelos comunitarios, colectivos, cooperativos, etc.; ii) reforma de la Seguridad Social que establezca un sistema de cotización en el que en una explotación que no se pueda asumir dos cotizaciones una de las personas pueda cotizar por horas de trabajo o por media jornada.



## 2.2. Feminizar el entorno agrario

La masculinización del entorno agrario perpetúa la discriminación de las mujeres campesinas. Con el ánimo de revertir esta situación sería necesario:

- **Poner en marcha programas de formación profesional agroecológica con perspectiva de género** que faciliten a las mujeres la inserción en el sector y/o el reciclaje profesional. Actualmente, hay diversos cursos sobre formación profesional agroecológica en diversos puntos del Estado español, pero sería necesario que incluyeran la perspectiva de género de manera transversal a través de personas con experiencia y perspectiva feminista. Desde un punto de vista productivo, algunos de los temas en los que es necesario incidir son la prevención de riesgos laborales y las tecnologías apropiadas para los cuerpos de las mujeres<sup>146</sup>. Sin embargo, en el medio rural también se requiere mayor sensibilidad, capacitación y empatía, siendo necesario generar módulos en torno a la agroecología, el género, la economía feminista, las políticas públicas y los cuidados.
- **Poner en marcha programas que fomenten la incorporación al mercado laboral de las mujeres** rurales y urbanas en el sector agrario a través de planes locales de empleo y programas de inserción laboral. Por ejemplo, la promoción del autoempleo femenino es una de las iniciativas que el Sindicato Labrego Galego ha promovido gracias a subvenciones de la Secretaría de Igualdad gallega para que las mujeres desarrollen proyectos económicos.
- **Transformar las legislaciones actuales para que apoyen la profesionalización de trabajos productivos ejercidos por mujeres.** El ejemplo más representativo es el de la transformación artesanal de alimentos a pequeña escala. Las legislaciones al respecto no están pensadas ni adaptadas a proyectos a pequeña escala, por tanto, algunas de las mujeres que participan en estos proyectos no pueden cumplir con las normativas de seguridad alimentaria y los requisitos para ser autónomas. Algunas propuestas concretas para avanzar en este sentido son:

**Adaptación y flexibilización de las normativas higiénico-sanitarias a proyectos a pequeña escala.** Los proyectos a pequeña escala no pueden cumplir las mismas normativas higiénico-sanitarias que las grandes empresas. Es

<sup>146</sup> Según la *Guía de prevención de riesgos laborales agricultoras y ganaderas. Guía práctica de prevención* de la Junta de Castilla y León, la prevención de riesgos laborales no tiene en cuenta las diferencias biológicas de los cuerpos de las mujeres, las diferentes situaciones en las que se encuentran ni los diferentes trabajos que realizan. Esto imposibilita el desarrollo de tecnologías apropiadas y la valoración de las distintas consecuencias físicas y psíquicas para ellas (citado en Emakunde- Instituto Vasco de la Mujer (2012), *La evaluación del impacto en función del género en desarrollo rural y agricultura*).



necesario que haya una adaptación de las normativas con las particularidades de cada territorio y que se establezcan unos criterios claros<sup>147</sup>. En diferentes partes del Estado español, como en Galicia, se está luchando por conseguir una adaptación de estas normativas siguiendo ejemplos como el de Francia, pero de momento no se ha conseguido.

**Establecer un pago de la cuota de autónomo/a proporcional a la cantidad de producción.** Los y las trabajadoras en proyectos a pequeña escala, muchos de ellos encabezados por mujeres, tampoco pueden afrontar los mismos gastos que las grandes producciones, lo que nuevamente les impide legalizarse. En los casos en que los proyectos son compartidos entre mujeres y hombres, dadas las dificultades para cubrir varias cuotas, son las mujeres las que suelen prescindir de darse de alta como autónomas. Actualmente encontramos bonificaciones temporales para que las mujeres figuren como autónomas en el régimen, agrario pero no plantean una solución sostenible en el tiempo. El pago de una cuota proporcional a la cantidad de producción facilitaría que las mujeres fueran reconocidas como trabajadoras.

**Fomentar y apoyar a la generación de locales colectivos para aprovechar espacios y maquinaria productiva.** El desarrollo de proyectos a pequeña escala es complicado cuando se necesitan grandes inversiones para infraestructuras y equipamientos, y los proyectos pequeños deben sobredimensionarse para rentabilizarlos. La creación de espacios colectivos, en los que las inversiones son compartidas por diferentes proyectos, fomentaría el desarrollo de proyectos a pequeña escala en las comunidades rurales. Actualmente, existen algunas iniciativas promovidas por colectivos, pero todavía son experiencias puntuales que deberían ser extendidas para facilitar el desarrollo de las economías locales rurales.

**Facilitar espacios de comercialización y venta directa.** Muchas mujeres que desarrollan proyectos a pequeña escala optan por la venta directa de sus productos en sus fincas, ya que no está ligada a los requisitos higiénico-sanitarios que exigen otros canales de comercialización (mercados, tiendas y restaurantes, etc.). En la mayoría de las comunidades autónomas no se facilitan los mercados de venta directa basados en relaciones de confianza, como los Sistemas Participativos de Garantía<sup>148</sup>, para que se puedan vender los excedentes de la finca en productos transformados. Sería necesario promover este tipo de certificaciones para fomentar el desarrollo de los proyectos a pequeña escala y la venta directa. Desde Galicia podemos destacar el ayuntamiento de Teo en Santiago, que cedió un espacio para que las propias personas productoras lo gestionaran sin trabas legales y funciona como mercado Os Tilos desde hace cinco años.

147 En el informe *Soberanía alimentaria, transformación artesanal y equidad de género* se puede ver cómo hay determinadas regiones en las que, dependiendo de la flexibilidad de los y las técnicas sanitarias, se pueden desarrollar o no este tipo de proyectos.

148 Sistemas Participativos de Garantía. Una herramienta clave para la Soberanía Alimentaria. Mundubat (<http://www.mundubat.org/es/>).



**Establecer medidas para la conciliación y el reparto de los trabajos productivos, reproductivos, políticos y comunitarios.** Las mujeres asumen jornadas de trabajos más extensas que los hombres en torno a los trabajos reproductivos y comunitarios. El cuidado de personas dependientes en el mundo agrario produce, especialmente para las mujeres, situaciones de aislamiento y de pérdida de libertad de movimiento. Por ello, algunas propuestas que se plantean en este sentido son: i) desarrollar una red de servicios sociales para atender personas dependientes de acuerdo a las necesidades de las personas protagonistas; ii) establecer permisos de paternidad obligatorios y mejorar los permisos de maternidad vigentes; iii) desarrollo de una Ley de Conciliación de la Vida Laboral y Familiar con las particularidades del medio rural y agrario.

**Elaboración de leyes marco que toman la desigualdad de derechos de las mujeres agricultoras como punto de partida** y concreten las obligaciones de las Administraciones públicas. En este sentido, un referente importante es el Estatuto de la Mujer Agricultora de la CAPV, de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, que fomenta medidas como: la priorización de explotaciones acogidas al régimen de la titularidad compartida en la concesión de ayudas y asignaciones; las ayudas a la afiliación de las mujeres agricultoras a la Seguridad Social; campañas de información, difusión y sensibilización acerca del acceso de las mujeres a la titularidad y a la titularidad compartida; el aumento de la representación de las mujeres en la Administración, en las empresas públicas y privadas y en las organizaciones agrarias, y la creación de una comisión de seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley de carácter técnico. Sin embargo, la definición de mujer agricultora no incluye los trabajos de comercialización y transformación artesanal, que han sido históricamente realizados por mujeres. Así, se erige como necesaria una vigilancia constante tanto en los parámetros en los que se enmarca esta ley como en los mecanismos puestos en práctica para que todas estas medidas se hagan realidad.

**Establecer programas de apoyo para fomentar políticas públicas de igualdad.** La Dirección de Igualdad de la Diputación Foral de Gipuzkoa cuenta con los programas Berdinbidean y Berdinbidean txikiak, dirigidos a fomentar las políticas de igualdad en los municipios de Gipuzkoa inferiores a 10 000 habitantes, en el primer caso, y de 1000 habitantes en el segundo. Se identifican las dificultades específicas que estos municipios tienen, por su disponibilidad de recursos y personal, para impulsar estas políticas, y es por ello que se ponen en marcha estas iniciativas que cubren distintos aspectos como las ayudas económicas, la formación o el establecimiento de redes de trabajo, entre otras.<sup>149</sup>

149 Para más información: <https://www.youtube.com/watch?v=K5wb3bHeEUE> [http://berdin-tasuna.gipuzkoa.net/documents/73267/142044/BERDINBIDEAN+TXIKIAK+que+es+a+bril+2014+es+web/f43a913\\_b-a9a1-4c4c-a1ba-7a735ea82f0f](http://berdin-tasuna.gipuzkoa.net/documents/73267/142044/BERDINBIDEAN+TXIKIAK+que+es+a+bril+2014+es+web/f43a913_b-a9a1-4c4c-a1ba-7a735ea82f0f) Información obtenida del informe Sembrando soberanías para otros modelos de vida en Euskal Herria.



### 2.3. Empoderar a las mujeres del entorno agrario

Las mujeres del entorno agrario se encuentran con múltiples dificultades en su cotidianidad y es importante generar espacios, redes y recursos que las reconozcan como sujetos activos y empoderen.

Sensibilizar a hombres y mujeres sobre la violencia de género en sus múltiples vertientes como una consecuencia de la falta de igualdad de género. La formación y la concienciación sobre género y la introducción del feminismo en el entorno rural es imprescindible para evitar y superar situaciones de desigualdad y violencia. Es necesario dar a conocer los recursos que tienen las mujeres para informarse cuando se encuentran en una situación de violencia, y establecer medidas para la denuncia y la búsqueda de soluciones inmediatas en situaciones de violencia. En Cataluña, por ejemplo, existen los *Serveis d'atenció a les dones*, el *Centre d'Informació i recursos per les dones*, el teléfono gratuito de atención sobre violencia (900900120) o el *Serveis d'Intervenció Especialitzada* en los entornos rurales, donde las mujeres pueden informarse sobre los recursos de atención y recuperación en casos de violencia machista. También resulta fundamental identificar las necesidades y obstáculos encontrados por las mujeres en el acceso efectivo a los servicios y prestaciones de apoyo, atención y justicia en el medio rural. En la CAPV, la Diputación Foral de Bizkaia presentó un informe a este respecto el año pasado para el área rural de Bizkaia<sup>150</sup>. En Latinoamérica existen los grupos de autoconocimiento y autoconciencia, que acompañan a las mujeres en el proceso de superación de una vivencia de violencia machista. Sería necesario generar estructuras de este tipo en el Estado español para poder acompañar a las mujeres que han sufrido violencia machista en el entorno rural, un medio más complicado para denunciar y superar este tipo de situaciones.

Fomentar el asociacionismo entre mujeres. Las asociaciones de mujeres constituyen espacios de socialización, bienestar y empoderamiento donde las mujeres rurales comparten experiencias, actividades socioculturales, formaciones no regladas y apoyo mutuo en diferentes ámbitos (psicológico, jurídico, laboral, etc.). Estas asociaciones sirven como movilizadoras del capital social comunitario y generan la participación y el empoderamiento de las mujeres rurales. Es necesario dotar de presupuesto a los grupos que fomentan el asociacionismo entre las mujeres, ya sean organizaciones, asociaciones, sindicatos, etc., para fomentar la participación de estas en el ámbito público y promover espacios de intercambio y reflexión. En Andalucía, por ejemplo, la Administración pública ha fomentado el asociacionismo femenino desarrollando un sistema de subvenciones para proyectos de asociaciones de mujeres. Esto ha generado la creación de órganos públicos en los que las organizaciones de mujeres pueden participar y ha impulsado el asociacionismo rural

150 Más información en: [http://www.bizkaia.eus/Gizartekintza/Genero\\_Indarkeria/pdf/dokumentuak/Mujeres\\_rurales\\_VG\\_c.pdf](http://www.bizkaia.eus/Gizartekintza/Genero_Indarkeria/pdf/dokumentuak/Mujeres_rurales_VG_c.pdf)



entre mujeres.<sup>151</sup> Otro ejemplo es el apoyo de la Diputación Foral de Gipuzkoa en la acción internacional de la Marcha Mundial de Mujeres del año 2015 que reunió a mujeres del sector agrario y urbano.

Promover la participación de las mujeres en los sindicatos y organizaciones agrarias. Es necesario desarrollar mecanismos que fomenten la afiliación de mujeres agricultoras a sindicatos y organizaciones agrarias, y la generación de liderazgos femeninos que puedan expresar la voz de las mujeres agricultoras y ostentar puestos de decisión. La mayoría de los sindicatos y organizaciones agrarias no incluyen la perspectiva de género en las diferentes problemáticas que abordan, lo que provoca que las actividades más relacionadas con las mujeres tengan menos peso dentro de la actividad sindical.<sup>152</sup> El caso del Sindicato Labrego Galego es un buen ejemplo a replicar, ya que esta organización cuenta con una secretaria de mujeres muy activa que trata de visibilizar y reconocer las actividades que realizan las mujeres, lo que ha generado un sindicato que pretende implementar la perspectiva de género en sus propuestas y acciones.

Promover la participación de las mujeres en las esferas públicas. Para generar políticas públicas con una perspectiva de género y feminista es necesario que las mujeres aumenten su participación en ayuntamientos, grupos de acción local, partidos políticos, medios de comunicación, etc. Por tanto, es importante promover espacios participativos para que las mujeres agricultoras tengan capacidad de decisión en políticas públicas, así como concejalías de las mujeres y/o igualdad de oportunidades en todos los municipios.

### 3. A modo de conclusión

El marco de las políticas públicas es importante, pero es necesario un cambio profundo en la sociedad, en las organizaciones y en las personas para promover transformaciones como las que proponen la agroecología y los feminismos, que no pueden ser impuestos desde la política pública. Las políticas públicas pueden fomentar este cambio a través de las propuestas que hemos destacado en este capítulo y de otras tantas que quedan por consensuar. Sin embargo, es necesario llevar a cabo un seguimiento constante para que las leyes se doten de herramientas y de mecanismos y que los marcos que promueven se cumplan de manera efectiva. En este camino, es vital contar con las principales afectadas —las mujeres campesinas—, que deben alzar su voz y ser escuchadas para que el cambio sea real.

151 Para más información consultar: Sánchez-Muros, S.P., & Jiménez Rodrigo, M.L. (2013). *Mujeres rurales y participación social: análisis del asociacionismo femenino en la provincia de Granada (España)*. Cuadernos de Desarrollo Rural, 10 (72), 223-242.

152 El informe *Soberanía alimentaria, transformación artesanal y equidad de género* puso de manifiesto como los trabajos más ligados a las mujeres tenían menos peso dentro de la acción sindical de la mayoría de organizaciones agrarias y que esta importancia dependía de la relevancia que tiene la perspectiva de género en el seno de cada organización.



## Referencias

- Binimelis, Rosa; Ecurriol, Verónica y Rivera-Ferré, Marta-Guadalupe (2012). *Soberanía Alimentaria, transformación artesanal y equidad de género*. Mundubat. Disponible en: [http://coopelaseca.files.wordpress.com/2013/03/soberaniaalimentaria\\_vf.pdf](http://coopelaseca.files.wordpress.com/2013/03/soberaniaalimentaria_vf.pdf)
- Bizilur y Etxalde (2015). *Sembrando soberanías para otros modelos de vida en Euskal Herria. Algunas propuestas para la construcción de políticas públicas locales desde la soberanía alimentaria*. Disponible en: <http://www.economiasolidaria.org/files/Políticas%20publicas.pdf>
- Caro, Pamela (2010). *Soberanía Alimentaria: aproximaciones a un debate sobre alternativas de desarrollo y derechos de las mujeres*. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article4696>
- De Gonzalo, Isabel y Urretabizkaia, Leticia (2012). *Las mujeres baserritarras: análisis y perspectivas de futuro desde la Soberanía Alimentaria*. Disponible en: [http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/1240/Mujeres\\_Baserritarras.pdf](http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/1240/Mujeres_Baserritarras.pdf)
- Ecurriol, Verónica; Binimelis, Rosa y Rivera-Ferré, Marta-Guadalupe (2014). La situación de las mujeres rurales en España: el caso de las artesanas alimentarias a pequeña escala. *Athenea Digital, Revista de pensamiento e investigación social*, 14 (3), 3-22.
- Entrepueblos (2009). *Las Mujeres alimentan el Mundo. Soberanía alimentaria en defensa de la vida y el planeta*. Disponible en: <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/18131/original/mujeresalimentanelmundo.pdf?1284475559>
- Sánchez-Muros, Sonsoles Patricia y Jiménez Rodrigo, María Luisa (2013). *Mujeres rurales y participación social: análisis del asociacionismo femenino en la provincia de Granada (España)*. Cuadernos de Desarrollo Rural, 10 (72), 223-242.
- Urretabizkaia, Leticia y Ecurriol, Verónica (2013). *Soberanía alimentaria feminista: protagonismo vs. Discriminación de las mujeres en el entorno agrario*. Comunicación en el IV Congreso de Economía Feminista. Disponible en: <http://riemann.upo.es/personal-wp/congreso-economia-feminista/files/2013/10/Urretabizkaia.pdf>
- Xarxa de Consum Solidari y Marcha Mundial de las Mujeres (2013). *Tejiendo alianzas para una vida sostenible. Consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria*. Disponible en: [http://www.xarxaconsum.org/mm/file/LIBROS/Tejiendo\\_alianzas\\_para\\_una\\_vida\\_sostenible.pdf](http://www.xarxaconsum.org/mm/file/LIBROS/Tejiendo_alianzas_para_una_vida_sostenible.pdf)

## **4.6. Propuestas y recomendaciones para impulsar políticas activas encaminadas a la gobernanza responsable, justa y democrática de la tierra**

Fernando Fernández Such

Cualquier acción política sobre la tierra que nos planteemos en la actualidad debe afrontar una serie de retos de enorme calado, todos ellos entrelazados, y que tienen que ver con la sostenibilidad y el cambio climático, con la ordenación y equilibrio territorial, con el desarrollo rural, con el modelo productivo agropecuario, y cómo no, con el futuro del sector agrario y ganadero. Estos objetivos son tan amplios y globales que nos obligan a pensar que las medidas concretas, los instrumentos jurídicos o las instituciones que proponamos deben estar envueltas en un marco político más amplio que aborde los objetivos sociales, económicos y ambientales que deben perseguirse.

Las organizaciones agrarias y campesinas, ecologistas y el resto de movimientos sociales articulados en torno a la soberanía alimentaria están de acuerdo en considerar que las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tierra aprobadas por el Consejo de Seguridad Alimentaria de la FAO resultan ser un buen marco jurídico-político sobre el cual apoyar las medidas concretas que cada país adopte. Tenemos, por lo tanto, un primer instrumento de rango internacional que ha sido aprobado por la mayoría de los Estados, entre los que se encuentran todos los de la Unión Europea. Empecemos por reivindicar el desarrollo y la aplicación de este marco que nos permite abordar problemas como el manejo sostenible del suelo como sustento de la vida y recurso finito, el acaparamiento y la concentración de la tierra, o la inequidad y la pobreza rural y campesina.

### **1. Necesidad de reformar el marco político general para la gestión sostenible y responsable de la Tierra**

La forma más directa y efectiva que tenemos en nuestro entorno de hacer aplicable estas directrices voluntarias consistiría en que la Unión Europea adoptara una directiva marco sobre tenencia y gestión para una gobernanza responsable de la Tierra. Esta directiva es reclamada por la propia Vía Campesina y el conjunto de organizaciones aliadas. Sabemos bien que una directiva marco como la aprobada con el tema del agua en su día puede ser de enorme impacto sobre las políticas nacionales. El proceso ya se ha iniciado y el propio Parlamento Europeo presentó un informe de autoiniciativa, el 12 de octubre de 2016, en el que analizaba la realidad y la problemática de la tierra en el contexto de Europa,



y en el cual numerosas organizaciones sociales pudimos participar. Este es el primer paso de un proceso que podría acabar en la elaboración y aprobación de la directiva que reclamamos.

Sin embargo, no podemos olvidar que la aprobación de una directiva marco de este tipo exigiría una reforma en el ordenamiento jurídico español para su transposición, tal y como se hizo con la Directiva Marco del Agua. De esta manera, es por tanto necesario que consideremos que la Constitución Española, en su artículo 33.2, declara la función social de los derechos de propiedad y herencia, y que esta función social delimitará su contenido y ejercicio. Sin embargo, y ante una hipotética revisión de la Constitución, estaríamos pensando en la necesidad de incluir de manera explícita una mención a la tierra y su valor social, ambiental y económico de interés general.

Por otra parte, entre las principales normas jurídicas que afectan al artículo 33, debe citarse la Ley del Suelo 8/2007 de 8 de mayo, cuya exposición de motivos ya ofrece algunos rasgos sobre la identificación de la tierra como bien patrimonial limitado por otros objetivos políticos de interés general. La ley se acoge a la preocupación ambiental que domina actualmente en el derecho de la Unión Europea, y se hace hincapié en el valor medioambiental del suelo tanto urbano como rural. La disposición final segunda de esta ley delegó en el gobierno la potestad de dictar un real decreto legislativo que refundiera el texto de esta y los preceptos que aún quedaban vigentes; y la norma resultante es el vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba la Ley del Suelo. Esta Ley del Suelo establece luego en su articulado los diversos usos y limitaciones, por lo que podríamos considerar que cualquier propuesta relacionada con cuestiones con la protección del suelo agrícola o agrario deberían estar incluidas en este texto normativo.

Además, no podemos olvidar que continúa en vigor la Ley 118/1973 de 12 de enero de Reforma y Desarrollo Agrario que, en definitiva, lo que hacía era consolidar y reorientar la estructura y las funciones del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA). Este organismo fue creado por ley en 1971, y fue el encargado de impulsar los procesos de concentración parcelaria, colonización y reparto de tierras desarrollados en los primerísimos años de la democracia. Esta ley se completó con posterioridad con la Ley 19/1995 de 4 de julio de Modernización de Explotaciones Agrarias. Todo este entramado normativo, lejos de derogarlo sin más, debería ser reformado para avanzar en los planteamientos y objetivos que perseguimos a nivel global. Por ello, y en coherencia con lo que sucedió con la Directiva Marco del Agua y su transposición a través de la Ley de Aguas, proponemos la elaboración y aprobación de una ley sobre gestión y gobernanza responsable de la tierra que sustituyera a la ley del año 1973. Esta ley debería ser desarrollada a través de un reglamento que permitiera generar una institucionalidad adecuada y definir una marco competencial acorde con el actual desarrollo de las competencias territoriales y nacionales.

## **2. Necesidad de una institucionalidad adecuada, cercana, dinámica y proactiva en el acceso democrático y justo a la tierra**

Los objetivos de esta política de tierras deberán ser definidos de manera concreta en estas leyes, pero evidentemente, y a la luz de los análisis, podemos decir que incluirían: frenar el proceso especulativo sobre la tierra agrícola, garantizar un acceso más igualitario y democrático a la tierra por parte de los sectores sociales y económicos en activo que promueven una dinamización económica del medio rural, favorecer en especial el acceso de mujeres y jóvenes al recurso, evitar la concentración de la tierra y el acaparamiento por parte de determinados sectores económicos, proteger el suelo agrario y su calidad —es decir, su fertilidad y capacidad de conservar biodiversidad—, asegurar su uso de manera que sea un recurso que garantice el equilibrio territorial, además de otros que pudiéramos pensar.

Todos estos objetivos políticos —dado el carácter físico del recurso sobre el que se debe intervenir— estarán mejor garantizados con la creación de una institucionalidad concreta como puede ser una Agencia Pública de Gestión y Gobernanza de la Tierra. La dimensión territorial de esta agencia pública será seguro objeto de debate y diversidad de propuestas que estarán mediatizadas por la actual división de competencias entre las comunidades autónomas, el Estado y los municipios. Consideramos, no obstante, que la responsabilidad y la acción coordinadora en materia de tierra agrícola, ya sea a nivel estatal o autonómico, debe estar ubicada en el ámbito conjunto de agricultura y medio ambiente, ordenación territorial y economía y hacienda.

No podemos alejar la acción política sobre la tierra de la realidad del sector agropecuario y del medio rural, puesto que ante todo la tierra agraria tiene como misión sustentar la producción agropecuaria. Los retos tienen que ver con el futuro del sector, con el relevo generacional y con la opción por un modelo productivo determinado. Pero también tienen que ver con la sostenibilidad ambiental, con el control de los abusos sobre ella, sobre la necesidad de conservar biodiversidad y, por último, tiene que ver con asuntos como el equilibrio territorial y el desarrollo rural. Para considerar fórmulas concretas, conviene recordar que otros países de nuestro entorno como Francia o Alemania tienen instituciones similares que funcionan desde hace más de 20 años, y que con sus reformas y mejoras necesarias evidentes han cumplido y siguen cumpliendo una función.



### **Las Sociedades de Gestión de las Tierras Rurales (SAFER) como organismo de control del mercado de la tierra en Francia**

Las SAFER son sociedades anónimas bajo la supervisión de los Ministerios de Hacienda y Agricultura. Su función es regular el mercado de terrenos agrícolas, teniendo una visión general del mercado de la tierra para evitar una subida de precios y estructurar los nuevos usos de la tierra, dando prioridad a los jóvenes agricultores. Las SAFER también se ocupan de la preservación de los espacios naturales. Su principal herramienta es la de poder intervenir en cuanto se vende un terreno agrícola. Por ejemplo, un agricultor que desee vender su explotación al jubilarse, encuentra al comprador, fija un precio y toma cita con el notario para concluir la transacción, que el vendedor tiene la obligación de señalar la SAFER local. Si a esta SAFER local le parece el precio de venta demasiado elevado o que el comprador no tiene el perfil adecuado (ha de ser forzosamente un agricultor profesional), puede interrumpir la venta gracias a su derecho de adquisición prioritaria que le permite excluir la transacción del mercado, fijar un nuevo precio a precio de mercado, hacer un llamamiento a candidaturas y escoger el mejor comprador. De hecho, las SAFER utilizan su derecho de adquisición preferente en menos del 10% de los casos. En general, gestionan las transacciones de tierras de manera amistosa y reciben un porcentaje de la venta. Esta es su principal fuente de ingresos dado que las autoridades públicas participan en su presupuesto solo a nivel del 5,4% de sus cargos.

Este es uno de los puntos débiles que hay que tener en cuenta a la hora de inspirarse de este modelo. Las SAFER pueden controlar la transferencia completa de una propiedad, pero no la de sus acciones. Por lo tanto, la transferencia de acciones es una manera de librarse del control de las SAFER. El aumento de estos montajes financieros puede llevar a la subida de los precios de la tierra y a dificultar la transmisión de las explotaciones. A raíz de esto, se ha promulgado una nueva ley en Francia (Loi d'avenir agricole [Ley de futuro agrícola]) en 2016, que obliga a declarar las ventas de acciones a las SAFER y a una mayor presencia de asociaciones y sindicatos en los consejos de administración de las SAFER.

Otro punto débil es el hecho de que en esas comisiones que escogen al comprador, dominen ciertos sindicatos mayoritarios o amigos de algunos compradores, lo que a veces no aventaja a las personas jóvenes que se quieren incorporar a la actividad agraria.

## **2.1 Los bancos o fondos de tierra**

Dentro del mismo marco institucional de gestión pública mediadora en torno a la tierra, hay que valorar de manera importante las iniciativas puestas en marcha en los últimos años bajo la forma de bancos o fondos de tierra. En este momento, tenemos registradas 78 instituciones de este tipo en el Estado español. Una clasificación sencilla puede hacerse en función de su ámbito territorial: tenemos bancos de tierra de nivel autonómico como el de Galicia o Asturias; otros impulsados a nivel provincial desde las diputaciones, como el caso de Bizkaia o Gipuzkoa; y



otros muchos de ámbito municipal. Los hay también de ámbito comarcal como el del Bierzo que son gestionados desde mancomunidades de municipios o desde asociaciones intermunicipales. Una segunda clasificación atendiendo al ente promotor nos ubica claramente entre aquellos impulsados desde instituciones públicas y aquellos que son promovidos por asociaciones vecinales o gremiales, en especial del ámbito agrario. Los bancos o fondos de tierra puestos en marcha en estos años adolecen de muchas deficiencias en su funcionamiento, en parte y probablemente fruto, del marco jurídico que regula la tierra; pero también de la complejidad de los intereses en juego. Sin embargo, consideramos necesario mantener, desarrollar y consolidar el instrumento.

La política de tierras está íntimamente ligada a las políticas de ordenación del territorio y de desarrollo rural. Es necesario recuperar el contenido de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, porque en su contenido se planteaban figuras interesantes en relación al tema que nos ocupa, como «el contrato territorial». Algunas de estas figuras nunca fueron exploradas con seriedad, pero conectan con conceptos tan novedosos e interesantes para el campesinado como la custodia del territorio. En su espíritu, permiten el desarrollo de nuevos instrumentos que harían más coherente el conjunto de las políticas orientadas al desarrollo sostenible del medio rural.

La creación de bancos o fondos de tierra debe de contar con un proyecto claramente definido. En el último año y medio se han aprobado en varios parlamentos autonómicos proposiciones no de ley en las que se insta a los gobiernos autonómicos a la puesta en marcha de estas instituciones. Con carácter general, los bancos de tierra se ponen en marcha para gestionar la tierra pública existente, pensando luego en extender la acción a otras tierras privadas cedidas o abandonadas. Es interesante partir de un análisis de la tierra pública disponible, su titularidad y su orientación productiva, así como la calidad de la misma. Si las propuestas no parten de un ejercicio de análisis mínimo, corremos el peligro de iniciar procesos o generar expectativas de difícil puesta en marcha. Por otra parte, es preciso tener claro que cualquier estructura de banco o fondo de tierras debe ir desarrollada por una estructura de gestión y dinamización, y de un presupuesto suficiente para ponerla en marcha. Precisamente, estos aspectos tan básicos son los que no se han garantizado suficientemente.

En relación a estos procesos, encontramos un número de tierras de pequeño tamaño en manos de ayuntamientos dentro de lo que conocemos como «fincas de masa sobrante», cuya procedencia viene de los planes de concentración parcelaria. Estas tierras deberían ser adjudicadas con criterio social, exigiendo una toma de conciencia por parte de las entidades locales. Son fincas resultantes del descuento para el ajuste de adjudicaciones. Son entregadas a los ayuntamientos, juntas vecinales o comunidades de regantes una vez finalizado el proceso, para destinar los ingresos que generen a la conservación de caminos, desagües o redes de riego. Este tipo de fincas están contempladas en todas las leyes de concentración parcelaria en vigor, tanto la Ley General del año 1952 como las leyes autonómicas aprobadas a partir del año 1985. Por ejemplo, la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de



Concentración Parcelaria de Castilla y León, las define en los artículos 66 y 67, y así en todas las leyes autonómicas.

### **3. Necesidad de establecer mecanismos de protección del suelo agrario**

En los últimos 10 años se ha perdido un 9,2% de la superficie agraria útil, lo que equivale a una media de 650 ha al día.<sup>153</sup> Los cambios en el uso del suelo son evidentes: los procesos de urbanización, la expansión de las áreas industriales, la construcción de grandes infraestructuras, y el destino de áreas territoriales a la explotación energética van presionando progresivamente sobre la tierra agraria. Para frenar este proceso, que adquiere dimensiones europeas, es necesario establecer mecanismos de defensa y protección sobre la tierra agrícola. Para establecer esta protección es necesario en primer lugar modificar y adecuar la Ley del Suelo y la Ley del Registro de la Propiedad para impedir los procesos de especulación, y al mismo tiempo desarrollar figuras específicas de protección (capítulo 4.1). Ejemplos de estas pueden ser los parques agrarios o las reservas de tierra agrícola, experiencias ya en funcionamiento y que han demostrado su vitalidad y su impacto en entornos especialmente vulnerables y valiosos desde el punto de vista agrario, como son los espacios agrarios insertos en las tramas metropolitanas.

Sin embargo, la lucha por el control del suelo sigue estando en la base de un modelo económico que, a pesar de la crisis, no ha abandonado su opción por la especulación inmobiliaria, y las últimas reformas de la Ley del Suelo han desaprovechado oportunidades importantes en el camino que queremos. Recordemos que con la nueva modificación y consolidación del Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley del Suelo (modificación de 25 de noviembre de 2015) se ha perdido la oportunidad de introducir una nueva calificación básica del suelo. En esta modificación se consideran 2 situaciones: suelo rural (que potencialmente puede pasar a urbanizable) y suelo urbanizado. Hubiera sido el momento de introducir una tercera situación: suelo agrícola que no puede ser calificado como suelo urbanizable. Es importante ser consciente que la Ley del Suelo ha tenido su extensión a través de leyes del suelo de ámbito autonómico y de los planes de ordenación urbana y que, por lo tanto, la acción legislativa debe ser además de carácter estatal, autonómico y local.

En este último año se ha constituido una red estatal con el nombre de Intervegas, que reúne colectivos y proyectos centrados en la protección del suelo agrícola periurbano y que han planteado a nivel nacional sus propuestas que incluyen la elaboración de una ley de parques agrarios que daría cobertura a todas estas iniciativas.

153 Soler C. y Fernando F. *La estructura de la propiedad de la tierra en España. Concentración y Acaparamiento*. Fundación Mundubat y Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas. 2015.

#### 4. Necesidad de establecer mecanismos de redistribución justa de la tierra

No podemos olvidar que la estructura de la propiedad de la tierra es muy desigual en función del ámbito territorial que analicemos. Así, Extremadura —con un índice Gini de 0,81—, Castilla y León —con un 0,75— o Castilla-La Mancha son las comunidades con mayor injusticia en la distribución de la tierra, mientras que Galicia —con un 0,39—, sería la comunidad autónoma con una situación más justa.<sup>154</sup> Esta constatación requiere políticas territoriales más activas en aquellas comunidades autónomas con situaciones de mayor injusticia. Este tipo de situaciones solo es posible abordarlas desde políticas redistributivas muy directas. Proponemos la necesidad de impulsar leyes de reforma agraria, equilibrio territorial y desarrollo rural adecuadas a los tiempos y contextos. Sería deseable recuperar iniciativas legales de la transición como fue la Ley de Reforma Agraria Andaluza del año 1976, y actualizarlas para de manera directa volver a incidir sobre situaciones como la extremeña o modificar de manera definitiva la estructura andaluza.

##### Propuestas desde las luchas jornaleras por la tierra en Andalucía<sup>155</sup>

Andalucía ha sufrido históricamente una injusta distribución de la tierra derivada del modo en que se configuró a Andalucía moderna. La ocupación y la guerra, así como el reparto de tierras por derecho de conquista, dieron lugar a un modo desigual de propiedad que conocemos como latifundismo y que se da fundamentalmente en la zona del valle del Guadalquivir. En Andalucía, las iniciativas de propuestas para el acceso a la tierra y la agroecología tienen que ver con el trabajo de autoorganización y de demanda de reparto de tierras y de trabajo realizados por el Sindicato de Obreros del Campo y del Medio Rural de Andalucía (SOC). Esta organización ha sido durante más de cuatro décadas la expresión organizada de los asalariados agrícolas andaluces, hoy dentro del Sindicato Andaluz de Trabajadores/as (SAT). Desde el SAT se articulan tres grandes momentos/propuestas:

1. Reforma agraria aprobada en el III Congreso del SOC de 1984, uno de cuyos puntos fundamentales es la reorganización de la estructura agraria andaluza en base al reparto de la tierra, desde las manos de latifundistas a las de pequeños y medianos campesinos y jornaleros. Se declara la tierra, como el aire y el agua, dones de la naturaleza y, por tanto, bienes públicos propiedad del pueblo para uso y disfrute de la comunidad que la habita y la trabaja, priorizando el usufructo frente a la titularidad. Se propone la forma de «cooperativa de explotación común» como herramienta de gestión de la propiedad pública de la tierra.

154 Soler C. y Fernando F. *La estructura de la propiedad de la tierra en España. Concentración y Acaparamiento*. Fundación Mundubat y Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas. 2015.

155 Este recuadro ha sido redactado por Javier García Fernández, del Grupo de Estudios Campesinos Juan Díaz del Moral



Para financiar dicha adquisición de tierras, el SOC plantea medidas como la emisión de títulos de deuda pública, así como un presupuesto anual extraordinario por parte tanto del Gobierno andaluz como del estatal. El SOC defendió también la importancia de las cajas de ahorros para facilitar los créditos para las cooperativas de explotación, las explotaciones familiares, etc. El SOC también propone la creación de un banco de crédito agrícola que aglutine los fondos provenientes de las cajas rurales.

**2. Reforma agraria en Europa**, el documento elaborado en el seno de la Confederación Europea La Vía Campesina en la Conferencia sobre la Reforma Agraria en la Europa del siglo XXI, celebrada en Marinaleda (Sevilla) en 2010. Entre las propuestas de este documento en relación al acceso a la tierra se reitera la concepción de la misma como bienes no objeto de especulación, y se establece la necesidad de poner límites a cualquier posesión o uso que no sea la que directamente puede asumir la familia o la cooperativa. El documento realiza un planteamiento de reforma agraria adaptada a las necesidades de las sociedades campesinas del siglo XXI, incluyendo la necesidad de un banco agrícola que invierta donde sea necesario, independientemente de la rentabilidad inmediata y la importancia de la desprivatización de los montes. Se hace además un llamamiento explícito a la acción directa en grandes superficies de comercialización y a la toma de grandes fincas en manos de terratenientes para su gestión productiva en manos campesinas.

**3. Por un patrimonio agrario andaluz**, el documento redactado en 2013 por el SAT ante la perspectiva de una posibilidad de legislación favorable a un banco de tierras expuesta por el gobierno PSOE-IU (2012-2015). En el mismo se reitera que la tierra no es una mercancía y, por tanto, las fincas propiedad de la Junta de Andalucía conforman un patrimonio inalienable al servicio del pueblo andaluz, derogando el «decreto de subasta» y regulando el «derecho de tanteo». Se establece la dedicación de una partida presupuestaria del 4% de los presupuestos anuales para la compra de fincas nuevas, con aportes de las cooperativas usuarias a través del Fondo Andaluz Antilatifundista. Asimismo, se abre la posibilidad de expropiar fincas por motivos sociales, infrautilización o cultivos lesivos con el medio ambiente; y se asumen la agricultura campesina y la soberanía alimentaria como principios. En la propuesta se plantea además el derecho de uso colectivo no capitalista y solidario de la tierra: las fincas son cultivadas o aprovechadas por cooperativas de trabajo asociado sin ánimo de lucro en régimen de cesión administrativa. Por último, el documento exige la posibilidad de aperturas a otras reformas legales agrarias. Se plantea la regulación para el rescate de las tierras comunales desamortizadas y de las fincas expropiadas por la Segunda República, y el impulso de los huertos sociales municipales.

La acción política contra el latifundio antisocial y antieconómico debe ser prioritaria. El 14% de las fincas de más de 500 ha son de titularidad pública y tienen un tamaño medio de 700 ha. Es decir, grandes propiedades en la mayoría de las ocasiones infrautilizadas y para las cuales la única alternativa en los últimos años ha sido el plan de venta de inmuebles desarrollado por el Ministerio de Economía y Hacienda, en vez de poner en marcha un plan social e innovador para el uso



de estas parcelas. Además, en España hay concretamente 486 titulares físicos o empresas mercantiles que acumulan cerca de un millón de hectáreas. La posibilidad política de tomar medidas que establezcan condiciones sociales, económicas o ambientales para el mantenimiento de estas grandes propiedades depende desde luego de la conciencia crítica de una parte importante de la sociedad, y la realidad es que hoy en día la mayoría de la ciudadanía es ajena a los problemas derivados de esta estructura de la propiedad.

## **5. Necesidad de medidas fiscales y jurídicas que incidan en el mercado de la tierra**

Es necesario actuar sobre el mercado de la tierra, no solo en relación a la propiedad, sino también en relación a los derechos de posesión y uso. La excesiva inmovilidad del mercado de la tierra impide una renovación y democratización de su estructura. Las competencias en esta materia deberían recaer en esta agencia pública para la gestión de la tierra como institución de arbitraje, moderación y dinamización. Es urgente la adecuación de las formas contractuales más utilizadas, como el arrendamiento rústico, para adecuarlas a la realidad social y económica. Pero también desarrollar las posibilidades de otras figuras como la enfiteusis<sup>156</sup> o el colonato.<sup>157</sup> Es igualmente necesario que una institución controle los precios de mercado sobre la tierra agraria para evitar la especulación y el incremento abusivo.

El punto anterior nos lleva a plantear un ámbito de actuación necesario y que se refiere a la fiscalidad sobre la tierra (capítulo 4.10). Es necesario en España un nuevo impuesto sobre el suelo con carácter general. Sería necesario explorar opciones que permitieran establecer el impuesto en función de criterios tan variados como el tamaño, la vocación productiva, su estado desde el punto de vista de la calidad ambiental, su aprovechamiento u otros. Queremos recordar la existencia de leyes en vigor como la ley andaluza<sup>158</sup> que graba con un 1% la propiedad de la tierra improductiva y que, sin embargo, la Junta de Andalucía nunca ha llegado a cobrar a pesar incluso de que lo contempla en sus presupuestos como ingreso año tras año. Estamos planteando una ley de fiscalidad general sobre el suelo que establezca, además de las condiciones los tipos, las bonificaciones o las deducciones en función de los objetivos sociales y económicos.

156 Cesión perpetua o por largo tiempo del dominio útil de un inmueble mediante el pago de una pensión anual al que hace la cesión.

157 Sistema de explotación de las tierras por medio de «colonos» que poseen un derecho vitalicio de uso —a cambio de renta— sin poseer la propiedad completa de la tierra.

158 Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, de la Junta de Andalucía.



## 6. Una política agrícola común reorientada hacia la pequeña y mediana explotación familiar y social

El cambio en los criterios de las ayudas de la PAC hacia el desacoplamiento de la producción ha tenido como efecto directo una consolidación de la estructura de la propiedad. Con el pago único, la tierra ha sido dotada con una renta directa procedente de las ayudas de la PAC. De esta manera, hemos llegado a la situación en la que 264 perceptores de la PAC en España reciben el 45% de los fondos. Mientras que los gobiernos sigan apostando por los acuerdos de liberalización comercial en materia agraria, y no consideren al sector como un elemento estratégico de la política estatal, resulta casi impensable volver a un sistema de ayudas ligado a la producción. Naturalmente, seguiremos reclamando lo anterior, pero, mientras tanto, es necesario legitimar la política agrícola común. Y ello pasa por establecer criterios económicos, sociales y ambientales para el cobro de las ayudas; así como modular y limitar las cuantías a niveles socialmente adecuados que justifiquen el apoyo a determinados sectores y grupos sociales. Todos los Estados miembros, y el español no es una excepción, cuentan con posibilidades muy interesantes en la aplicación de la PAC que permiten una reorientación de las ayudas que incidiría de manera directa sobre la distribución de la tierra. Es necesario explorar con detalle estas opciones y ponerlas en marcha. Por ejemplo, de acuerdo con el Reglamento UE n.º 1307/2013, los Estados pueden tomar el 30% de la dotación nacional y redistribuirlo entre las primeras 30 ha. De esta manera, los agricultores con menos cantidad de tierra recibirán proporcionalmente más apoyo que los grandes, manteniendo así una estructura agraria más social. Además, el reglamento permite establecer un límite máximo en la percepción de las ayudas.

El acceso a la tierra es una de las barreras más importantes con la que se encuentran hoy en día las personas que quieren incorporarse al campo. El grupo de trabajo creado en el seno de la DG AGRI en el año 2015, Focus Group New entrants into farming<sup>159</sup> situaba el acceso a la tierra como el problema número uno; en España, el 48% de las personas que se incorporan al sector agropecuario consideran que es la barrera principal a la hora de iniciar o consolidar el proyecto productivo. El modo de acceder a la tierra para las personas que se incorporan al sector es, en primer lugar, el alquiler de tierra a personas fuera del ámbito familiar (45%); en segundo lugar, el alquiler de tierra propiedad de algún familiar, seguido de la compra de tierras agrarias, y de otros modos de acceso, entre los que se encuentran los bancos de tierra, la incorporación en una sociedad, y por último, a través de la herencia o la cesión de la explotación por cese de actividad.

La medida de incorporación de jóvenes agricultores incluida en el II Pilar de Desarrollo Rural, y que se concreta en cada uno de los 17 programas de desarrollo rural de las comunidades autónomas (capítulo 4.3), contempla entre las partidas el apoyo a la adquisición de tierras. En el contexto de un mercado de la tierra

159 EIP-AGRI Focus Group, 2016. *New entrants into farming: lessons to foster innovation and entrepreneurship*. Bruselas: Comisión Europea.

especulativo y alcista como el existente, estas partidas son absolutamente inútiles a la hora de resolver el problema y contribuyen a consolidar la situación. Como ejemplo, valga citar la distribución del presupuesto de la medida enunciada en la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2016: de los 7 090 674,13 euros de la partida, 4 456 329,56 euros (el 70%) han ido destinados a la adquisición de tierras.

Por último, los datos muestran una estructura de la tierra que además es injusta desde el punto de vista de género (capítulo 4.7): las mujeres solo son propietarias del 23,02% de la tierra. Cualquier política o medida sobre la tierra debería favorecer de manera positiva el acceso de las mujeres. Estas medidas deberían incorporarse en los criterios tanto de los bancos y fondos de tierra, como en los criterios a la hora de otorgar parcelas de masa sobrante o en el resto de planes. La Ley de Cotitularidad que, evidentemente, no ha tenido el impacto esperado, era el marco adecuado para introducir medidas correctoras. No obstante, en este momento lo fundamental es hacer un análisis crítico de donde han estado los errores de la ley, y en función de ello hacer una modificación profunda que incluya medidas activas en materia de cotitularidad de la tierra.

Para terminar, resulta pertinente traer a la reflexión el hecho de que siendo la tierra ha sido el elemento de movilización históricamente más potente a nivel mundial, y habiendo sido parte fundamental de las políticas agrarias de casi todos los países del mundo, necesitemos colocarlo de nuevo en el centro de las políticas europeas. Los reclamos fundamentales siguen siendo comunes y nos hablan de justicia y de igualdad. Las acciones políticas en materia de tierra siempre son complejas y requieren grandes espacios de consenso que son necesarios construir en una nueva alianza campo-ciudad.



## 4.7. Las condiciones necesarias para una adecuada modernización de los regadíos<sup>160</sup>

Santiago Martín Barajas

El agua es un recurso natural que resulta limitado y escaso en una buena parte de nuestro país. A la vez, es imprescindible para el desarrollo de diferentes actividades humanas, unas de carácter social —como el abastecimiento a poblaciones— y otras de carácter productivo —como su utilización en la agricultura y ganadería, industria, turismo...—. Sin embargo, la agricultura es la que acapara la mayor parte del consumo de agua en España, concretamente el 82% (planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas, periodo 2015-2021), que podría llegar a alcanzar el 90% si incluimos dentro de la cuenta a los retornos (el agua que vuelve a los cauces después de haberse usado).

### 1. El agua como bien social: de los nuevos regadíos a la modernización de regadíos

Para poder satisfacer estas demandas, durante todo el siglo XX se construyeron en España varios cientos de grandes embalses, que produjeron la destrucción de otros tantos valles, con sus pueblos, bosques, ríos, etc. No hay que olvidar que un embalse es de las infraestructuras que mayor impacto medioambiental y social produce pues, aparte de alterar totalmente el régimen de caudales de los ríos, todo lo que queda en el interior del vaso desaparece para siempre. De hecho, se estima que en España hay más de 500 núcleos de población que se encuentran bajo las aguas de los embalses, cuyos restos pueden verse cuando el nivel de las aguas está bajo.

Por estos motivos, a partir de 1992 Ecologistas en Acción empezó a reclamar la modernización de regadíos como alternativa a la construcción de nuevos grandes embalses y trasvases, aprovechando que la eficiencia en la utilización del agua en ese momento era muy baja en el sector agrario. De hecho, según estimaciones del propio Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, las pérdidas en las redes de distribución en la agricultura se situaban en torno al 60-80%, y la técnica de riego totalmente mayoritaria era por inundación.

El mensaje era claro: en vez de construir grandes embalses, es preferible invertir en la reducción de las pérdidas, considerando las diferencias en el impacto medioambiental, social y económico que se deriva de cada uno de esos enfoques. Se produce, además, el mismo resultado de generación de recursos hídricos y todo ello en un periodo de tiempo mucho más reducido. En los primeros años, la

<sup>160</sup> Este artículo se basa y amplía la posición del Área de Agua, de Ecologistas en Acción, en relación a la modernización de regadíos y regadíos tradicionales, adoptado en junio de 2012.



respuesta del Ministerio fue de absoluto rechazo a la modernización de regadíos, alegando que no servía para nada. Sin embargo, poco a poco el mensaje de Ecologistas en Acción fue calando (era el más lógico en todos los sentidos), y a partir del año 2000, la modernización de regadíos pasó a ser la partida económica más cuantiosa con diferencia de la administración hidráulica española.

En la actualidad, los proyectos de nuevos embalses pueden contarse con los dedos de una mano, y prácticamente no se contemplan nuevos trasvases, mientras que la modernización de regadíos ha pasado a ser la principal actuación de la administración hidráulica.

Ello ha supuesto, indiscutiblemente, un gran avance hacia una gestión más racional del agua. Sin embargo, también es cierto que en muchos casos no se ha hecho como debería e incluso en algunas ocasiones ha tenido consecuencias ambientales negativas. En buena parte de las actuaciones, el agua ahorrada en la modernización de regadíos, en vez de verterse a los ríos, se ha empleado en abastecer a regadíos de los mal llamados «infradotados», o incluso a nuevos cultivos.

## 2. Problemas de la modernización de regadíos

En este sentido, destaca la derivación de recursos a viñedos y olivares, tradicionalmente de secano, pero que con riego aumentan notablemente su producción. Es cierto que el viñedo y el olivar con dotaciones bajas incrementan sustancialmente su producción, y que en general el riego se aplica de forma muy eficiente (goteo). Sin embargo, aunque las dotaciones por hectárea sean bajas, como la superficie de olivar y de viñedo existente es muy grande, especialmente en algunas comunidades autónomas (por ejemplo el viñedo en Castilla-La Mancha y el olivar en Andalucía), el consumo neto total de agua es muy elevado.

La implementación de riego en cultivos tradicionales de secano revierte en un importante impacto ecológico, pues la intensificación conlleva también el incremento de otros insumos (fertilizantes y agrotóxicos). Pero también causa importantes impactos sociales. Por un lado, el incremento de las producciones está provocando el desplome de los precios de la materia prima, lo que presiona hacia un incremento en la escala de las producciones y, por lo tanto, hacia la concentración de la producción en menos manos. Por otro lado, la intensificación de estos cultivos suele ir acompañada de la mecanización de las labores de cosecha, perdiéndose así una gran cantidad de empleo agrario y desvirtuándose el carácter de «cultivos sociales» que ha servido para justificar las inversiones en regadíos de estos cultivos.<sup>161</sup>

En definitiva, la modernización de regadíos, en vez de aliviar la presión sobre el medio hídrico, ha redundado en una buena parte de los casos en un incremento de la superficie regada y de las producciones en general, con el agravante de que, a la vez, se reduce el margen existente hasta entonces para aliviar esa presión. También hay casos en los que ha supuesto una reducción de la recarga de los

<sup>161</sup> Ver texto de la Ley 5/2011, del Olivar de Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/contenidos-destacados/anteproyecto-de-ley-del-olivar.html>



acuíferos, o incluso directamente ha producido daños ambientales directos sobre áreas de interés natural y cultural, al haberse procedido a la modernización de algunos regadíos tradicionales, a los que nos referiremos más adelante. Además, a veces la modernización de regadíos va acompañada de la concentración parcelaria, actuación que suele conllevar la eliminación de la vegetación arbórea y arbustiva que separa las parcelas originales, así como la que crece a lo largo de pequeños arroyos y vaguadas, en general de gran valor natural y agroecológico, al contribuir a incrementar la biodiversidad.

Por todo ello, en base a la experiencia acumulada, desde Ecologistas en Acción se considera necesario reiterar el rechazo a la creación de nuevos regadíos, incluyendo entre los mismos a los actualmente denominados regadíos infradotados, pues en muchos casos son campos de cultivo que no se han regado prácticamente nunca. En este sentido, debería darse caducidad, de una vez por todas, a las declaraciones de interés general de nuevos regadíos existentes, algunas de las cuales datan incluso de principios del siglo XX.

### **3. ¿Cómo emprender la modernización de regadíos desde una perspectiva agroecológica?**

Dicho esto, con carácter general, desde Ecologistas en Acción seguimos considerando necesaria la modernización de regadíos, al suponer una mejora de la eficiencia en la utilización de un recurso natural limitado y escaso como es el agua. Sin embargo, dependiendo de diferentes factores y escenarios, dichas actuaciones pueden provocar determinados perjuicios de carácter ambiental y social. Por todo ello, cualquier modernización de regadíos que se lleve a cabo debería cumplir al menos una serie de requisitos, que pasamos a exponer a continuación.

En primer lugar, la modernización debería ser financiada en su mayor parte por los regantes, y debería conllevar necesariamente un rescate parcial de concesiones por parte de la administración hidráulica, equivalente a los recursos hídricos ahorrados. Asimismo, para aquellos regadíos modernizados que hayan contando con financiación pública, aunque solo sea parcial, no se debería permitir que pudieran cambiar de titularidad durante al menos un periodo de diez años.

En los regadíos modernizados, la tarificación del agua consumida debería ser siempre volumétrica. Asimismo, dentro de la tarifa, debería establecerse una penalización en función del uso de abonos y productos fitosanitarios, de tal manera que se incrementara el precio del agua para el abonado intensivo, así como por la utilización intensiva de productos fitosanitarios, aunque autorizados, que sean más tóxicos y perdurables. No debería permitirse que la modernización de regadíos suponga el paso a cultivos más intensivos y consumidores de agua. Tampoco debería permitirse que los recursos hídricos generados como consecuencia de la modernización pudieran emplearse en otros usos, debiendo utilizarse únicamente en reforzar los caudales ambientales o en la reducción directa de las extracciones de agua de los acuíferos.



En determinados casos, la falta de eficiencia en la utilización del agua favorece la recarga de los acuíferos, o incluso actúa de freno a la intrusión marina. Por ello, en los casos en que así fuese, debería llevarse a cabo la modernización, aunque adoptando aquellas medidas que se estimen oportunas para suplir esa recarga y frenar la intrusión marina, como puede ser el establecimiento de humedales de recarga. Con carácter general, la modernización de regadíos no podrá suponer nunca la eliminación de la vegetación arbustiva y arbórea natural existente en la zona, debiendo respetarse en todo momento. Como cualquier otra actuación de gran entidad sobre el territorio, toda modernización de regadíos que se lleve a cabo deberá siempre someterse a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, no debiéndose excluir del mismo en ningún caso, como de hecho ha ocurrido en varias ocasiones. Para facilitar las tareas de modernización a los agricultores, las administraciones hidráulicas y agrarias deberían garantizar el acceso a un precio accesible a todos los repuestos y elementos asociados al riego a presión derivado de la modernización, evitando en todo momento cualquier tipo de oligopolio tecnológico.

#### **4. Restauración agroecológica de regadíos tradicionales**

Un tratamiento diferenciado en la modernización merecen los denominados regadíos tradicionales. Se trata de algunos regadíos existentes en nuestro país, que lo llevan siendo desde hace cientos de años y ocupan buena parte de las tierras más fértiles de nuestro territorio. Su antigüedad ha hecho que se haya producido una naturalización de los mismos, con presencia de abundante vegetación de ribera autóctona a lo largo de las canalizaciones y balsas, y de muchas especies animales propias de los ecosistemas fluviales, lo que aporta una gran estabilidad ecológica y, por lo tanto, grandes aptitudes agroecológicas. De hecho, se suelen localizar sobre la llanura de inundación o vega de un curso fluvial, tratándose básicamente de una transformación de una parte del bosque de ribera originario, que mantiene un equilibrio estable y sostenible con los ecosistemas fluviales y ribereños colindantes.

Además, en muchos casos también están vinculados a elementos constructivos de interés histórico o patrimonial (por ejemplo, acequias y elementos asociados de época romana o árabe). Estas infraestructuras habitualmente están en desuso o en ruinas, pero su funcionalidad agraria puede mantenerse o restaurarse. En estos casos puntuales, la modernización de regadíos podría producir daños ambientales y sobre el patrimonio cultural y agroecológico muy importantes. Por ello, en estas áreas no debería llevarse a cabo la modernización de los regadíos o, en el caso de hacerse algo en ese sentido, se debería realizar desde la perspectiva de una restauración de su funcionalidad agroecológica. Debería respetarse siempre la delimitación original de las parcelas, los elementos constructivos de interés histórico o patrimonial existentes, así como la vegetación arbórea y arbustiva y la fauna autóctona propia de los ecosistemas fluviales y ribereños que pudiera habitar en las acequias naturalizadas y su entorno. A su vez, la restauración debería incorporar programas de puesta en valor de las producciones, vinculándolas a los servicios



que generan estos agroecosistemas, y buscando la autosostenibilidad económica de una actividad agraria sostenible.

Siempre que se cumplan todos los requisitos y condiciones indicadas en el presente artículo, desde Ecologistas en Acción consideraremos a la modernización de regadíos como algo ambiental y socialmente positivo, pues el incremento sustancial de la eficiencia en la utilización del agua, además de hacer totalmente innecesaria la construcción de grandes embalses y trasvases, a los que deja sin ningún tipo de justificación mínimamente racional, puede constituir una forma eficaz de liberar recursos hídricos actualmente utilizados, contribuyendo a aliviar la gran presión extractiva que actualmente soportan tanto los acuíferos como los cursos de agua superficiales.

## 4.8. Políticas de conservación, promoción y difusión de la biodiversidad agraria y el conocimiento tradicional asociado

María Carrascosa y Josep Roselló

### 1. El contexto actual de la biodiversidad cultivada y el conocimiento tradicional

Las variedades locales<sup>162</sup> de plantas se diferencian enormemente de las industriales, ya que no han sido únicamente seleccionadas a través de criterios mercantiles, sino teniendo en cuenta usos y cualidades específicas que, por un lado, se ajustan a las exigencias del agrosistema y, por el otro, diversifican la base alimentaria de la sociedad. Estas variedades permiten la autogestión de los recursos genéticos ya que son reproductibles, no están sujetas a sistemas de propiedad industrial —por lo que su uso es libre— y, debido a los procesos coevolutivos de selección masal<sup>163</sup> a las que están sometidas, poseen una amplia base genética que les aporta adaptación a las condiciones edafoclimáticas y los patógenos locales, así como a sistemas agrícolas complejos con bajo aporte de insumos externos. Son variedades con un elevado nivel de resiliencia frente a perturbaciones o cambios ambientales, están estrechamente vinculadas a la cultura de los territorios y poseen cualidades nutritivas y organolépticas, en algunos casos, superiores a las de las variedades industriales, lo que posibilita una alimentación sana y de alta calidad, y una adaptación frente al cambio global.

A pesar del reconocimiento general de la importancia de la biodiversidad cultivada para la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios, todos los informes realizados por estamentos oficiales y no oficiales coinciden en que los niveles de erosión genética son alarmantes y han aumentado considerablemente durante los últimos años. La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), cuantifica en un 75% la pérdida de variedades locales de cultivo a lo largo del siglo XX (FAO, 1999b). Sin embargo, considerando que no se han implementado políticas públicas que activen mejoras sustanciales en la gestión dinámica y sostenible de estos recursos, este dato se podría haber incrementado hasta el 90%. En los recursos genéticos animales la situación es también alarmante,

162 En el presente artículo se recogerán las menciones “tradicionales, antiguas, autóctonas, campesinas y del país” para citar a las variedades locales.

163 Este método de mejora de mejoraselección ha sido utilizado por la comunidad campesina durante miles de años. Consiste en elegir dentro de una población de plantas los mejores ejemplares —más saludables o vigorosos—, o los que se acerquen más a las características que se pretenden seleccionar.



tal y como muestra el Segundo Informe sobre el estado de los recursos genéticos animales para la alimentación y agricultura (FAO, 2015).

Ya en 1996, en el primer informe de la FAO<sup>164</sup> quedó de manifiesto que la principal causa de la erosión genética es la sustitución de variedades tradicionales por variedades mejoradas, es decir, la aplicación de la propuesta intensiva e insostenible de la Revolución Verde. Sin embargo, el esfuerzo realizado hasta la fecha por la FAO y los gobiernos nacionales y autonómicos para la conservación de las variedades locales se ha centrado casi exclusivamente en la conservación *ex situ*<sup>165</sup>, que no ha frenado la erosión genética al no trascender al ámbito de la producción y consumo de alimentos.

El nuevo paradigma debe sustentarse sobre los sistemas campesinos que son los que fundamentalmente generan y gestionan la diversidad cultivada (Déclaration de Berne *et al.*, 2014) y son capaces de contrarrestar la erosión de las variedades locales y de los conocimientos tradicionales asociados.

Es necesario, por tanto, garantizar la capacidad de los sistemas agrarios y sociales de utilizar de manera sostenible los recursos genéticos y poner en marcha reglas del juego que permitan avanzar hacia otra manera de producir y consumir alimentos.

## 2. Propuestas para el fomento del uso de la biodiversidad cultivada desde las políticas públicas regionales

### 2.1. Estrategias integrales para mejorar el estado de la diversidad cultivada

Tras la ratificación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA)<sup>166</sup> por el Estado español, en 2006 se aprobó una nueva Ley de Semillas y Plantas de Vivero y de Recursos Fitogenéticos.<sup>167</sup> Esta norma dedica el título IV, exclusivamente, a los RFAA, planteando cuestiones como el acceso a los mismos, el «Programa nacional de conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación» y los derechos de los agricultores. A día de hoy, sin embargo, estos aspectos no han sido suficientemente desarrollados y el Estado español carece de políticas integrales en la materia.

164 FAO (1996). *Informe sobre el estado de los recursos fitogenéticos en el mundo*. En línea: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/016/aj633s.pdf>

165 La Ley 30/2006, de 26 de julio, de Semillas y Plantas de Vivero y de Recursos Fitogenéticos define la conservación *ex situ* como "la conservación de los recursos fitogenéticos fuera de su hábitat natural". Esta conservación se realiza generalmente en instalaciones tecnificadas, con control de temperatura y humedad, como los bancos de conservación o de germoplasma.

166 FAO (2004). *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura*. Roma: FAO. En línea: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0510s/i0510s.pdf>

167 BOE (2006). Ley 30/2006, de 26 de julio, de Semillas y Plantas de Vivero y de Recursos Fitogenéticos (BOE núm. 178, de 27-07-2006). En línea: <http://www.boe.es/boe/dias/2006/07/27/pdfs/A28165-28178.pdf>

Por ello, es necesario elaborar estrategias o planes de acción estatal y regionales para el fomento del uso de la biodiversidad agrícola que contemplen actuaciones relativas al desarrollo y financiación de acciones como:

- El diagnóstico sobre el estado de los RFAA.
- Programas de investigación participativa.
- Planes de fomento del consumo.
- Un plan de formación sobre gestión de la biodiversidad cultivada para agricultores y redes de semillas.
- Un programa de creación de microempresas artesanales de producción y valorización de semillas de variedades locales.
- Un órgano colegiado a nivel estatal y regional, con la participación de redes de semillas y organizaciones de personas productoras y consumidoras, para el desarrollo, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- La conformación de grupos operativos autonómicos y supraautonómicos<sup>168</sup> específicos en gestión dinámica de la biodiversidad cultivada, con participación de agricultores y redes de semillas.

Para apoyar gran parte de estas acciones se pueden utilizar fondos de los Programas de Desarrollo Rural (PDR). Así, a través de la medida 10 «Agroambiente y clima» es posible financiar actuaciones que podrían establecer entre sus objetivos y propuestas concretas:

- Articular a los diferentes actores implicados en el uso y la gestión dinámica de los RFAA mediante la elaboración de mapeos de experiencias de uso y conservación.
- Fomentar el intercambio de semillas de variedades locales a través de la creación, la dinamización y la consolidación de redes de intercambio y resiembra de semillas entre agricultores; elaboración de inventarios y de descriptores básicos; caracterización agronómica, morfológica y etnobotánica en finca de manera participativa con agricultores; realización de paneles de cata con personas consumidoras; elaboración de base de datos en línea con toda la información generada para su consulta pública.
- Incrementar el conocimiento de agricultores y agricultoras en producción de semillas y manejo de variedades locales mediante talleres; encuentros intergeneracionales de agricultores y otros expertos; elaboración de inventarios de conocimiento tradicional campesino.

<sup>168</sup> Vinculados a las Asociaciones Europeas de Innovación Productividad y Sostenibilidad Agrícola (EIP-AGRI). En línea: <http://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/EIPAGRIabout>



- Fomentar el conocimiento y el consumo de variedades locales a través de acciones de difusión, puntos informativos, degustaciones, fichas informativas de las variedades locales, etc.
- Gestionar de forma dinámica las variedades locales de cultivo financiando su uso por agricultores, especialmente los que practican la agricultura ecológica. Las islas Baleares, por ejemplo, han considerado incentivos directos a agricultores en su PDR.

## 2.2. Marcos normativos para una gestión dinámica de las variedades locales en manos de agricultores y agricultoras

La utilización sostenible y el fomento del uso de los RFAA en las fincas de los agricultores no son una prioridad para las Administraciones públicas. Así, el Gobierno español se ha caracterizado por transponer de una manera sumamente restrictiva las diferentes directivas europeas relacionadas con la comercialización de semillas de variedades locales (denominadas en estas normas «variedades de conservación»). De hecho, la legislación española dificulta enormemente la comercialización de semillas de estas variedades por parte de agricultores y microempresas artesanales, fundamentalmente, por obligar a que variedades y operadores cumplan condiciones no apropiadas para acceder al registro de proveedores y de variedades comerciales.

### **Ley de semillas danesa: de cómo incorporar las directivas europeas de maneras más amables con la biodiversidad agrícola**

Dinamarca ha implementado su ley de semillas de una manera flexible, ya que posibilita la comercialización, en determinadas condiciones, de semillas<sup>171</sup> de variedades no registradas (Ministry for Food and Agriculture of Denmark, 2015). Dado que las directivas europeas sobre semillas solo se aplican sobre la comercialización de material de reproducción vegetal con fines de explotación comercial, la norma danesa permite la venta de semillas de variedades no registradas siempre que esta se realice a clientes que no hagan un uso comercial del producto obtenido de la semilla. En estas condiciones, las iniciativas comerciales tienen un espacio legal para vender semillas sin restricción cuantitativa, región de origen o tamaño del envase a operadores no comerciales y comerciales (es decir, agricultores profesionales), siempre que estos últimos destinen su uso a programas de investigación o mejora.

Pese a no ser la normativa ideal, Dinamarca ha utilizado el margen de maniobra ofrecido por las directivas europeas, fomentando el uso de variedades locales a través de marcos normativos socialmente más justos.

169 Principalmente, la directiva (CE) 2008/62 por la que se establecen determinadas exenciones para la aceptación de variedades y variedades locales de especies agrícolas adaptadas de forma natural a las condiciones locales y regionales y amenazadas por la erosión genética y para la comercialización de semillas y patatas de siembra de esas variedades y variedades locales.

Es necesaria la implantación de reglamentaciones que reconozcan y apoyen los sistemas informales de producción e intercambio de semillas campesinas, que garanticen el derecho de los agricultores a producir, intercambiar y vender sus propias semillas, y que faciliten la producción y la comercialización de variedades locales de cultivo.

Estas normas deben establecer condiciones diferenciadas para la producción a pequeña escala, para la venta de semillas de variedades locales y de dominio público, y para la venta directa de semillas de variedades locales por parte de agricultores. En ese sentido, y cumpliendo con los compromisos adquiridos con el TIRFAA y la ley de semillas, se propone que agricultores y agricultoras puedan, como complemento a su actividad agraria, vender semillas de variedades no registradas sin estar inscritos en el registro de productores, siempre que esa venta se realice en la propia finca o de manera directa (Red de Semillas, 2015).

#### **Soluciones regionales ante los problemas legales de la comercialización de material de reproducción vegetal de variedades locales: el caso de Cataluña**

La Generalitat de Catalunya publicó a finales de 2012 un decreto<sup>172</sup> que regula la producción y la comercialización de variedades locales en el territorio. La norma da acceso a la venta de semillas de variedades registradas en el en el Catálogo de variedades locales de interés agrario de Cataluña; y crea una Comisión de variedades locales agrícolas con representación de entidades que se dedican a la recuperación y la conservación de variedades locales y redes de semillas. Lo más destacado de la norma es que recoge que no será necesario el registro como proveedor «de las pequeñas empresas productoras cuando su producción se destine íntegramente a los mercados locales, y siempre que se realice a personas que no estén profesionalmente dedicadas a la producción de vegetales». Este decreto está impugnado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

### **2.3. Mejora del acceso a semillas de variedades locales de cultivo**

Herramientas como los bancos públicos de conservación de RFAA, así como otras alternativas creadas por la sociedad civil organizada —como las redes de intercambio de semilla—, se perfilan hoy en día como las vías de acceso indispensables a materiales tradicionales.

En el Estado español hay 36 bancos de conservación públicos vinculados a la Red de Colecciones del Programa de Conservación y Utilización de Recursos Fitogenéticos, que realizan una importante labor de conservación de nuestro patrimonio

170 DOGC (2012). Decreto 131/2012, de 23 de octubre, por el que se regula el Registro oficial de empresas proveedoras de material vegetal y se establecen las normas de autorización, inscripción y funcionamiento, se regulan actividades de producción y comercialización de material vegetal y se crea el Catálogo de Variedades Locales de Interés Agrario de Cataluña. En línea: <http://diario-oficial-generalitat-catalunya.vlex.es/vid/empresas-proveedoras-vegetal-actividades-403759598>



agrícola. En concreto, mantienen de manera *ex situ* una colección de 75 135 entradas, de las cuales el 51% son variedades locales y tradicionales (De la Rosa *et al.*, 2014).

### **Propuestas de mejora para los bancos de conservación de RFAA públicos**

De manera general, el funcionamiento de los bancos de conservación de RFAA y la relación con los agricultores y las entidades que trabajan en el fomento del uso de variedades locales de cultivo ha mejorado radicalmente. Sin embargo, es necesaria la puesta en marcha de determinadas acciones para avanzar en esa colaboración (Red de Semillas, 2015), entre las que destacamos:

- Incluir información etnoagronómica y morfológica en la base de datos del Inventario Nacional.
- Mejorar la coordinación con la Oficina Española de Patentes y Marcas y la Oficina Española de Variedades Vegetales para evitar casos de apropiación indebida de variedades y sus denominaciones.
- Abrir espacios de colaboración, participación y toma de decisiones conjunta con productores y organizaciones de la sociedad civil.
- Elaboración de protocolos que eviten la contaminación por transgénicos, faciliten el acceso a semillas y contemplen ofrecer los sobrantes de las multiplicaciones a los agricultores y redes de semillas.

Lamentablemente, los bancos de la Red de Colecciones se enfrentan actualmente a serios problemas relacionados con la falta de financiación que están poniendo en jaque la conservación de sus colecciones y su capacidad de interactuar con los actores del territorio. Es necesario, por tanto, subsanar esta situación.

Las redes de intercambio, los bancos locales o los bancos comunitarios de semillas se han generado como soluciones colectivas y campesinas a las limitaciones de acceso a semillas de variedades locales, tanto en el Estado español como en otros muchos países del mundo. Incluso, desde estas iniciativas y otras similares, se dinamizan procesos de organización de productores para el autoabastecimiento de material de reproducción vegetal a través de planificaciones conjuntas, una estrategia que está generando propuestas sólidas de autosuficiencia y autogestión de los RFAA.

En el Estado español existen al menos una veintena de este tipo de propuestas que, a través de diferentes metodologías de trabajo, promueven y dinamizan el intercambio de semillas en los territorios. Por ejemplo, la Red Andaluza de Semillas «Cultivando Biodiversidad» gestiona desde 2007 la Red de Resiembra e Intercambio (Rel) en la que participan más de 500 agricultores profesionales y aficionados de diferentes lugares de Andalucía y por la que han pasado un total de 2716 variedades locales. Estos bancos colectivos funcionan mayoritariamente sin financiación, y sería muy positivo que recibieran apoyo tanto técnico como financiero a través de acciones desarrolladas en los PDR.



## 2.4. Fomento de la utilización de variedades locales en la agricultura ecológica

El reglamento de producción ecológica<sup>171</sup> impide el uso de variedades locales no producidas en la propia explotación, siempre y cuando no estén reconocidas por el sistema formal de semillas. De esta manera, se fomenta exclusivamente la utilización de variedades comerciales, llegando al sinsentido de no autorizar las semillas de variedades locales intercambiadas por operadores ecológicos. Teniendo en cuenta lo establecido en la norma, la única vía de entrada de las variedades locales no registradas en el catálogo de variedades comerciales<sup>172</sup>, y por tanto no inscritas en la base de datos de semilla ecológica<sup>173</sup> que gestiona el MAGRAMA, es a través de una autorización para emplear las semillas si, como establece el artículo 45.5.d,<sup>174</sup> «está justificado por motivos de investigación, ensayos en pruebas de campo a pequeña escala o para la conservación de variedades, siempre con la aprobación de la autoridad competente del Estado miembro» que en este caso es el gobierno de cada comunidad autónoma. Para que este supuesto sea útil es necesario que los gobiernos regionales informen a los agricultores de su existencia y de la posibilidad de su utilización, y agilicen los trámites burocráticos necesarios para conceder las autorizaciones bajo este supuesto.

Sin embargo, si se quiere realmente facilitar el uso de variedades locales en los sistemas ecológicos de producción, deberá fomentarse la inscripción en la base de datos de semilla ecológica, incluso desde instituciones públicas y asociaciones, de aquellas variedades locales de cultivo que estén siendo producidas e intercambiadas por los operadores ecológicos. De esta manera, su certificación será rápida y sencilla.

La oferta general de semilla ecológica es muy limitada (Toro, 2015). Por ello, urge la realización de un análisis-diagnóstico sobre la oferta de semillas ecológicas que permita conocer la disponibilidad de semillas e información a la que se enfrenta el sector, con énfasis en variedades locales. A su vez, es necesario poner en marcha acciones que inviertan la situación de baja utilización de semilla ecológica, actualizando la base de datos, mejorando el acceso de los agricultores a la información sobre oferta de semilla ecológica, fomentando el uso de semillas de variedades locales y adaptando la legislación que regula el acceso al estatus de productor de semillas y plantas de vivero a las necesidades específicas de la agricultura ecológica.

171 DOUE (2007). Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo de 28 de junio de 2007 sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 2092/91. (DOUE num. 189, de 27-07-2007). En línea: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32007R0834>

172 <http://www.magrama.gob.es/app/regVar/BusRegVar.aspx?id=es>

173 <http://www.magrama.gob.es/app/EcoSem/consultasemillas.aspx>

174 DOUE (2008). R(CE) 889/2008 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación del R(CE) 834/2007 con respecto a la producción ecológica, su etiquetado y control. (DOUE num. 250, de 18-09-2008). En línea: [http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/legislacion/R\(CE\)889-2008\\_tcm7-220467.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/legislacion/R(CE)889-2008_tcm7-220467.pdf)



### Síntesis de propuestas

- Desarrollar estrategias o planes de acción regionales para la conservación y la utilización de la biodiversidad agrícola.
- Utilizar fondos de los PDR para financiar actuaciones integrales de apoyo a la conservación y el uso sostenible de los RFAA.
- Articular una coordinación entre el gobierno estatal y los gobiernos regionales en materia de políticas públicas sobre RFAA.
- Desarrollar reglamentaciones que reconozcan y apoyen los sistemas informales de producción e intercambio de semillas campesinas, implementen el derecho de los agricultores —reconocido en el TIRFAA y la ley española de semillas— y faciliten la producción y la comercialización de variedades locales de cultivo.
- Abrir espacios de participación de las redes de semillas y las organizaciones de personas productoras y consumidoras, para el desarrollo, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas sobre el uso y la conservación de la biodiversidad cultivada.
- Eliminar las trabas legales para la utilización de variedades locales de cultivo en los sistemas ecológicos de producción.

### Referencias

- Déclaration de Berne y ProSpecieRara (2014). *Semences agricoles Monopole privé sur un bien public*. En línea: <https://www.prospecierara.ch/uploads/media/117/semences%20agricoles%20-%20monopole%20priv%C3%A9%20sur%20un%20bien%20public.pdf>
- De la Rosa *et al* (2014). *The documentation of ex situ collections of Plant Genetic Resources in Spain*. En línea: [https://www.researchgate.net/profile/Lucia\\_De\\_la\\_Rosa/publication/279771014\\_The\\_documentation\\_of\\_ex\\_situ\\_collections\\_of\\_Plant\\_Genetic\\_Resources\\_in\\_Spain/links/559a9d6d08ae5d8f3937e0e1.pdf?inViewer=0&pdfsDownload=0&origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Lucia_De_la_Rosa/publication/279771014_The_documentation_of_ex_situ_collections_of_Plant_Genetic_Resources_in_Spain/links/559a9d6d08ae5d8f3937e0e1.pdf?inViewer=0&pdfsDownload=0&origin=publication_detail)
- Ministry for Food and Agriculture of Denmark (2015). *Seeds and cereal seeds 2. Instructions for amateur breeders, seed savers and companies about rules and practice of trade and transfer of seeds for non-commercial use and conservation*. En línea: [http://www.agrologica.dk/publikationer/Danish\\_Seed\\_Law\\_EN.pdf](http://www.agrologica.dk/publikationer/Danish_Seed_Law_EN.pdf)
- FAO (1999 b). *Women: users, preservers and managers of agrobiodiversity* (available at [www.fao.org/FOCUS/E/Women/Biodiv-e.htm](http://www.fao.org/FOCUS/E/Women/Biodiv-e.htm)).
- FAO (2015). *Segundo informe sobre el estado de los recursos genéticos animales para la alimentación y agricultura*. En línea: <http://www.fao.org/3/a-i4787e.pdf>
- Red de Semillas y COAG (2015). *Documento de trabajo y opinión. Aportaciones al proyecto de Real Decreto /2015, por el que se aprueba el reglamento del programa nacional de conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación*. Red de Semillas: Inédito.
- Toro, R. (2015). *Análisis de la disponibilidad y uso de semillas en la agricultura ecológica andaluza. Trabajo final de diplomatura, Ingeniería Agrícola, especialidad en hortofruticultura y jardinería*. Universidad de Sevilla. En línea: [http://www.redandaluzadesemillas.org/IMG/pdf/proyecto\\_final\\_completo.pdf](http://www.redandaluzadesemillas.org/IMG/pdf/proyecto_final_completo.pdf)

## 4.9. Organismos modificados genéticamente

Gabriela Vázquez

Veinte años después de su introducción en los mercados, las grandes promesas de los cultivos transgénicos están muy lejos de hacerse realidad: ni han mejorado el rendimiento de los cultivos, ni han mejorado la calidad de los alimentos y del medio ambiente, ni han contribuido a solucionar el problema del hambre en el mundo. Por el contrario, en los principales países productores los cultivos transgénicos están dando lugar a una preocupante invasión de malezas resistentes y superplagas —ocasionando problemas agronómicos— y numerosos informes ponen de manifiesto sus riesgos económicos, ecológicos y sanitarios.<sup>175</sup>

En la actualidad, la Unión Europea tan solo permite el cultivo de un tipo de transgénico, el maíz MON810, siendo España su mayor productor (especialmente en las regiones de Aragón y Cataluña). Diecinueve Estados miembros han solicitado la prohibición de su cultivo en la totalidad o parte de su territorio.<sup>176</sup>

Las decisiones más importantes sobre organismos modificados genéticamente (OMG) en la Unión Europea (como las aprobaciones de permisos para el cultivo comercial de nuevas variedades) se toman en Bruselas. Sin embargo, hay medidas que los gobiernos regionales y municipales pueden adoptar.

### 1. Medidas generales de control sobre los cultivos transgénicos

#### 1.1. Etiquetado

En la Unión Europea, el etiquetado de productos transgénicos es obligatorio siempre que se encuentren en un porcentaje superior al 0,9% por cada uno de los ingredientes del producto. En el caso de los productos ecológicos, no se permite la presencia de productos transgénicos en ningún porcentaje. Además, solo pueden utilizarse productos recogidos en el Registro de la UE<sup>177</sup>, que pertenecen a unas pocas especies: maíz (y sus derivados), soja (y sus derivados), colza y remolacha azucarera. No es posible, por tanto, encontrar tomates o lechugas transgénicas en los supermercados de la UE. Lo que sí es habitual es que el ganado se alimente con transgénicos, por lo que la mayoría de productos animales no ecológicos proceden de animales alimentados con piensos transgénicos, a pesar de que esta información no aparece en la etiqueta.

<sup>175</sup> Una buena recopilación de estos informes puede consultarse en <http://www.observatorio-omg.org/mitos-y-realidades-de-los-omg-consultable-online>

<sup>176</sup> [http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/biotecnologia/decision\\_2016\\_231\\_mon810\\_tcm7-414672.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/biotecnologia/decision_2016_231_mon810_tcm7-414672.pdf)

<sup>177</sup> Registro consultable en: [http://ec.europa.eu/food/dyna/gm\\_register/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/food/dyna/gm_register/index_en.cfm) (inglés).



La existencia de esta legislación de etiquetado abre la puerta a la adopción de ciertas medidas:

Eliminación de productos transgénicos en restauración colectiva: es posible la inclusión en los pliegos de condiciones de los comedores de restauración colectiva dependientes de instituciones públicas (colegios, hospitales...), de una cláusula que impida la utilización de productos modificados genéticamente. Puesto que son verdaderamente pocos los productos que encontramos a la venta para consumo humano que contengan cantidades superiores al 0,9% (y que, por tanto, estén etiquetados como modificados genéticamente), esta sería una medida relativamente fácil de implementar.

Legislación de etiquetado para denominaciones de calidad oficiales (IGP, DOP, etc.): es posible introducir en los reglamentos sobre etiquetado de productos de calidad diferenciada cláusulas que impidan o restrinjan la utilización de productos transgénicos, ya sea porque el producto en sí no sea transgénico (productos que contengan maíz, fundamentalmente) o bien porque proceda de un animal alimentado con pienso no transgénico.

## 1.2. Trazabilidad

En los años 2005 y 2011, la Comisión Europea realizó una auditoría en varios Estados miembros con el fin de evaluar los controles oficiales de OMG. En el caso del Estado español, ambas auditorías revelaron graves deficiencias en las escalas estatal y autonómica, que además no habían sido corregidas entre la primera y la segunda auditoría. Para conocer en más detalle las deficiencias señaladas por este informe, se puede consultar la nota de prensa publicada por varias organizaciones cuando este fue publicado.<sup>178</sup>

## 1.3. Localización de cultivos

La información disponible actualmente sobre la localización de cultivos transgénicos es muy pobre, lo que dificulta el que quienes quieran cultivar en régimen ecológico puedan evitar la contaminación genética. Los cultivos transgénicos «al aire libre» (fuera de entornos confinados) pueden ser comerciales o experimentales. El único transgénico cuyo cultivo comercial está autorizado en la Unión Europea es el maíz MON810. Los cultivos experimentales son aquellos que aún están siendo investigados y que, por tanto, no han superado la evaluación de riesgos requerida por la Unión Europea para el cultivo comercial.

Los datos del MAGRAMA sobre el cultivo comercial de transgénicos disponibles

<sup>178</sup> Nota de prensa del 6 de abril de 2015. Una auditoría de la Comisión Europea evidencia la falta de controles sobre los cultivos y alimentos transgénicos por parte de los gobiernos central y regionales. Disponible en <http://www.observatorio-omg.org/content/una-auditor%C3%ADa-de-la-comisi%C3%B3n-europea-evidencia-la-falta-de-controles-sobre-los-cultivos-y>



públicamente consisten en una cuantificación del número de hectáreas cultivadas por comunidad autónoma, basada en la cantidad de semilla vendida por las empresas.<sup>179</sup> Algunas organizaciones han solicitado a las comunidades autónomas los datos procedentes de las solicitudes de pago único que los agricultores rellenan para recibir las ayudas de la PAC. Al comparar unos datos y otros, aparecen diferencias de hasta el 100%.<sup>180</sup> Otras organizaciones, amparándose en una sentencia del Tribunal Superior de Justicia Europeo, solicitaron durante algunos años conocer la localización exacta (incluida la parcela) de los cultivos experimentales en España. Los permisos para cultivar variedades experimentales cada vez son menos numerosos, por lo que estos datos dejaron de solicitarse en el año 2013.<sup>181</sup>

Las comunidades autónomas tienen las competencias a la hora de autorizar el cultivo experimental en su territorio. También tienen la capacidad de determinar quiénes son los participantes en los comités autonómicos de bioseguridad, pudiendo hacer que estos sean más participativos e incluyan representantes de organizaciones agrarias y ambientalistas. La composición de estos comités se describe en leyes autonómicas en aplicación de la Ley 9/2003 y el Real Decreto 178/2004. Está también en la mano de los gobiernos regionales el avanzar hacia un escenario en el que la información sobre cultivos transgénicos esté disponible para la ciudadanía, registrando y facilitando el acceso a los datos relevantes. Además, las comunidades autónomas están representadas en la Comisión Nacional de Bioseguridad, donde pueden hacer valer su postura en materias decisivas a nivel de todo el Estado.

#### 1.4. Contaminación genética

Los cultivos transgénicos son plantas capaces de reproducirse y, por lo tanto, pueden polinizar otras plantas no transgénicas, transmitiéndoles material genético modificado de forma no deseada. Esto es lo que se conoce como contaminación genética. En el caso de los agricultores ecológicos o que desean cultivar maíz no transgénico (por ejemplo, para consumo humano), la contaminación puede suponer un trastorno importante y la incursión en pérdidas económicas serias.

La probabilidad de contaminación varía según la especie (ya que no todas las especies dispersan su polen, ni las que lo dispersan lo hacen por los mismos métodos y a las mismas distancias). Los gobiernos de PP y PSOE intentaron en su día aprobar leyes —llamadas de «coexistencia»— que estableciesen la vía legal a seguir en los casos de contaminación genética. También ha habido borradores de normativas de coexistencia en Cataluña, por ejemplo. Las propuestas resultaban tremendamente inadecuadas e insuficientes, por lo que fueron rechazadas por los sectores ambientalistas y algunos sindicatos agrarios. Finalmente, ninguno de los

179 Datos del MAGRAMA sobre cultivo del maíz MON810: <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/biotecnologia/organismos-modificados-geneticamente-omg-/consejo-interministerial-de-ogms/superficie.aspx>

180 Mapa elaborado por Greenpeace con la información obtenida de las comunidades autónomas: <http://www.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Transgenicos/mapa-de-espana/>

181 Mapa elaborado por Amigos de la Tierra: <http://www.tierra.org/spip/spip.php?rubrique305>



borradores llegó a aprobarse, por lo que a día de hoy no existe una legislación a este respecto en el Estado español y simplemente existen unas recomendaciones técnicas que las empresas de semillas hacen a los agricultores que compran semillas transgénicas. Esto, sumado a que muchos agricultores prefieren asumir los daños de la contaminación antes que denunciar a sus propios vecinos, hace que esta sea una problemática ampliamente ignorada en nuestro país.

En otros países en los que sí existe legislación en este ámbito, las estrategias varían, así como sus impactos sobre el cultivo de transgénicos en general. La estrategia estadounidense, mediante la que el agricultor «contaminado» asume tanto los costes de la prevención como los de los daños provocados, contrasta con la seguida en su día por Alemania, donde el agricultor sería inmediatamente indemnizado por todos aquellos vecinos que cultivasen transgénicos, que luego podían litigar entre sí para determinar quién había sido el culpable.<sup>182</sup> Obviamente, una legislación del segundo tipo supone una protección mucho más sólida para el agricultor ecológico y disuade a los agricultores convencionales de cultivar OMG.

## **2. Medidas de prohibición del cultivo a nivel municipal, regional y estatal**

### **2.1. Zonas libres de transgénicos**

Las zonas libres de transgénicos (ZLT) son una figura política de rechazo a la liberación en el medio de OMG, y generalmente a su uso en alimentación. Puesto que no se traducen en una ejecución legal, el ámbito que abarcan y la forma en que se declaran puede variar.

En algunas zonas, por ejemplo, esta declaración ha ido unida a un compromiso de la Administración de no utilizar alimentos transgénicos en los comedores públicos (colegios, hospitales...); en otras, a un aumento de las actividades de divulgación; en otros lugares, a la mera declaración del posicionamiento. En el Estado español, la herramienta más comúnmente utilizada para la declaración de una zona libre de transgénicos es la presentación de una moción o una proposición no de ley, ya sea a nivel municipal o regional. En internet puede encontrarse un modelo para la presentación de una moción de este tipo.<sup>183</sup>

Aunque a nivel municipal sigan siendo importantes las declaraciones de ZLT como posicionamiento político (que puede influir tanto en la opinión pública como en la toma de decisiones a otros niveles), a nivel autonómico esta herramienta queda ligeramente obsoleta con las modificaciones de la Directiva 2001/18/EC en lo referente al cultivo de OMG en la Unión Europea (ver apartado siguiente).

182 *Bhattacharya S. German farmers to be liable for GM contamination.* New Sci. 2004. Disponible en: <http://www.newscientist.com/article/dn6729-german-farmers-to-be-liable-for-gm-contamination.html>.

183 Modelo de moción para la declaración de zonas libres de transgénicos: <http://www.observatorio-omg.org/content/modelo-de-moci%C3%B3n-para-la-declaraci%C3%B3n-de-zonas-libres-de-transg%C3%A9nicos>

No obstante, puesto que esta directiva aún no ha abordado la importación y comercialización de alimentos transgénicos, en estos ámbitos sí puede seguir siendo de ayuda la declaración de ZLT (si se acompaña, como en los ejemplos anteriormente citados, de compromisos y actividades reales). La ZLT también puede ser una herramienta de transición que utilizar mientras se formalizan los trámites para limitar el cultivo mediante la Directiva 2001/18.

## 2.2 Directiva 2001/18 sobre organismos modificados genéticamente

La Directiva 2001/18/EC, que regula la liberación intencionada de OMG en la Unión Europea, fue modificada en enero de 2015 para aumentar la capacidad de los Estados miembros y sus regiones de restringir el cultivo de organismos transgénicos en su territorio (no así su importación o comercialización). Al referirse únicamente al cultivo, a día de hoy esta restricción solo afectaría al maíz MON810, el único transgénico cuyo cultivo está autorizado en la Unión Europea. El Estado español es el principal productor europeo de este maíz, siendo Aragón y Cataluña (seguidas de Extremadura y Andalucía) las regiones con mayor superficie cultivada.

La directiva debe transponerse a la legislación nacional para poder conocerse los detalles respecto a la forma en la que aplicarla. Y la forma en que se transponga puede influir enormemente en la capacidad final real que una región pueda tener en hacer efectivas estas restricciones. Sin embargo, hay algunos elementos de este proceso que ya podemos conocer a partir de la directiva europea.

Por una parte, que hay dos «vías» a las que acogerse:

La primera consiste en dirigirse a la empresa que ha solicitado comercializar el transgénico en cuestión y pedirle que excluya una determinada región (o Estado) del ámbito de comercialización. Esto deberá hacerse durante el proceso de autorización o renovación del transgénico en cuestión, mediante la comunicación a través de la Comisión Europea.

La segunda puede realizarse en cualquier momento tras la autorización, y consiste en redactar una argumentación que permita respaldar el por qué se desea restringir el cultivo en un territorio determinado. La directiva especifica que esta argumentación no podrá basarse en posibles daños para la salud y el medio ambiente, dado que se considera que el veredicto de la EFSA prevalece sobre las consideraciones de los Estados miembros. Sin embargo, da una serie de ejemplos de razones en las que sí podrían fundamentarse estas argumentaciones:

- Objetivos de políticas ambientales.
- Planificación urbanística y del medio rural.
- Uso del territorio.
- Impacto socioeconómico.
- Evitar la contaminación de otros productos.



La forma en que se puedan construir estas argumentaciones, a quién deban enviarse o la amplitud que puedan abarcar, son cuestiones que no podrán resolverse hasta conocer la transposición de la directiva a la legislación nacional. Mediante esta vía podrá restringirse el cultivo no solo de un transgénico aislado, sino de grupos amplios (por ejemplo, una política agrícola que busque la eliminación de un tipo de herbicida podría fundamentar la restricción de todos los transgénicos que tienen que ser cultivados necesariamente con ese herbicida).

### **Ejemplos de desarrollo de la Directiva 2001/18/EC**

Una ley de protección de la agricultura ecológica podría fundamentar la restricción de transgénicos que puedan dispersar polen y cruzarse con cultivos ecológicos de la misma especie, en zonas en las que este sector sea de especial importancia.

Una región en la que las parcelas sean pequeñas y estén próximas entre sí podría citar el alto impacto económico derivado de la escasa separación de cultivos transgénicos y no transgénicos.

Las leyes agrarias de cada región, que regulan las características que debe cumplir un producto para otorgarle un determinado etiquetado de calidad, dan pie a introducir criterios que dejen fuera la utilización de productos transgénicos (como se señalaba en el apartado «Etiquetado»). Puesto que un alto porcentaje de los consumidores rechaza el consumo de productos modificados genéticamente, la prohibición de su cultivo en un territorio puede entenderse como una forma de despejar dudas y proteger la calidad e identidad de los productos de esa región.

En el pasado, la cercanía a espacios naturales protegidos se ha intentado utilizar como herramienta para restringir el cultivo de organismos transgénicos en ciertas zonas. Sin embargo, esa prohibición no llegó a hacerse efectiva, incluso aunque la propia ley ya contenía un artículo que hablaba de evitar la entrada de transgenes en los espacios naturales protegidos. En esos momentos, la Directiva 2001/18 no había sido modificada, así que las posibilidades legales no eran las mismas.

Se espera que en los próximos años la UE apruebe una legislación similar en lo referente a las importaciones, que permita a los Estados miembros o sus regiones elegir si permiten o no la importación de determinados tipos de transgénicos en su territorio. La implementación de esta medida sería mucho más compleja, pero tendría también mucho más calado, dado que la gran mayoría de transgénicos consumidos en la UE proceden del exterior (mayoritariamente, soja para la alimentación del ganado).

De esta forma, el marco legal europeo puede ofrecer herramientas para que, con la suficiente voluntad política, la presencia de OMG en la agricultura y la alimentación europeas se vea cada vez más mermada. En el Estado español, a diferencia de una gran mayoría de países europeos, el gobierno central continúa defendiendo el uso de organismos transgénicos agrícolas. Sin embargo, un posicionamiento fuerte por parte de las regiones podría cambiar el panorama y hacer que dejásemos de ser el último refugio de los cultivos transgénicos en Europa.

## 4.10. Fiscalidad ambiental y agricultura ecológica

Autoría: un funcionario de un servicio público de investigación agraria

### 1. Fiscalidad ambiental: fundamentos teóricos

En 1920, Cécil Pigou sentó las bases de los impuestos medioambientales para corregir las externalidades de unos mercados no perfectos, instaurando el principio de «quien contamina, paga». Sin embargo, y a pesar del reconocimiento social que están tomando las cuestiones ambientales, sobre todo a raíz de los últimos informes del IPCC (Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático), es difícil encontrar referencias que ligen de una manera explícita instrumentos económicos con objetivos ecológicos. De hecho, normas tributarias que puedan catalogarse como de fiscalidad ambiental son muy raras en general, y prácticamente inexistentes en España.

Las subvenciones y los impuestos son las herramientas más habitualmente utilizadas en política económica. Mediante estas herramientas se puede modificar el precio de equilibrio del mercado. Un impuesto sobre un producto hace que este sea más caro (el impuesto sobre los hidrocarburos, el IVA...). Por el contrario, una subvención puede permitir que un producto se venda a un precio inferior al del coste de producción.

#### 1.1. Externalidades y agricultura

Las externalidades<sup>184</sup>, en la teoría económica clásica, son fallos de mercado que la política económica debe intentar neutralizar. Pero para poder neutralizar estos fallos, primero deben ser concretados y valorados. Uno de los ejemplos más empleados es el caso de la contaminación.

En el caso concreto de la agricultura, la concreción de estas externalidades resulta especialmente complicada, debido a que:

- a) Un mismo sistema puede generar externalidades positivas y negativas.
- b) Una misma práctica agraria puede provocar externalidades positivas o negativas.
- c) Las externalidades pueden recaer físicamente en espacios alejados de aquellos donde se desarrolla la actividad agraria. Por poner un ejemplo, la contaminación producida por la actividad agraria es de tipo difuso.

184 Los procesos productivos, además de ofrecer al mercado bienes y servicios que son remunerados por este, generan consecuencias no valoradas —denominadas *externalidades*—, en algunos casos negativas (p. ej.: contaminación) y en otras positivas (p. ej.: mantenimiento de biodiversidad por empleo de razas ganaderas autóctonas).



- d) La valoración monetaria de las externalidades es sumamente compleja;
- e) La distribución tradicional de los derechos de propiedad (tradicionalmente en manos del agricultor) entraña una dificultad sociopolítica.

Sin embargo, parece que existe cierto consenso en lo que se entiende como externalidad positiva o negativa, y los sistemas y prácticas agrarias a los que va asociado este término.

## 1.2 La agricultura ecológica y las externalidades

El primer considerando del Reglamento (CE) N.º 834/2007 establece que la producción ecológica [...] desempeña un papel social doble en relación con las externalidades de la producción agraria, aportando «por un lado, productos ecológicos a un mercado específico que responde a la demanda de los consumidores y, por otro, bienes públicos que contribuyen a la protección del medio ambiente, al bienestar animal y al desarrollo rural». En esta provisión de bienes públicos se producen dos tipos de externalidades: por un lado, evitar externalidades negativas ligadas a la contaminación y la pérdida de biodiversidad; por otro lado, generar externalidades positivas ligadas al bienestar animal, el desarrollo rural, el mantenimiento de la biodiversidad y la preservación de los recursos naturales.

El destacado componente ambiental de la agricultura ecológica es recogido en multitud de trabajos, en comparación con la agricultura convencional. En la tabla 1 puede apreciarse una relación de externalidades negativas que genera la agricultura convencional.

**Tabla 1. Principales externalidades negativas de la agricultura convencional**

Recurso	Acciones	Externalidad
Suelo	Eliminación sistemática de flora arvense. Quema de residuos de cosechas. Sobrepastoreo. Aplicación de plaguicidas y abonos industriales.	Erosión hídrica y eólica. Degradación química y exceso de sales. Degradación biológica y física.
Atmósfera	Aplicación de plaguicidas y abonos industriales. Quema de residuos de cosechas.	Efecto invernadero y cambio climático. Reducción capa ozono. Lluvia ácida. Polución.
Agua	Aplicación de plaguicidas y abonos industriales.	Contaminación de acuíferos y agua marina y fluvial.
Recursos genéticos	Siembra de híbridos y transgénicos inadaptados a ecosistemas locales. Explotación de razas de ganado con base genética reducida e inadaptada a ecosistemas locales.	Pérdida de diversidad genética y conocimiento agropecuario.
Vida salvaje	Aplicación de plaguicidas y abonos industriales. Quema de residuos de cosechas.	Disfuncionalidades fisiológicas. Muerte.
Seres humanos	Aplicación de plaguicidas y abonos industriales. Agricultura de monocultivo, escasa diversidad genética y dieta poco variada.	Disfuncionalidades fisiológicas. Muerte.

Fuente: Guzmán Casado, González de Molina y Sevilla (2000).

En cuanto a la energía, son muchas las fuentes que demuestran la menor dependencia energética de los sistemas ecológicos y su mayor eficiencia.

En lo que respecta a la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), el consenso sobre los beneficios de la agricultura ecológica no es tan contundente. Depende fundamentalmente del tipo de producción (agrícola o ganadera) y de la unidad funcional elegida.

En todo caso, es la propia FAO la que propone, como primera medida para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, la eliminación de subvenciones y la introducción de impuestos medioambientales al uso de fertilizantes químicos y energía.

## 2. Instrumentos empleados en la UE

### 2.1. Mecanismos de intervención

Una vez detectadas y delimitadas las externalidades, hay que decidir cuál es el mecanismo más adecuado para su internalización. En este sentido, se suelen plantear dos vías: a) mecanismos de mercado, en los que las empresas se ponen de acuerdo para resolver el problema; b) intervención pública, en la que son el Estado y su política económica los que establecen determinados impuestos ambientales, fijación de estándares, permisos comercializables o ayudas para corregir estas externalidades. La agricultura tiene unas características (contaminación difusa, externalidades positivas y negativas...) que hacen poco factibles los mecanismos de mercado,<sup>185</sup> y nos llevan a la intervención pública a través de distintas herramientas:

- Regulaciones ambientales.
- Permisos de Emisión Transferibles (PET). Muy desarrollado ahora para el caso de los gases de efecto invernadero (GEI), pero apenas existen referencias en el sector agrario, a excepción del mercado de purines y estiércoles que estuvo en vigor en los Países Bajos.
- «Quien contamina paga». Muy desarrollado para el caso de sanciones por incumplimiento de obligaciones. Mucho menos para los impuestos medioambientales, debido a la dificultad de calcular el impuesto adecuado.
- Aplicación de la condicionalidad ambiental establecida en las directivas europeas que establecen los Requisitos Legales de Gestión (RLG) y la Buenas

<sup>185</sup> La contaminación difusa hace que ni los autores ni las consecuencias estén claras (por ejemplo, contaminación por derivas de plaguicidas, contaminación de aguas subterráneas, etc.). Por otro lado, tampoco está claro que los consumidores estén dispuestos a cargar con el coste de estas consecuencias.



Condiciones Agronómicas y Medioambientales (BCAM).<sup>186</sup>

- Quien produce beneficios ambientales cobra: pagos agroambientales o pagos por servicios de los ecosistemas.

## **2.2. Subvenciones que priman la agricultura ecológica y otros pagos agroambientales en Reglamento FEADER (UE 1305/2013) para el desarrollo rural y agrario en la UE**

En los considerandos de este reglamento se recoge que: «Los pagos agroambientales y climáticos deben seguir incitando a los agricultores y otros gestores de tierras a prestar servicios a la sociedad en su conjunto mediante la introducción o el mantenimiento de prácticas agrícolas que contribuyan a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo [...]. Los pagos deben contribuir a cubrir los costes adicionales y las pérdidas de ingresos como consecuencia de los compromisos contraídos [...], en consonancia con el principio de que quien contamina paga [...]».

En este sentido, desde una perspectiva agroecológica resultan fundamentales aquellas medidas integradas dentro del reglamento FEADER (Reglamento UE 1305/2013, ver capítulo 4.3), que se destinan a primar la producción ecológica. Estos pagos se vehiculan a través de distintas ayudas medidas de dicho reglamento:

- Ayudas a la agricultura ecológica.
- Regímenes de calidad en los que la calidad ecológica está reconocida.
- Inversión en activos físicos, en los que se prima la producción ecológica sobre otras.

<sup>186</sup> El Reglamento (UE) n° 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 y (CE) n° 485/2008 del Consejo, establece, entre otras, las normas de la condicionalidad. El Reglamento (UE) n° 1310/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que establece disposiciones transitorias relativas a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), modifica el Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a los recursos y su distribución en el ejercicio de 2014 y modifica el Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo y los Reglamentos (UE) n° 1307/2013, (UE) n° 1306/2013 y (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a su aplicación en el ejercicio de 2014, establece que a partir del 1 de enero de 2015 deben aplicarse las disposiciones sobre la condicionalidad establecidas en el Reglamento (UE) n° 1306/2013. El Reglamento (UE) n° 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad, establece en su título IV una base armonizada para el cálculo de las penalizaciones derivadas de la condicionalidad.

La relación y el enfoque de ayudas existentes no dice mucho si no se conoce la relevancia económica que puede suponer. En este sentido, aquellas ayudas orientadas a la agricultura ecológica o agroambientales son muy minoritarias en cuanto a otras que priman la modernización e intensificación agraria, y por tanto las externalidades negativas asociadas.

Por un lado, dentro del primer pilar de la política agrícola común de la UE se ha incluido un porcentaje de ayuda (30%) conocido como «greening», que a pesar de concederse de forma inmediata a las fincas certificadas como ecológicas, no constituye una subvención «ecológica» ya que, si bien requiere de cierta diversificación de cultivos y zonas de interés ecológico (barbechos o leguminosas en un porcentaje mínimo de la superficie), no parece que vaya a modificar apenas las prácticas agrarias habituales.

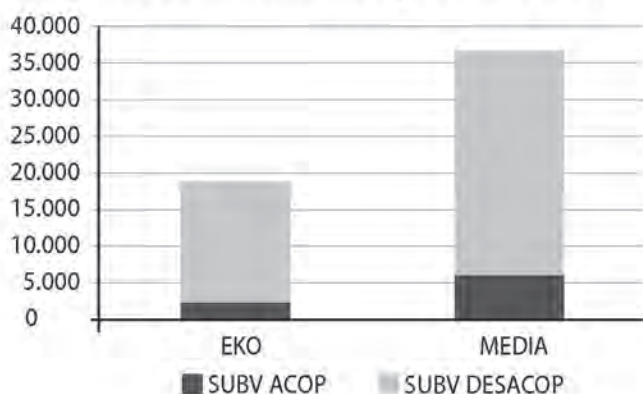
Por otro lado, las ayudas agroambientales y las de agricultura ecológica se encuentran financiadas por el segundo pilar, lo que comporta dos penalizaciones. Por una parte, una menor disponibilidad de fondos respecto del pilar uno (supone tan solo el 27%); por otra, una mayor dependencia de la voluntad política local, ya que es un pilar cofinanciado por los Estados miembros o las regiones autónomas.

Además, las ayudas de componente ecológico son una pequeña parte del conjunto del segundo pilar, lo que hace que en este tipo de ayudas apenas suponga más de un 3% del total.

Así pues, con este reparto de ayudas no es de extrañar que las explotaciones que trabajan en agricultura ecológica no se vean premiadas mediante ayudas, fundamentalmente porque, al menos en determinadas producciones ganaderas, las ayudas están ligadas al tamaño y por razones lógicas este suele ser menor en las explotaciones agroecológicas.

En la gráfica 1 puede comprobarse que el valor de las subvenciones recibidas en las explotaciones de vacuno de leche ecológica es claramente inferior al de las convencionales.

**Gráfica 1. Importe medio comparado de subvenciones por explotación (ecológicas y convencionales) en producción de leche de vacuno en Navarra (tomado de Intxaurrendieta y Arandia, 2008).**





### 3. La fiscalidad en el sector agrario

El artículo 130.1 de la Constitución Española señala que «los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y en particular de la agricultura, de la ganadería de la pesca y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles». Entre los medios empleados para esta tarea se encuentra la política tributaria. Esto proporciona una justificación de la especificidad de todo lo que se refiere a la fiscalidad ligada a la actividad agraria. Para hacernos una idea de esto, veamos lo que ocurre en los principales impuestos:

#### 3.1. Impuesto sobre el Valor Añadido

Ya desde la entrada de España en la CEE y la implantación del IVA (principal impuesto de carácter indirecto), la agricultura ha tenido una opción específica para desmarcarse de las obligaciones derivadas del Régimen General de IVA, a través de un Régimen Especial de Agricultura y Ganadería (REAG). Mediante este régimen, los agricultores y ganaderos quedan exonerados de efectuar declaraciones trimestrales de IVA y de llevar libros contables. Para compensar el IVA pagado en sus compras (4%, 10% y 21%) se establece un porcentaje de compensación en sus ventas que en un principio era del 4%, y en la actualidad es del 10,5% (para productos ganaderos) y el 12,5% (agrícolas).

#### 3.2. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

En el sector agrario existe la opción de acogerse a un régimen especial en el que se calcula el rendimiento neto mediante el método de signos, índices y módulos. Mediante este sistema, los agricultores y ganaderos declaran exclusivamente la cifra de ventas y subvenciones de explotación y, sin tener en cuenta los gastos, es la administración tributaria la que calcula los rendimientos netos en función del tipo de producción. En este caso, un agricultor ecológico tiene una reducción del 5% sobre el rendimiento calculado por el sistema de módulos.

#### 3.3. La fiscalidad ambiental: algunas ideas y ejemplos de aplicación en Europa

La fiscalidad ambiental está fundamentalmente ligada a la imposición indirecta. Se trata de mecanismos de disuasión para producir más o menos cantidad de determinados productos en función de que generen externalidades positivas o negativas. Para ilustrar esta posibilidad introducimos algunos ejemplos a continuación.

##### **El caso de la UNITAX**

El gravamen indirecto unificado o «unitax» (Unified Indirect Taxation) fue presentado en los años 80 por Farel Bradbury. Según este modo de tributación, «una economía que utilice el unitax sustituiría los impuestos sobre el trabajo por impuestos sobre la energía primaria que entrase en la economía. Se establece un impuesto sobre el contenido energético de todos los combustibles primarios» (King y Slesser, 2006).

De este modo, en lugar de gravar algo abundante como el trabajo, se grava algo finito, agotable y contaminante como la energía. Los sistemas con métodos agroecológicos son menos intensivos en *inputs* (detrás de los cuales hay energía) y más intensivos en trabajo debido a que se trata de sistemas más diversificados y adaptados al medio.

### **Intentos de aplicación de medidas de fiscalidad ambiental en la agricultura europea**

En el caso del proyecto MINAS (Mineral Accounting System) en los Países Bajos, la contabilidad de *inputs* y *outputs* realizada de forma individual en cada explotación fue considerada como la mejor solución para el control del uso de nutrientes y la fiscalización de sus excedentes. El funcionamiento de esta contabilidad consiste en medir los contenidos de nitrógeno, fósforo y potasio de los *inputs* (piensos, abonos, etc.) y de los *outputs* (productos animales y vegetales, estiércol...). La diferencia entre ambos daría el excedente. Este excedente da, asimismo, una idea de la eficiencia en el proceso productivo. Sin embargo, este sistema de auténtica fiscalidad ambiental ha dejado de funcionar por no estar en concordancia con la Directiva Nitratos de la UE.

En otros casos (Austria, Finlandia), impuestos sobre fertilizantes que habían conseguido reducir su empleo quedaron derogados con la incorporación de estos países a la UE, por el incremento de costes de producción que estos impuestos generaban y el miedo a la pérdida de competitividad.

### **Relevancia de la fiscalidad ambiental en España**

El camino hacia una fiscalidad más ecológica en España es un camino por recorrer del que todavía no se han dado los primeros pasos. Por el lado de los impuestos, las tímidas actuaciones puestas en marcha en el caso de la agricultura ecológica (5% de reducción en el IRPF) no son sino correcciones técnicas para garantizar igualdad fiscal a todos los contribuyentes. Este tipo de medidas no pueden considerarse de fiscalidad ecológica, que debe enviar señales a los agentes que intervienen en el mercado, tanto a los productores como a los consumidores. En una reforma fiscal ecológica estas señales pueden provenir tanto desde el campo de los impuestos como del de las subvenciones.

Por el lado de los impuestos, teniendo muy claro que estos no deben tener un afán recaudatorio, sino disuasorio. Puede darse cierto temor a que una mayor presión fiscal sobre determinados productos o procesos contaminantes pueda incidir negativamente sobre la inflación y el crecimiento económico; sin embargo, esto podría compensarse con diversas medidas. Por otro lado, y de cara al incremento de precios y al riesgo de regresividad fiscal que puede suponer (si el impuesto lo paga el consumidor final), esto puede quedar compensado con reducciones en la imposición indirecta de los alimentos ecológicos.

Por el lado de las subvenciones, los pagos agroambientales se justifican por los costes adicionales y pérdidas de ingresos derivados de los compromisos adquiridos. No son sino compensaciones de lucro cesante y correcciones técnicas.



#### 4. Propuesta final: hacia una verdadera fiscalidad ecológica

En la tabla 2 se resumen propuestas de medidas fiscales, tanto a través de mercados como vía regulaciones, que pueden apoyar la agroecología. Asimismo, las siguientes transformaciones en el ámbito de los impuestos, podrían también contribuir a la expansión y la sostenibilidad económica de los proyectos agroecológicos:

a) Proporcionar bonificaciones o reducciones de impuestos, tanto en el IRPF como en el impuesto de sociedades, a las producciones agroecológicas.

b) Reducir la tributación indirecta (IVA) de aquellas materias primas o productos que, por sus características, son más benévolos con el medio ambiente. Esto podría aplicarse a una reducción en los tipos de IVA o incluso un IVA 0% para las materias primas ecológicas y para los alimentos ecológicos. Si bien este tema debería tratarse con cuidado porque podría generar un incremento desmesurado de estas materias generando otra serie de problemas como el abuso de ciertos insumos que solo resultan seguros con un uso muy limitado.

c) Incrementar el tipo impositivo a determinadas sustancias susceptibles de generar problemas ambientales.

d) Establecer tributos especiales para determinados productos o materias primas como los propuestos por Buñuel (2002), entre los que pueden destacarse por su relación con el sector agrario:

- Impuesto sobre fertilizantes con cadmio.
- Impuesto sobre pesticidas.
- Impuesto sobre óxidos nitrosos (NOx).

Tabla 2. Propuesta de medidas de mercado y regulaciones (Reisch *et al.*, 2013)

Instrumentos/temas	Medidas de mercado	Regulaciones
Salud	Incremento de IVA en comida insana	Limitación de publicidad sobre comida insana.
Alimentos ecológicos	Subsidios a granjas ecológicas. Apoyo a la comercialización de productos ecológicos. Implementación de cuotas de N comercializables. Instauración de tasas sobre pesticidas peligrosos. Reducción de IVA sobre productos ecológicos.	Simplificación de la distribución de los alimentos ecológicos. Introducción de la contabilidad verde en las explotaciones.
Emisiones GEI	Impuesto sobre productos con altas emisiones GEI. Tasas CO <sub>2</sub> . Implementación de cuotas de N comercializables. Promover el consumo de alimentos ecológicos.	PAC más sostenible. Cuotas en producción animal. Objetivos claros de sostenibilidad.

## Referencias

- Buñuel, M. 2002. *El uso de instrumentos fiscales en la política del medio ambiente: Teoría, Práctica y propuesta preliminar para España*. Papeles de trabajo sobre medio ambiente y economía. Madrid: Fundación Biodiversidad.
- Guzmán Casado, G., M. González de Molina y E. Sevilla, 2000. *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*. Madrid: Mundi Prensa.
- Intxaurrendieta, J.M. y A. Arandia Miura, 2008. *Fiscalidad ambiental y producción agraria. Aplicación a la producción agraria ecológica en Navarra*. Comunicación presentada al VIII Congreso de SEAE, Bullas, Murcia.
- King, J., y M. Slesser, 2006. *No solo de dinero. La economía que precisa la Naturaleza*. Barcelona: Icaria-Intermón OXFAM.
- Reisch L., U. Eberle, y S. Lorek, 2013. Sustainable food consumption: an overview of contemporary issues and policies. *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, 9, 2. P.7-25.



## 4.11. La compra pública como factor de impulso agroecológico o de cómo Gulliver terminó apoyando a Lilliput

José Luis Fernández Casadevante y Nerea Morán

*Muchos hay que no conocen su debilidad, pero otros tantos hay que no conocen su fuerza.*

Jonathan Swift

El texto clásico de los viajes de Gulliver, popularizado como cuento infantil, es en realidad una sátira crítica sobre la sociedad inglesa de finales del siglo XVIII. Una de las metáforas utilizadas es la del gigante que aparece en una sociedad donde todo es doce veces más pequeño: Lilliput. Tras unos primeros encuentros conflictivos con sus habitantes, Gulliver establece con ellos una relación de complicidad y acaba luchando para protegerles de una amenaza de guerra. Las iniciativas agroecológicas podrían verse como esas pequeñas iniciativas —liliputienses comparadas con el alcance del agronegocio— y la compra pública podría ser el Gulliver que les brinde una ayuda esencial para extenderlas, normalizarlas y lograr que den un salto de escala.

La compra pública supone una herramienta clave para apoyar el desarrollo de alternativas agroecológicas, ya que representa entre el 15 y el 20% del PIB en la mayoría de países de la UE, y en España se sitúa en torno al 18,5%.<sup>187</sup> Esto quiere decir que una quinta parte de la actividad económica depende de la orientación que se dé a la contratación pública de bienes y servicios realizada por la Administración en sus distintas escalas. Además del volumen monetario que supone, es clave su dimensión demostrativa y ejemplarizante, en la medida en que fomenta buenas o malas prácticas ambientales y laborales, apoyando modelos de democratización empresarial y responsabilidad social y ecológica, o apostando por la contratación a grandes corporaciones que no incluyan estas consideraciones en sus prácticas.

Desde la Unión Europea la compra pública sostenible se ha apoyado avanzando en la definición legal de la «oferta económicamente más ventajosa» como criterio de adjudicación de licitaciones públicas, lo que supone valorar consideraciones de calidad y sostenibilidad, frente al criterio tradicional de precio más bajo. En distintos documentos, como la Estrategia Europa 2020, en la que se plantean la innovación ecológica y la innovación social como motores del modelo económico futuro, o en el Plan de Acción sobre Economía Circular (2015), la compra pública se destaca como una de las herramientas necesarias para garantizar el uso eficiente de los recursos y dar el impulso que pueda hacer viable un modelo productivo más sostenible.

<sup>187</sup> Según el Observatorio de la Contratación Pública, <http://www.obcp.es/>

Uno de los diez sectores clave identificados por la Comisión Europea para la compra pública sostenible es la alimentación, y para favorecerla se han recopilado los siguientes criterios de adquisición de suministros y contratación de servicios de restauración (la actualización de estos criterios se publicará previsiblemente en 2017):

- Especificar un porcentaje mínimo de producto ecológico y el diseño de menús de temporada.
- Ofrecer puntuación adicional a las ofertas que aumenten el mínimo requerido de alimento ecológico, o que introduzcan productos de acuicultura sostenible o criterios de bienestar animal.
- Incluir la experiencia en gestión medioambiental como criterio de selección de empresas.
- Incluir cláusulas de reducción y gestión de residuos, de transporte eficiente y de formación de personal.
- Especificar medidas de verificación, seguimiento y penalización.

Más allá de estas recomendaciones generales, existen políticas locales que están planteando objetivos muy ambiciosos y que resultan referencias inspiradoras en el contexto europeo. A pesar de las exigencias de libre competencia que exige la normativa europea en la contratación pública, y que impide que se puedan establecer limitaciones en cuanto al origen de los productos, una de las cuestiones centrales en las políticas más ambiciosas de compra pública alimentaria es el apoyo a los tejidos productivos locales, regionales o nacionales, y existen distintas fórmulas para incorporar estas consideraciones sin vulnerar la legalidad. Este es el caso de Roma con su programa de comedores escolares activo desde 2001, en el que el 70% del alimento es ecológico y una cuarta parte es de proximidad. Esto se ha conseguido anteponiendo la calidad a otras consideraciones, introduciendo menús de temporada, estableciendo tiempos máximos entre cosecha, horneado o envasado de alimentos y fecha de consumo, y obligando a la compra de carne con denominación de origen. También se han incluido productos procedentes de agricultura social y de cooperativas (Sonnino, 2009). Una iniciativa más reciente es la del Plan de Alimentación Sostenible 2015-2020 de París, que tiene por objetivo alcanzar un 50% de alimentos ecológicos en la restauración colectiva municipal, incrementar el número de alimentos locales y de temporada, prohibir la adquisición de productos que contengan aceite de palma, de OMG y de pescado en peligro de extinción, e introducir un menú vegetariano semanal en los colegios y una opción vegetariana diaria en otros servicios municipales de restauración.<sup>188</sup>

<sup>188</sup> <http://www.paris.fr/actualites/un-plan-alimentation-durable-pour-paris-2705>



## **1. Los cuentos y las cuentas de la compra pública alimentaria en el Estado español**

En el año 2013 VSF-Justicia Alimentaria Global realizó el informe CortoCircuito. Compra pública en sistemas alimentarios locales (VSF, 2013) donde trataba de poner números a lo que supone el gasto alimentario realizado desde las Administraciones públicas. Debido a la descentralización de la compra pública, la gran cantidad de compradores (aproximadamente 10 000 entidades) y la inexistencia de un portal que recopile esta información, tuvieron que realizar una estimación del gasto, calculando que la Administración pública en el Estado español destina entre 2000 y 3000 millones de euros a la alimentación en escuelas públicas, hospitales, residencias, comedores sociales, etc.

En Europa existe una tendencia generalizada hacia la concentración empresarial en el sector de la restauración colectiva, con grandes corporaciones que acaparan enormes cuotas de mercado. Un proceso similar se ha producido en nuestra geografía, de acuerdo al informe de Amigos de la Tierra titulado Soberanía alimentaria en las mesas del colegio (Soler, 2011), de modo que en 2011 dos empresas multinacionales acaparaban el 20% del mercado, diez grandes empresas se repartían el 50% de los 3100 millones de euros del volumen de negocio y únicamente un 2,8% de las compras se realizaba en el entorno local o directamente a las personas que producen los alimentos. Sin embargo, aun compartiendo con el conjunto de Europa esta tendencia, en el Estado español todavía persiste un volumen elevado de empresas locales y familiares que suministran estos servicios. Se trata de un rasgo diferencial que solo se comparte con Italia y los países centroeuropeos, donde además tienen un papel fundamental las cooperativas y las empresas sociales sin ánimo de lucro (JRC, 2015). La existencia de este ecosistema empresarial es muy vulnerable si queda abandonado a las dinámicas de mercado, dominadas por las grandes empresas gracias a su capacidad de abaratar costes por economías de escala y por imponer determinadas condiciones laborales. El enfoque agroecológico aparece como una oportunidad de diferenciación del mercado convencional, una manera de que las pequeñas empresas puedan ofrecer un valor añadido a sus iniciativas.

En este contexto es evidente la dimensión económica y las potencialidades que ofrece la compra pública, aprovechando la capacidad de coordinación de las administraciones de cara a fomentar el asociacionismo en la producción, ofrecer un canal estable de consumo de los productos, facilitar estrategias de planificación conjunta o realizar campañas educativas asociadas a estas dinámicas. Y, sin embargo, la voluntad política mostrada desde la mayoría de las instituciones por desarrollar una compra pública alimentaria ecológica y socialmente responsable ha sido muy escasa, salvo algunos programas innovadores centrados fundamentalmente en los comedores escolares.

Dado que en el Plan Nacional de Contratación Pública Verde aprobado en 2008 no considera la alimentación, para forzar el compromiso a escala estatal y a partir de diversos informes y trabajos desarrollados por ONG, AMPA y grupos ecologistas, se ha impulsado la presentación de proposiciones no de ley (PNL) en



el Congreso de los Diputados. La primera, presentada en 2013 por Izquierda Unida, fue desestimada; sin embargo, la proposición de 2016 presentada por Unidos Podemos ha corrido mejor suerte. También se han ido aprobando en los últimos años diversas PNL en los parlamentos autonómicos de Cataluña, Navarra, País Vasco o Madrid.

Es destacable, además, el contexto favorable que supone la firma del Pacto de Política Urbana Alimentaria de Milán, al que se han unido ya más de 10 ciudades del Estado español, comprometiéndose a redefinir y adecuar programas, normativas y políticas municipales para, entre otras cuestiones, asegurar el acceso a alimentos sanos, de origen local/regional y de producción sostenible en los comedores públicos de gestión municipal. Algunas ciudades firmantes, como Valencia o Madrid, han anunciado públicamente que desarrollarán acciones en este sentido.<sup>189</sup>

## **2. Experiencias capaces de alimentar el cambio. Desde una fuerte apuesta institucional que lidere la coordinación intersectorial**

Las políticas de compra pública alimentaria deben responder a los problemas y las potencialidades de su contexto territorial, si quieren servir para fomentar la producción ecológica regional, su diversificación, su reorientación al mercado local y su organización asociativa y logística. Por tanto, es necesaria una coordinación entre distintas áreas de las Administraciones públicas, de modo que se asegure que esta política revertirá positivamente en el sector productivo regional.

Ese es el enfoque que han tenido algunas de las políticas más ambiciosas en términos de compra pública alimentaria, como es el caso del pionero programa «Alimentos ecológicos para el Consumo Social en Andalucía», impulsando en 2005 desde la Consejería de Agricultura y Pesca. Una fórmula para fomentar el consumo interno de la producción ecológica que estaba orientada mayoritariamente a la exportación, vertebrar el tejido productivo y democratizar el acceso a la alimentación ecológica, principalmente a través de los comedores escolares. Esta iniciativa se convertiría en una referencia inspiradora para el resto de experiencias que se iniciarán en otros territorios en años posteriores, puesto que es la que hasta el momento mayor alcance ha tenido.

189 Como es el caso de Valencia: La alimentación es demasiado importante para dejarla en manos de los grandes mercados. El País, 19 de octubre de 2016. [http://elpais.com/elpais/2016/10/15/planeta\\_futuro/1476527363\\_765432.html](http://elpais.com/elpais/2016/10/15/planeta_futuro/1476527363_765432.html) y de Madrid: Ayuntamiento de Madrid (2016) Alimentando otro modelo de ciudad [noticia en línea] <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/Alimentando-otro-modelo-de-ciudad?vgnextfmt=default&vgnextoid=1b4f38c001455510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>



### **Alimentos ecológicos para el consumo social de Andalucía**

El programa arranca en 2005 como iniciativa de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, en colaboración con las de Educación, la de Igualdad y Bienestar Social y la de Salud y Medio Ambiente. Su objetivo era articular al sector productivo y consolidar la demanda interna a partir de su consumo en los comedores escolares. Una iniciativa que exige la necesidad de acompasar el incremento y la diversificación de la producción ecológica con el incremento de la demanda, con el desarrollo de infraestructuras para mejorar la logística y con la conformación de estructuras de coordinación entre productores (creación de agrupaciones locales a escala comarcal para el suministro, cooperación para complementar oferta, planificación conjunta, acuerdos de precios de venta en común, intercambio entre zonas de productos deficitarios a escala regional...). En el curso 2008-2009 se habían formado 12 grupos de productores que abastecían a 119 centros escolares (unos 12 000 menús diarios), más dos hospitales —en Granada y Jaén— y dos residencias de mayores. Para lograr esta expansión fue fundamental tanto el apoyo a los productores, como la capacitación de los equipos de cocina, la formación a monitores, profesorado y directores de los centros y la realización de actividades educativas extraescolares.

Una de las claves del éxito del programa fue alcanzar prácticamente un 50% de producto ecológico en los menús sin subir la cuota de comedor que pagaban las familias, a la vez que se lograban precios rentables para los productores, lo que se hizo fomentando los menús de temporada. El sistema de agrupación de productores permitía que los centros solo tuviesen que contactar con un proveedor que les suministraba toda la verdura, fruta y hortaliza. No todo fue un camino de rosas, pues estos cambios siempre generan una serie de resistencias y problemas de gestión: por parte de los equipos de cocina (incremento de trabajo, cambio de menús, percepción de que se cuestiona la calidad de su trabajo previo), de los centros y familias (a pesar de lo demostrado en el programa, se mantiene la idea de que el menú ecológico es más caro) y de los mismos productores (tareas de gestión y distribución además de las de producción, viabilidad económica, dificultades logísticas). Finalmente, en 2009 el programa se suprime por cambios en la coalición de gobierno, evidenciando la falta de compromiso institucional y el hecho de que en los cuatro años transcurridos no se había logrado una consolidación suficiente como continuar de forma autónoma.

Actualmente hay en marcha en Canarias una experiencia con un enfoque y unos objetivos similares, denominada Ecocomedores Escolares. Tiene diversos paralelismos con el programa andaluz, como el hecho de que se promueva desde el Plan de Actuación para el Desarrollo de la Producción Ecológica en Canarias (2010), con el objetivo de ampliar la superficie de agricultura ecológica y consolidar mercados internos aprovechando para ello el consumo desde colegios públicos. El programa canario ha establecido una serie de precauciones para asegurar la viabilidad económica a los productores, de modo que los centros educativos participantes deben estar involucrados en otros proyectos escolares relacionados con



la salud y la sostenibilidad, de manera que se pueda presuponer un grado elevado de compromiso. Tras un proyecto piloto iniciado con 7 centros, uno en cada isla, el programa ha ido creciendo y actualmente participan 42 centros escolares y se alimenta a más de 8000 comensales, planteándose en el último curso la posibilidad de incorporar centros de mayores y presentar el proyecto también a empresas de *catering* (hasta ahora solo participan centros con cocina propia). El proyecto también se ha volcado en el asesoramiento, desarrollando distintas herramientas de apoyo y seguimiento: estudios de viabilidad, modelos de contrato, evaluación de menús y diseño de recetario, protocolos de calidad, de planificación de cultivos y de pedidos.

### **3. Desde marcos normativos que permitan la innovación social y la participación**

Además de ejemplos como los anteriores, en los que existe un fuerte empuje institucional, otras experiencias de interés son aquellas en las que la Administración autonómica genera un marco apto para el desarrollo de alianzas entre diversos agentes, propiciando la multiplicación de experiencias con un carácter más descentralizado.

Así existe una constelación de pequeñas iniciativas singulares que por toda nuestra geografía se encuentran experimentando cambios en el modelo de comedor escolar, tanto desde experiencias de colegios con cocina y personal propio (como el CEIP Asunción Pañart en Ainsa, Huesca), a otras en las que se contrata a empresas sociales de *catering* (como diversos colegios cántabros que trabajan con Ampros-De personas cocinando con sentido). En Catalunya, donde pese a que no existen políticas autonómicas que promuevan activamente la restauración pública con criterios sociales y ecológicos, existe un movimiento interesante que se puede identificar por la cantidad de centros escolares, empresas de *catering* social y ecológico, asociaciones de asesoramiento y pequeñas centrales de compra de producto ecológico de proximidad activas en este territorio. El origen de esta eclosión se puede rastrear en 2008, cuando se conforma la iniciativa Ecomenjadors, impulsada desde la ONG Entrepobles, que logra incorporar a una mesa de trabajo a instituciones como la Generalitat, el Ayuntamiento de Barcelona y consejos comarcales, junto a comunidades educativas o asociaciones de productores ecológicos. Un espacio desde el que se elaboraron una serie de materiales didácticos y de sensibilización para abordar estas temáticas tanto en el aula como en el comedor, entre ellos el manual para la introducción de alimentos ecológicos en las escuelas llamado A Taula! A pesar de que este espacio de encuentro de sociedad civil e instituciones públicas no ha tenido continuidad en el tiempo, ha sido clave a la hora de divulgar y socializar la alternativa de los comedores escolares ecológicos.

En territorios donde la gestión está centralizada y la autonomía de los centros para elegir el modelo de comedor es escasa, se han generado fuertes conflictos entre las familias y la Administración. Una referencia en este sentido es la del País



Vasco, que desde 2010 ha centralizado la asignación de contratos de comedor escolar. La resistencia continuada de algunos centros escolares y de las AMPA ha conseguido que se establezcan excepciones en forma de proyectos piloto de comedor ecológico, en los que centros y familias establecen las condiciones del servicio, contratan al personal, adquieren suministros frescos y de proximidad, y trabajan de la mano de productores locales y asociaciones de desarrollo rural, demostrando que pueden mejorar la calidad del servicio manteniéndose dentro del presupuesto fijado por la comunidad autónoma.<sup>190</sup>

Una experiencia de referencia en Guipúzcoa ha sido Ekolapiko, dirigida por la Fundación Cristina Enea en coordinación con el Departamento de Educación del Ayuntamiento de San Sebastián, la asociación de productores ecológicos de Gipuzkoa, Biolur, y otros actores desde 2008, con el objetivo de una implantación progresiva de menús ecológicos en las escuelas infantiles, logrando así que los niños accedan a un modelo de alimentación más saludable a la par que se generan oportunidades para la consolidación de la actividad agrícola desde una perspectiva ecológica y de proximidad. La iniciativa arranca en tres escuelas infantiles municipales, para replicarse durante los años siguientes en nueve municipios de la provincia. Además de cuidar la salud de la infancia y promover el desarrollo rural local, el proyecto se complementa con un completo programa educativo para las familias, que incluye revistas, reuniones informativas, cursos de cocina y visitas a las explotaciones que abastecen a los comedores. Una experiencia que con cerca de 700 comensales diarios y 9 escuelas infantiles se mantiene activa en la actualidad, habiendo sido reconocida por UN-Habitat de Naciones Unidas en 2012 como buena práctica en sostenibilidad urbana.

#### 4. Algo se está cocinando en los comedores escolares

Más allá de las divergencias normativas y los variados modelos de gestión existentes en las distintas comunidades autónomas, una dinámica común en todas ellas es la tendencia a la externalización y la privatización del servicio, que queda en manos de las empresas de catering. Este modelo podría servir para favorecer una diversidad de proyectos sociales en cada territorio, como es el caso ya citado del proyecto de catering Ampros en Cantabria. Pero la realidad es otra. Los términos de las licitaciones favorecen la asignación a grandes empresas del sector, al establecer requerimientos que no pueden cumplir las pequeñas o medianas empresas, como es el servir a un gran número de centros, las exigencias financieras de garantías y volumen de negocio o las exigencias técnicas e higiénico-sanitarias relativas a las instalaciones y al número de comidas que se pueden servir, y que en muchas

<sup>190</sup> Gure platera, gure aukera. Buenas prácticas. <http://www.gureplateragureaukera.eus/es/praktika-onak/>

ocasiones no diferencia si el servicio se va a prestar en una pequeña escuela rural o mediante una megacocina centralizada de catering. Además, en general los nuevos colegios ya no incluyen instalaciones de cocina, sino espacios de recepción de catering, y en los pliegos de contratación han ido priorizando progresivamente el modelo de la llamada «línea fría».<sup>191</sup>

Una dinámica intensificada durante la crisis socioeconómica y que ha saltado a la esfera pública de la mano de algunos escándalos acontecidos en comedores escolares por la escasez o la falta de calidad de los alimentos servidos a los escolares, y de casos de falta de transparencia, como la multa a empresas adjudicatarias en el País Vasco por pactar precios y repartirse los lotes. Una dinámica que evidencia la creciente dependencia de los centros escolares y las comunidades educativas de un determinado modelo empresarial, con la consecuente pérdida de autonomía para definir el sistema de alimentación que se desea ofertar.

Esta situación ha abierto debates sobre la democracia y la participación ciudadana en las comunidades educativas, sobre el apoyo o la indiferencia hacia las economías locales y los modelos de producción ecológicos, sobre el sabor, las cualidades organolépticas y la seguridad alimentaria de los modelos industriales más avanzados frente a la cocina tradicional con alimentos frescos. Y es que existe una percepción extendida, entre los diversos territorios, de que se ha dado un deterioro del servicio y de las condiciones en las que se presta el mismo.

La consecuencia es que, más allá de los conflictos locales y regionales, por primera vez la Confederación Estatal de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos CEAPA ha impulsado un grupo de trabajo a nivel estatal, que confluye con ONG y organizaciones ecologistas, para reclamar una mejora del sistema por el que funcionan los comedores escolares. De la mano de la creciente preocupación ciudadana y de la creciente organización social, tímidamente estas cuestiones se han ido incorporando a la agenda política. Desde esta plataforma ciudadana se está realizando un planteamiento integral sobre los comedores, que permite contemplar y abordar la problemática asumiendo su multidimensionalidad; un enfoque que incorpora vertientes sobre justicia social, salud, economía, medio ambiente, pedagogía, participación ciudadana... y que puede resumirse en el manifiesto consensuado en el I Encuentro Estatal convocado en 2016.

---

191 Este sistema consiste en la preparación de miles de platos en cocinas centralizadas, donde se refrigeran, conservan y son distribuidos, a diario, a distintos centros, incluso a centenares de kilómetros de distancia, donde solamente deben ser recalentados y servidos. Algunas de estas cocinas centrales, como la de SERUNION en Málaga, se han certificado para producir una serie de platos 100% ecológicos.



### **Manifiesto por unos comedores colectivos de calidad**

- Somos lo que comemos, y la alimentación forma parte de nuestro aprendizaje.
- Los comedores colectivos son una pieza clave en la construcción de los sistemas alimentarios locales, siempre que se basen en criterios de sostenibilidad económica, social y medioambiental.
- En pocos años se ha pasado de consumir alimentos locales, elaborados in situ, a comer productos llegados de cualquier rincón del mundo, con el correspondiente deterioro de calidad. Esto es consecuencia de primar el beneficio empresarial por encima de otras consideraciones.
- Los productores y el pequeño comercio han perdido su mercado de cercanía.
- Es necesario cambiar el modelo de gestión de los comedores para favorecer la producción local y apoyar a las pequeñas y medianas empresas.
- Los comedores son una pieza clave para sensibilizar a las personas como futuras consumidoras y productoras, promover hábitos de alimentación saludables y prevenir la obesidad y otras enfermedades.
- El modelo predominante nos desliga de la Tierra, de la cultura alimentaria y de la tradición gastronómica, y convierte la alimentación escolar en un negocio de «clientes cautivos».

Conscientes de que no es posible plantear determinados objetivos mientras las políticas públicas actúan en sentido contrario, invitamos a todos los partidos políticos y a las administraciones responsables de Educación, Salud, Agricultura, Medio Ambiente y Economía, a que se sumen al reto que planteamos para mejorar la situación:

1. Promover la adaptación normativa.
2. Recuperar la función pedagógica del comedor escolar.
3. Crear o mantener los servicios de cocina y comedor.
4. Dar cobertura a quienes más lo necesitan.
5. Respetar la autonomía de los centros de enseñanza.
6. Controlar y supervisar la calidad del servicio.
7. Fomentar y reforzar la promoción de la salud.
8. Mejorar el medio ambiente y luchar contra el cambio climático.
9. Favorecer estudios relacionados con la alimentación, la salud y el medio ambiente.
10. Fomentar y reforzar la economía social.

## 5. Conclusiones

De forma innegable, la compra pública es una de las herramientas más potentes de las que disponemos para apoyar la transición agroecológica desde las políticas públicas, y los comedores escolares han sido hasta ahora el frente en el que se ha visibilizado el debate y se ha impulsado la introducción de alimentos ecológicos, frescos y de temporada en la restauración pública, de modo que se han convertido en motor de arrastre para normalizar estas actuaciones, consolidarlas y extenderlas. Una potencialidad adicional de estos espacios es que cuando existe un enfoque integral que introduce la alimentación sana y sostenible no solo en los comedores sino también en las aulas, el impacto educativo que se puede lograr es mucho mayor que en otros espacios de restauración pública.

En el Estado español gran parte de la innovación en los modelos de comedor escolar se ha debido a la labor de madres y padres, equipos de cocina y docentes comprometidos, por lo que, como en cualquier otro proceso, democratizar la toma de decisiones y permitir una diversidad de formas de gestión es clave para asegurar el éxito de los proyectos. Tras años de indiferencia social se ha extendido la presión ciudadana en torno a este tema, y se han forjado alianzas entre AMPA, movimiento agroecológico y productores, que conjuntamente están planteando una hoja de ruta.

La mayor parte de los programas y planes han sido puestos en marcha desde las consejerías de agricultura, en complicidad con otras como sanidad y educación. Uno de los riesgos es que estas iniciativas sectoriales no sean asumidas de forma coherente y coordinada desde otras consejerías; si no logran transversalizarse, corren riesgo de venirse abajo cuando decaiga el impulso inicial.

Una de las principales objeciones que se suele poner a la introducción de alimentos ecológicos en la restauración colectiva es que no hay una garantía de suministro suficientemente continuado y diverso, algo que no responde a la realidad del Estado español, que cuenta con una producción ecológica y unas estructuras de distribución suficientes a escala estatal como para asegurar dicho suministro. Si la voluntad de las administraciones es apoyar mediante la compra pública procesos de transición agroecológica integral, no es suficiente con introducir un porcentaje de alimento ecológico en los menús, sino que esa línea de acción debe acompañarse con el diseño de estrategias de apoyo y consolidación de los tejidos económicos locales, considerando quién, dónde y cómo se producen, transforman y cocinan los alimentos. En este sentido es fundamental avanzar de forma coordinada y con equilibrio en el apoyo tanto al ámbito de la producción como al del consumo; manteniendo un diálogo constante con los distintos agentes del proceso: productores, distribuidores y equipos de dirección y cocina, para identificar y responder a las dificultades que vayan surgiendo. Aunque la legislación sobre contratación pública es estricta, existen múltiples fórmulas para incorporar consideraciones sociales y ecológicas sin vulnerar los criterios de libre competencia.

Si bien los comedores escolares han sido hasta el momento los ejemplos paradigmáticos de las nuevas políticas de compra pública alimentaria, se pueden considerar



también otros espacios, como servicios de restauración de instituciones públicas (hospitales, residencias, centros penitenciarios...), *catering* de eventos o incluso máquinas de *vending* de edificios públicos. Más allá del apoyo al tejido productivo local y regional, desde estos ámbitos se puede apoyar el comercio justo y la economía social en los ámbitos de la transformación, la distribución y la venta alimentaria.

## Referencias

- Sonnino, Roberta (2009) *Quality food, public procurement, and sustainable development: the school meal revolution in Rome*. ENVIRONMENT AND PLANNING A Volumen: 41 Número: 2 Páginas: 425-440
- JRC (2015): *Market Analysis (draft) Working Document*. Comisión Europea. Disponible en: [http://susproc.jrc.ec.europa.eu/Food\\_Catering/docs/Task%202020Food%20and%20catering\\_Market%20Analysis.pdf](http://susproc.jrc.ec.europa.eu/Food_Catering/docs/Task%202020Food%20and%20catering_Market%20Analysis.pdf)
- Soler, C. (2011): *La soberanía alimentaria en las mesas de los colegios*. Ed. Amigos de la Tierra. <https://revistasoberaniaalimentaria.files.wordpress.com/2011/12/final-en-pdf.pdf>
- Tobar, Emilio (2010). *Evaluación del impacto del Programa «Alimentos Ecológicos para el Consumo Social en Andalucía» en los productores ecológicos*.
- VSF (2013): *Informe CortoCircuito. Compra Pública en sistemas alimentarios locales*. Ed VSF. Barcelona.

## 4.12. Normativas higiénico-sanitarias

María Andrés Azcoitia

### 1. Introducción: diagnóstico

Desde un punto de vista agroecológico, entendemos y apoyamos el desarrollo de pequeños proyectos productivos que puedan incluir desde la producción y transformación hasta la comercialización, favoreciendo el flujo local de la economía y cerrando ciclos entre la producción y el consumo.

En este capítulo, abordaremos la situación legislativa que afecta a proyectos agroecológicos, entendiendo por estos a proyectos mayoritariamente pequeños. Analizaremos las normativas higiénico-sanitarias que se aplican a estos proyectos. Para ello, es importante dejar claro que la pequeña producción artesana y agroecológica da lugar a alimentos sanos y seguros, goza de una garantía de salud y un buen hacer independientemente de su forma de comercialización, y que por tanto, este modelo productivo es un garante para la salud pública. Desde la agroecología y la soberanía alimentaria, introducimos a su vez otros valores añadidos, como la comercialización directa y el apoyo a la economía local, que van más allá de la salubridad de un producto. Hemos de distinguir por lo tanto, por un lado la forma de producir y por otro, la forma de comercializar.

El marco normativo europeo actual establece el objetivo de garantizar la libre circulación de mercancías y evitar las barreras competitivas entre Estados miembros. Por esta razón, se pasa de las directivas europeas, que necesitan transposición en los Estados miembros, a reglamentos de aplicación directa sin necesidad de un desarrollo normativo estatal. El fin es conseguir la igualdad de oportunidades entre establecimientos situados en la Unión Europea. Un pequeño productor español debería responder a los mismos requisitos que un productor francés o polaco, en igualdad de condiciones. No obstante, los Estados miembros siguen teniendo la potestad de regular ciertos aspectos, como por ejemplo la venta de leche cruda para consumo, a través del desarrollo de ciertas excepciones y adaptaciones para producciones particulares.<sup>192</sup>

La legislación que afecta a la venta directa y a la normativa higiénico-sanitaria parte de los reglamentos europeos comúnmente conocidos como paquete higiénico-sanitario: una serie de reglamentos que recogen la normativa a aplicar en el sector agroalimentario (ver recuadro). Dicha normativa se presenta en el Estado español, a efectos de muchos pequeños proyectos, como inflexible y estricta. No ocurre lo mismo en otros Estados miembros, donde con la misma normativa tienen

<sup>192</sup> *Interpretación de las normas higiénico-sanitarias en pequeñas queserías y propuestas de medida de flexibilidad. Guía para autoridades competentes, queserías y asesorías.* Red de Queserías de campo y artesanas, 2016. Editado en la Unión Europea bajo licencia Creative Commons.



cabida muchos proyectos de pequeña dimensión y procesos productivos adaptados a las particularidades territoriales y de manejo en cada establecimiento.

### **Paquete higiénico-sanitario**

El «paquete higiénico-sanitario» relativo a la normativa europea que regula la transformación y comercialización de productos agroalimentarios incluye los siguientes reglamentos:

Reglamento (CE) n.º 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril, relativo a la higiene de los productos alimenticios. Referencias a «flexibilidad» en el considerando (10), (15) y (16) y el artículo 13.

Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y de Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. Referencias a:

- Leche cruda: considerandos (23) y (24); anexo III, Sección IX.
- Venta directa y local de pequeñas cantidades: considerandos (11) y (13), artículo 1.
- Flexibilidad: considerandos (12), (18) y (19); artículos 10 y 11.

Reglamento (CE) n.º 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano. Referencias a flexibilidad en el considerando (7) y el artículo 17.

Los productores agroecológicos nos encontramos por tanto dos grandes problemas. El primero es un problema de interpretación cuya solución pasa por la voluntad política y técnica para desarrollar todas las posibilidades que presenta el reglamento europeo. También para que pequeños establecimientos no tengan una limitación para la comercialización de su producto en función de su forma de producir o a la dimensión económica de la producción.

El segundo es la falta de apoyo al desarrollo del sector agroalimentario de pequeña escala, la falta de reconocimiento de la identidad del «campesinado» como principal sostén del medio rural y, por tanto, como figura a proteger, y la falta de organización del sector. Estos vacíos dificultan la capacidad de los pequeños productores y productoras de ejercer presión o negociar con nuestras Administraciones públicas y acordar las interpretaciones de los reglamentos europeos.

## **2. Retos para las pequeñas producciones**

La flexibilidad es la posibilidad que otorgan los reglamentos europeos para que las empresas alimentarias tengan la capacidad de demostrar que elaboran alimentos seguros a través de métodos de control y metodologías de producción adaptadas a sus características individuales. Las autoridades competentes —los técnicos de



nuestras administraciones— tienen el deber de evaluarlos y aceptarlos cuando el reglamento así lo requiera.

¿Cómo se puede aplicar la flexibilidad establecida en el reglamento europeo para dejar espacio a la producción artesanal o pequeña de carácter agroecológico? La flexibilidad se puede establecer a dos niveles: sin permiso de la autoridad competente o mediante regulación estatal o autonómica. La primera de las opciones podría aplicarse desde ya, por parte de la propia iniciativa de producción, por ejemplo, en la adaptación de los requisitos generales y específicos para las pequeñas instalaciones de transformación artesanal a la realidad de la pequeña producción artesanal, ya que en muchos casos no son necesarios por poder hacer uso de las infraestructuras personales. Nos referimos a expresiones ambiguas dentro de los reglamentos (como «cuando sea necesario», «número suficiente», «adecuado», «en su caso»...) relativas a cuestiones como el número de aseos o vestidores, que pueden elevar en gran medida el coste de las instalaciones.

Otra opción son los sistemas de autocontrol. El Reglamento (CE) 852/2004, en su artículo 5, establece que todas las empresas alimentarias deben crear, aplicar y mantener un sistema de procedimientos permanentes de control basados en el control de peligros y puntos críticos (APPCC). Es obligación de la empresa desarrollar los sistemas de autocontrol, y es ella misma la que puede aplicar los criterios de flexibilidad, siempre que garantice la inocuidad de los alimentos que produce. Es posible, por tanto, elaborar un plan de control propio o acogerse a guías que ya se han desarrollado para pequeñas industrias artesanas<sup>193</sup> como la *Guía para la ayuda y el autocontrol en panaderías y pastelerías artesanales* y la *Guía para el autocontrol en pequeñas industrias lácteas* elaboradas por el Principado de Asturias, o la *Guía práctica: pasos para instalar una industria artesanal en Extremadura*. Sin embargo, la aplicación de estas medidas de flexibilidad se topan con problemas a la hora del control técnico, por parte de nuestras administraciones de sanidad, ya que muchas veces impone medidas que alejan el sistema productivo de las características artesanales de su esencia y funcionamiento; y, por tanto, de nuestros verdaderos riesgos y necesidades de control.

Dentro de la segunda opción —los sistemas de autocontrol— tendríamos tres escenarios. Por un lado, lo que técnicamente se denomina excepciones o exenciones, que consistirían en autorizar a las empresas a no aplicar determinados criterios del paquete de higiénico-sanitario cuando el reglamento europeo hace referencias

193 Las tres guías que sirven de referencia para el autocontrol en la pequeña transformación artesanal son:

1- *Guía para la ayuda y el autocontrol en panaderías y pastelerías artesanales*. Elaborada por el Principado de Asturias: [https://tematico8.asturias.es/export/sites/default/consumo/seguridadAlimentaria/seguridad-alimentaria-documentos/GUxA\\_PANADERxAS-PASTELERxAS.pdf](https://tematico8.asturias.es/export/sites/default/consumo/seguridadAlimentaria/seguridad-alimentaria-documentos/GUxA_PANADERxAS-PASTELERxAS.pdf)

2- *Guía para el autocontrol en pequeñas industrias lácteas*. Elaborada por el Principado de Asturias: [http://tematico8.asturias.es/export/sites/default/consumo/seguridadAlimentaria/seguridad-alimentaria-documentos/GUxA\\_PEQUExAS\\_INDUSTRIAS\\_LxCTEAS.pdf](http://tematico8.asturias.es/export/sites/default/consumo/seguridadAlimentaria/seguridad-alimentaria-documentos/GUxA_PEQUExAS_INDUSTRIAS_LxCTEAS.pdf)

3- *Guía práctica: pasos para instalar una industria artesanal en Extremadura*: [http://www.redcalea.org/pasos\\_emprendimiento\\_industria\\_transformacion\\_alimentos.pdf](http://www.redcalea.org/pasos_emprendimiento_industria_transformacion_alimentos.pdf)



del tipo: «si la autoridad competente así lo permite...», «a menos que la autoridad competente diga otra cosa», «con autorización de la autoridad competente». Por otro lado, las adaptaciones, que dependen del Estado central y que los reglamentos europeos (en concreto el anexo II del Reglamento 852 y anexo III del Reglamento 853) permiten adaptar estableciendo normas nacionales que los regulen. Por ejemplo, el consumo de la leche cruda o nata queda a disposición de regulación de cada Estado miembro. En nuestro caso, según el Real Decreto 640/2006, se otorga a la autoridad competente la posibilidad de autorizar el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final, excepto leche cruda. En países como Irlanda, Francia e Italia, esto no ocurre.

El último escenario que nos podríamos encontrar es el relacionado con los registros locales, es decir, la exclusión de la aplicación del reglamento. Se regulará esta situación con normativa estatal o autonómica, pero no nos eximen de la aplicación del paquete sanitario en su totalidad, sino que se limita a la venta desde el punto de vista geográfico. En la mayoría de los casos, esta opción implica más trámites burocráticos con la comunidad autónoma.

De estos tres escenarios, el que consideramos más recomendable es el de las excepciones o exenciones, y las adaptaciones que nos brinda el reglamento.

#### **Ejemplo de regulación autonómica de la venta directa en la Comunidad Foral de Navarra**

La Ley Foral 8/2010 hace referencia a los requisitos exigidos para que los operadores puedan hacer venta directa. En concreto, en los siguientes artículos:

##### **Artículo 10. Venta directa**

Las empresas artesanas agroalimentarias ligadas a la explotación agraria que realizan venta directa se caracterizan por:

- Disponer de determinadas condiciones de equipamiento y funcionamiento según la Normativa europea vigente.
- Garantizar el cumplimiento de los principios generales de higiene y, en su caso, el respeto de los criterios microbiológicos propios del producto que fabriquen.
- Poner en marcha un sistema de control de riesgos APPCC o en su caso, una guía de prácticas correctas de higiene GPCH.
- Toda su producción se comercializa mediante venta directa al consumidor final, en ferias y mercados en un entorno próximo al centro de producción según el artículo 1, apartado 5, letra a) del Reglamento (CE) número 853/2004.
- No hay un límite de cantidad de venta.

### **Artículo 11. Exención de registro sanitario**

Las empresas artesanas agroalimentarias ligadas a la explotación agraria y ganadera que disponen de exención de registro sanitario se caracterizan por:

- Disponer las necesarias condiciones de equipamiento y funcionamiento para desarrollar la actividad con garantías, según la Normativa europea vigente.
- Garantizar el cumplimiento de los principios generales de higiene, salubridad y, en su caso, el respeto de los criterios microbiológicos propios del producto que fabriquen.
- Poner en marcha un sistema de control de riesgos APPCC, o en su caso, una guía de prácticas correctas de higiene GPCH.
- Realizar parte de la venta a establecimiento de comercio al por menor respetando las condiciones que establece la Normativa europea específica de seguridad alimentaria.

Como se puede observar, se ha de cumplir casi en su totalidad el reglamento europeo. No tienen ningún sentido estar exento de registro sanitario pero tener que cumplir las mismas condiciones que si debiéramos obtenerlo. A su vez, al carecer de registro, la venta se limita a la Comunidad Foral de Navarra o a las disposiciones concretas de la ley, aumentando así los trámites burocráticos.

Por tanto, queda mucho trabajo que hacer en cuanto a la interpretación de la norma sanitaria, pues se tiende a confundir la legislación autonómica o estatal dirigida a flexibilizar los criterios en las pequeñas producciones para mantener la diversidad cultural y los métodos tradicionales de cada territorio, con desarrollar nuevas legislaciones que reproducen lo ya que nos dicen los reglamentos generalistas.

### **3. Propuestas desde los movimientos sociales**

Desde el movimiento agroecológico y por la soberanía alimentaria, en el ámbito de la normativa higiénico-sanitaria para la transformación y comercialización de alimentos, reclamamos y trabajamos en varias líneas de acción organizadas en función de su urgencia y la responsabilidad para cada acción (tabla).



MEDIDAS	INSTITUCIONES	CIUDADANÍA
Muy urgentes	<p>Desarrollo de la flexibilidad del paquete higiénico-sanitario en un plazo corto (1-2 años). Formación en flexibilidad de los técnicos de la Administración.</p> <p>Generación de herramientas rápidas y efectivas para recurrir actas consideradas como injustas por parte de los establecimientos que las reciban. Mejorar la intercomunicación entre los organismos: MAPAMA, responsable de la producción primaria y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI).</p>	<p>Agrupar el sector campesino para poder tener voz en las instituciones.</p> <p>Avanzar en el desarrollo de proyectos de transformación artesanal y venta directa mientras se desarrollan las normativas.</p> <p>Aumentar la masa crítica a la hora de negociar.</p> <p>Formar a las productoras y consumidoras en salud pública ligada a la elaboración de alimentos.</p>
Urgentes	<p>Generar grupos de trabajo sectoriales e intersectoriales dinámicos que puedan resolver las problemáticas del día a día, integrados en comisiones de trabajo de las distintas administraciones para el apoyo de la pequeña industria agroalimentaria.</p>	<p>Apoyar y mejorar el consumo de productos de cercanía y locales.</p> <p>Visibilizar el valor de la pequeña producción artesanal para la buena salud de las consumidoras.</p>

### Red española de queserías de campo y artesanas (QueRed)

La Red Española de Queserías de Campo y Artesanas (QueRed) es una asociación sin ánimo de lucro y de ámbito estatal que agrupa a queseros, futuros queseros, técnicos, organizaciones y toda persona afin al mundo quesero artesano, para la promoción y la defensa de la artesanía quesera. Nació con una prioridad: mejorar la aplicación de las normas higiénico-sanitarias

«Desde QueRed trabajamos para que las normas higiénico-sanitarias se adapten a la realidad de nuestras pequeñas queserías. Tenemos presentadas varias solicitudes ante la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN), y ante el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA). Aunque vamos avanzando, no con la celeridad que requiere la trascendencia del problema, estas queserías sufren día a día la inadaptación de requerimientos que a su vez no suponen una mejora para la protección de la salud pública, que al fin y al cabo es de lo que se trata. La Red Española de Queserías de Campo y Artesanas lleva planteando desde hace varios años soluciones normativas que protegen la salud del consumidor y las producciones artesanas, respetando la integridad de las normas europeas. Dicho de otro modo, estamos intentando que los reglamentos europeos se apliquen adecuadamente tal y como nos ha sido comunicado por la Comisión Europea».

## ARRAIGAR LAS INSTITUCIONES

A lo largo de estos años, desde QueRed se han trabajado diferentes asuntos con la Administración y también se ha trabajado la formación para las pequeñas queserías y para técnicos del sector. Uno de los mejores logros ha sido poner en red a unas 300 queserías y tiendas especializadas, que han de ser el esqueleto de la asociación, y contar con un fuerte equipo de profesionales que coordinan y permiten que se haga esa labor de presión. Con los trabajos que se vienen realizando durante estos años, se han conseguido (o están a punto de ello) varios logros:

- Un documento conjunto sobre interpretación de requisitos higiénico-sanitarios en queserías artesanas y de campo, desde 2015, publicado en diciembre de 2016. Se puede descargar en el siguiente enlace: <http://www.redqueserías.org/resultados-del-proyecto-preserving-and-marketing-farmhouse-artisan-cheese/>
- *Guía europea de buenas prácticas de higiene* específica para la producción de quesos y lácteos artesanos, publicada el 17 de enero de 2017. La versión en inglés ya se puede descargar. En octubre de 2017 se contará con la versión española y la traducción a otras 23 lenguas: <http://www.redqueserías.org/publicada-la-guia-europea-de-buenas-practicas-de-higiene-especifica-para-produccion-de-quesos-y-lacteos-artesanos/>
- Un proyecto del real decreto sobre operadores de leche cruda, fruto de la solicitud presentada por QueRed en abril de 2014.

QueRed desempeña por tanto un papel fundamental, por un lado ejerciendo presión ante las administraciones para el desarrollo o la adaptación de las políticas públicas; por otro, preparando, organizando y fortaleciendo al sector quesero, contribuyendo a hacerlo responsable con sus producciones y exigente con las administraciones.



## 4.13. Políticas para la defensa de la ganadería extensiva y el pastoralismo

Pedro María Herrera

Plataforma en Defensa de la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo

### 1. La ganadería extensiva en el contexto ibérico

La ganadería extensiva se define como el conjunto de sistemas de producción ganadera basados en los recursos del territorio que los acoge, obtenidos mayoritariamente sobre el terreno mediante el pastoreo con especies y razas adecuadas, compatibilizando una producción de alta calidad con un manejo sostenible, capaz de generar valiosos servicios ambientales y sociales. Esta definición, aunque excesivamente abierta y compleja, agrupa a una gran variedad de sistemas productivos basados en diferentes especies (vacas, ovejas, cabras, caballos) y diferentes tipos de producción (carne, leche, lana) desarrollados sobre territorios muy diversos (montañas, pastizales, bosques, zonas periurbanas, espacios agrarios, etc.). Hay dos características fundamentales que relacionan todos estos sistemas ganaderos, son el manejo dinámico y programado de distintos espacios, pastoreados a lo largo del año y la movilidad de los animales y rebaños para adaptarse a la disponibilidad de recursos. A menudo, estos terrenos tienen diferentes usos, y su gestión conjunta forma sistemas agrosilvopastorales, cuyo manejo combina simultáneamente técnicas y producciones agrarias, ganaderas y forestales.

El término pastoralismo se refiere a la gestión conjunta de los sistemas ganaderos extensivos y del territorio que utilizan. Este concepto (que procede del ámbito internacional, aunque su origen es inequívoco) permite enlazar nuestras ganaderías extensivas del sur de Europa y el Mediterráneo con una realidad pastoril ampliamente distribuida por todo el mundo, y que no solo constituye el medio de vida de millones de personas, sino que se configura como un sector estratégico a nivel mundial, por su valor como fuente de alimentos y otras producciones, como yacimiento de empleo, como expresión cultural, como recurso clave en el contexto de la seguridad y soberanía alimentaria y como herramienta para la gobernanza territorial, la conservación de la biodiversidad y la adaptación y mitigación del cambio climático.

La ganadería extensiva ha influenciado profundamente el contexto histórico, cultural y socioeconómico de nuestro país, además de haber sido uno de los principales agentes modeladores del paisaje y los ecosistemas ibéricos. España cuenta con un legado pastoril único en el mundo, anclado en nuestras raíces desde el neolítico. Fruto de este legado queda la huella de instituciones como La Mesta, que dirigieron el destino del país durante siglos enteros. Además, España cuenta con un amplio catálogo de manifestaciones socioeconómicas, culturales, artísticas, ambientales y paisajísticas que han sido capaces de pervivir hasta nuestros días, entre



las que se puede citar la trashumancia y la trastermitancia (la trashumancia más corta, que se realiza casi en vertical, entre las partes altas y bajas de las montañas), la red de vías pecuarias, un gran número de bienes comunales repartidos por toda la geografía, una enorme variedad de producciones locales de alta calidad (carnes, quesos, embutidos, lanas, cueros), un amplio acervo genético en forma de razas autóctonas, sobrecogedores paisajes ganaderos (desde los puertos de alta montaña a las dehesas mediterráneas) y un ingente conocimiento tradicional, que en muchos aspectos y especialmente en el ámbito de la gestión del territorio todavía sigue imbatido. Y lo más importante, aún quedan en España un gran número de hombres y mujeres, profesionales en activo o retiradas, motores de una economía y una cultura que aún hoy día sustenta buena parte del medio rural, especialmente en sus áreas marginales. Frente a una ganadería cada vez más industrializada e insostenible, la ganadería extensiva proporciona un modelo más saludable, que genera productos de mayor calidad, potencia las alternativas del medio rural, es más sostenible y contribuye a conservar nuestro patrimonio natural, cultural y paisajístico.

## **2. Un diagnóstico oscuro sobre una realidad compleja**

No obstante, la realidad de la ganadería extensiva en nuestro país es muy difícil, y se encuentra fuertemente ligada a una dinámica de abandono y despoblación que afecta a gran parte del medio rural, especialmente en el interior del país. Los últimos años del siglo XX y los primeros de este siglo XXI muestran un lento pero inexorable declive de esta actividad. Los factores responsables de esta situación son numerosos y se entrelazan unos con otros en el seno de las comunidades rurales: envejecimiento, abandono, cambios socioeconómicos, migraciones, falta de oportunidades, masculinización, escasez de servicios, etc.

No obstante, algunos de estos factores son bastante específicos y afectan de manera exclusiva o predominante a la ganadería extensiva. La propia indefinición de la ganadería extensiva y la imposibilidad de diferenciarla de aquella de carácter más industrial impide, por ejemplo, una adecuada valoración de los bienes y servicios que produce, quedando condenada a un marco regulatorio abusivo, con normas y procedimientos incompatibles con su tradición. En la misma línea, la apuesta inequívoca de la política agrícola común por este modelo agrario intensivo y subvencionado, que favorece claramente a las ganaderías industrializadas y que además se aplica de forma injusta, atribuyendo a ganaderos y ganaderas extensivos cargas sanitarias, ambientales y económicas derivadas del modelo industrial que ni les corresponden ni tienen en cuenta las necesidades y aportaciones de la ganadería extensiva. El desigual reparto de las ayudas, la exclusión de terrenos de pasto por estar poblados por árboles y matorrales, la ignorancia de las peculiaridades de la ganadería extensiva en el sur de Europa y las sanciones se suman a las dificultades burocráticas y la falta de apoyo institucional, comprometiendo su viabilidad.



Otro aspecto destacado de esta marginación progresiva afecta a la regulación sanitaria, nada receptiva a las necesidades y demandas específicas del ganado de pasto, y que adolece de los mismos defectos. A pesar de que el ganado extensivo goza de mejor salud y mayor bienestar se le impone un protocolo sanitario muy restrictivo que ignora las necesidades específicas de la ganadería extensiva, relativas, por ejemplo al contacto con especies silvestres o un tratamiento de cadáveres acorde con su función en el ecosistema.

La relación con la vida silvestre afecta también de forma nítida al pastoreo, no solo por las interacciones más evidentes, como la depredación por parte de carnívoros silvestres, sino también por la difícil relación que se establece en algunos espacios protegidos, por ejemplo la Red Natura 2000, con las normativas ambientales de protección, que en ocasiones no recogen adecuadamente el papel de los herbívoros domésticos, llegando incluso a disuadir o prohibir el pastoreo. El resultado de todos estos aspectos es un marco legal cargado de burocracia pero incapaz de regular adecuadamente el manejo ganadero extensivo, potenciar la movilidad u optimizar el uso del territorio, forzando a los ganaderos extensivos a desarrollar su labor en un marco hostil, en competencia con los modelos industrializados, que poco a poco ha ido minando su rentabilidad.

El cuadro de la página siguiente resume la problemática ganadera en muchos espacios de nuestro medio rural. Finalmente, tampoco podemos dejar de lado la indiferencia, cuando no el desprecio tanto público como privado, ante el valor histórico, cultural y científico de la tradición pastoril y ganadera de nuestro país. El resultado de esta situación se manifiesta en una pérdida paulatina de las explotaciones y rebaños y en una caída de la actividad pastoril y extensiva que plantea su desaparición a corto plazo como un escenario posible.

ARRAIGAR LAS INSTITUCIONES



FIGURA 1. GRÁFICO RELACIONAL MOSTRANDO LA PROBLEMÁTICA DE LA GANADERÍA EXTENSIVA EN UNA COMARCA. ADAPTADO Y AMPLIADO DE: ABRIL, LAYSECA Y GRANDE, 1993.



### **3. Definición e información, estableciendo el marco conceptual**

La respuesta a este diagnóstico oscuro pasa por la adopción de una estrategia transversal que reconozca y favorezca el papel socioeconómico, cultural y ambiental de la ganadería extensiva. Esta estrategia no puede referirse exclusivamente al ámbito técnico, sino también a los aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales, comenzando por la consideración y el reconocimiento social y profesional de las personas que la desarrollan. La formación y la capacitación de los profesionales, su incorporación a las instituciones y su participación en la gestión del medio natural, el apoyo a la investigación e innovación para recuperar, actualizar y adaptar el conocimiento tradicional a la realidad y las necesidades del siglo XXI, la recuperación de instituciones y buenas prácticas de manejo, la visibilidad social de la ganadería extensiva o el fomento de un consumo diferenciado de sus producciones son solamente algunas de las propuestas que se pueden, y se deben implementar para favorecer esta actividad. No obstante, para desarrollar estas medidas resulta vital disponer de unas políticas públicas encaminadas a defender y facilitar la presencia de actividad ganadera en nuestros montes. Las políticas públicas deben formar el marco básico y de desarrollo que articule las propuestas anteriores. Estas políticas, además, deben desarrollarse en los diferentes ámbitos de la Administración, ya sea europeo, estatal, autonómico o local y desde todas las áreas relacionadas: agricultura, planificación territorial, medio ambiente, biodiversidad, sanidad, educación, etc.

### **4. Reconocer y diferenciar la ganadería extensiva, un primer paso**

Una primera cuestión a abordar por parte de las Administraciones públicas es el reconocimiento legal y normativo de la ganadería extensiva. La ganadería extensiva tiene un comportamiento mucho más favorable en términos de biodiversidad, conservación del paisaje o respuesta al cambio climático, pero este comportamiento no puede acreditarse suficientemente si no se diferencia legalmente de las modalidades industriales. El primer paso, consecuentemente, tiene que consistir en una definición legal adecuada de la ganadería extensiva, que establezca un marco diferenciado y reconocido. A partir de aquí, los registros oficiales y las herramientas informativas deben recoger explícitamente la ganadería extensiva, por ejemplo el censo agrario, el registro REGA o el SIGPAC, incorporando información específica sobre la ganadería extensiva y sus aspectos concretos: movilidad, uso del territorio, uso de recursos locales, pastoreo en el medio natural, etc. La ausencia de esta información supone una barrera enormemente limitante, pero su solución, no obstante, es relativamente sencilla y estos instrumentos estarían preparados para asumirla con mínimos cambios en su configuración. Las comunidades autónomas y los ayuntamientos pueden implementar también estas medidas para ajustar la



información y declaración de las explotaciones ganaderas a la realidad de la ganadería extensiva. Algunas comunidades autónomas, por ejemplo la Junta de Andalucía, ya ha ido dando pasos en este sentido, incorporando la ganadería extensiva en sus manuales<sup>194</sup> y registros.

## **5. Una estrategia consensuada, la hoja de ruta para las políticas públicas**

Una vez establecida la singularidad y la diferenciación de la ganadería extensiva, el siguiente paso sería desarrollar un marco estratégico participado, con una figura adecuada en función de la Administración que lo promueva (estrategia, plan nacional, plan regional, plan estratégico...). Esta estrategia debe ser participada, diseñada y consensuada por el propio sector y las diferentes instituciones y organizaciones que lo apoyan, adecuadamente dotada con los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para su puesta en funcionamiento. El objetivo consiste en garantizar un escenario de futuro viable para la ganadería extensiva, potenciando sus aspectos clave: económicos y de rentabilidad, sociales, culturales y ambientales. Un ejemplo notable del camino que pueden recorrer las Administraciones públicas en el desarrollo de este tipo de instrumentos estratégicos lo constituye el *Libro blanco de la trashumancia en España*,<sup>195</sup> promovido desde el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y que contó con una amplia base de participación, liderada por el grupo de trabajo de la trashumancia y la ganadería extensiva de la Red Rural Nacional.

## **6. Potenciando las características únicas de la ganadería extensiva**

Las dos características fundamentales de la ganadería extensiva —la movilidad y la gestión adaptativa de los territorios pastoreados— se encuentran en la actualidad fuertemente constreñidos por una normativa que desanima la movilidad animal cuando no la penaliza directamente. Las ganaderías trashumantes o trasterminantes que se desplazan entre comunidades autónomas son las que más sufren esta situación, que tiene repercusiones en cuanto al acceso de pastores y pastoras a servicios de salud, educativos y culturales. En este sentido, las políticas públicas deberían garantizar los derechos básicos de los pastores en sus desplazamientos, adoptando medidas y acuerdos que trasciendan las fronteras entre provincias y autonomías y, sobre todo, unifiquen los trámites y permisos para evitar duplicar la carga que soportan los ganaderos. Tanto la trashumancia como la trastermitancia o la movilidad de corto recorrido producen beneficios a las comunidades rurales.

194 [http://www.uco.es/zootecniaygestion/img/pictorex/19\\_17\\_41\\_Manual-Registro-Explotaciones-2010.pdf](http://www.uco.es/zootecniaygestion/img/pictorex/19_17_41_Manual-Registro-Explotaciones-2010.pdf)

195 [http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/LIBRO\\_BLANCO\\_2013\\_tcm7-245950.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/LIBRO_BLANCO_2013_tcm7-245950.pdf)



Además, la mayor parte de España posee unas condiciones idóneas para la movilidad ganadera y su red de vías pecuarias, que otros muchos países miran con envidia, proporciona una infraestructura adecuada. España, con su Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias,<sup>196</sup> que acaba de cumplir 20 años, y un amplio conjunto de leyes autonómicas, ha establecido un marco normativo adecuado para preservar y mantener este patrimonio. No obstante, apenas se ha continuado el desarrollo reglamentario y ejecutivo de estas leyes y falta mucho trabajo para hacer realmente operativa esta red, recuperando tanto su conectividad como las propiedades alienadas. Los planes dirigidos al deslinde, recuperación, restauración y conectividad de las vías pecuarias son una necesidad acuciante, especialmente allí donde su ocupación ha interrumpido la continuidad espacial. Algunas comunidades autónomas han tratado de reforzar las redes de vías pecuarias con planes específicos, como ha hecho La Rioja en el año 2012 con su Plan de Ordenación de Vías Pecuarias<sup>197</sup> o Andalucía en el año 2001 con el Plan de Recuperación y Ordenación de las Vías Pecuarias<sup>198</sup>, pero es necesario comenzar a aplicar medidas proactivas.

El uso del territorio también presenta un campo idóneo para promover políticas públicas. Los ecosistemas ibéricos han sido manejados mediante pastoreo desde tiempos inmemoriales, y muchos de ellos sufren el abandono de esta actividad, lo que se traduce en una merma de su madurez, resiliencia y capacidad para albergar biodiversidad. Las prohibiciones genéricas del uso ganadero (por ejemplo, en zonas incendiadas o en espacios naturales protegidos) no se corresponden con su papel en la gestión y conservación del medio natural y no deberían aplicarse por defecto. La acción pública debe entender que la ganadería contribuye a mejorar la gestión del territorio y a conservar sus valores, y que a menudo es el abandono y no el pastoreo, el responsable de su degradación. La incorporación de la ganadería extensiva a los instrumentos de planificación y gestión del territorio proporciona herramientas de manejo muy eficaces y de bajo coste. El ámbito municipal y sus competencias territoriales permiten adoptar medidas políticas de alcance: evaluando y cartografiando sus recursos, promoviendo proyectos de mejora de pastos, movilizándolo lotes de territorio para su uso por ganaderías locales y foráneas, implementando instrumentos de ordenación y mejora de pastos, recuperando instituciones locales de pastos y favoreciendo su participación local, promoviendo el mantenimiento de propiedades municipales mediante pastoreo controlado o dotando al municipio con infraestructuras adecuadas para el desarrollo de la actividad ganadera. Algunos

196 <https://www.boe.es/boe/dias/1995/03/24/pdfs/A09206-09211.pdf>

197 <http://www.larioja.org/medio-ambiente/es/itinerarios-verdes/vias-pecuarias/plan-ordenacion-vias-pecuarias/contenido/plan-ordenacion-vias-pecuarias-rioja>

198 <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnnextoid=7ac2d5a4a57d6410VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=68c0e95d4cb56410VgnVCM2000000624e50aRCRD>



municipios como Almagro<sup>199</sup> o Amurrio<sup>200</sup> disponen de ordenanzas reguladoras de pastos que sin duda contribuyen a una mejor consideración de la ganadería extensiva en el municipio, pero el campo está abierto a muchísimas iniciativas diferentes.

Varias comunidades autónomas —Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura— vienen sumando esfuerzos conjuntos e iniciativas individuales en la defensa de la dehesa y tratando de iniciar una estrategia conjunta. *El libro verde de la dehesa*,<sup>201</sup> por ejemplo, es una muestra de los avances que se han ido consiguiendo. Este enfoque territorial tiene consecuencias favorables para la ganadería extensiva, pero es necesario incorporar también a otros sistemas silvopastorales, desde la perspectiva de que muchos ecosistemas ibéricos valiosos necesitan un cierto grado de pastoreo para mantenerse en buenas condiciones, y que la mayoría no lo están suficientemente.

## **7. Un modelo de gestión pastoralista para el medio natural ibérico**

En la misma línea, las políticas públicas deben favorecer la participación de los ganaderos y ganaderas en los órganos de gobierno y la toma de decisiones relativas al medio natural y los espacios naturales protegidos. Los espacios naturales también necesitan una programación adecuada de su actividad ganadera, tratando de optimizar sus efectos beneficiosos sobre los valores del espacio. Las dificultades a la hora de garantizar la conservación de ciertos hábitats y especies, tradicionalmente ligados al pastoreo, ofrecen interesantes oportunidades de mejora para un uso instrumental de la ganadería. Así, la necesidad de solicitar permisos para realizar ciertas actividades necesarias para la ganadería extensiva (desbroces, mantenimiento de caminos y vías pecuarias, mejora de pastos, quemas controladas, etc.) debe ser sustituida por una programación de actividades en cuyo diseño e implementación participen también los propios ganaderos.

Sin salirnos del medio natural, la ganadería extensiva ha demostrado ser una herramienta insustituible para la prevención de incendios forestales. Una adecuada programación del pastoreo en zonas con riesgo de incendios puede contribuir a reducir el combustible, mejorar la accesibilidad y transitabilidad e incrementar la resiliencia de los ecosistemas ante los efectos de un incendio forestal. Las políticas públicas, encargadas de velar por la conservación del patrimonio natural pueden plantear distintos esquemas de colaboración con pastores y ganaderos para prevenir incendios en áreas específicas. Un ejemplo clave en nuestro país ha sido la RAPCA,

199 <http://www.almagro.es/ayuntamiento/ordenanzas/ORDENANZA5%20%20DE%20PASTOS.pdf>

200 <http://amurrio.org/sites/default/files/Ordenanza-reguladora-del-uso-y-aprovechamiento-de-los-pastos-en-los-montes-publicos-de-amurrio-2003.pdf>

201 [http://www.eweb.unex.es/eweb/accionporladehesa/documentos/libro\\_verde\\_dehesa.pdf](http://www.eweb.unex.es/eweb/accionporladehesa/documentos/libro_verde_dehesa.pdf)



la red de áreas pasto-cortafuegos<sup>202</sup> promovida por la Junta de Andalucía y que ha sido pionera en España, marcando una línea de acción que ha sido adoptada en otras regiones de nuestro país, por ejemplo Castilla y León con el Plan 42<sup>203</sup> o Cataluña con el proyecto LIFE-Montserrat.<sup>204</sup>

La ganadería extensiva no solo es importante para la conservación de la naturaleza en los espacios protegidos. Una gran parte del territorio ibérico está formado por pastizales, bosques y matorrales pastoreados donde la labor del ganado contribuye a mantener la biodiversidad. Las iniciativas públicas de apoyo a la ganadería extensiva pueden contribuir también a detener el declive de la biodiversidad agraria, especialmente cuando se integra en propuestas amplias de manejo. Un aspecto muy interesante, por ejemplo, son las políticas relacionadas con la conservación de las aves carroñeras, que demandan una amplia coordinación entre políticas sanitarias, ganaderas y de conservación. Entre las administraciones que han promovido políticas en este sentido, destaca por ejemplo el Plan Conjunto de Gestión de las aves necrófagas de interés comunitario de la Comunidad Autónoma del País Vasco,<sup>205</sup> suscrito por la Administración General del País Vasco y las Diputaciones Forales.

## 8. Animales libres, animales sanos

La sanidad animal es uno de los aspectos en los que las políticas públicas y la realidad de la ganadería extensiva chocan más amargamente. La raíz de este profundo desencuentro parece estar en un diseño sanitario pensado exclusivamente para un modelo ganadero industrial incapaz de considerar las necesidades propias de la ganadería extensiva. Aspectos como el bienestar animal, los espacios de cría o algunas enfermedades infecciosas son mucho más favorables en los modelos extensivos que, no obstante, sufren igualmente los estrictos calendarios de inspección y saneamiento a pesar de suponer un enorme esfuerzo para los ganaderos de montaña. Por el contrario, algunas enfermedades transmitidas por contacto con la fauna salvaje que únicamente afectan a la ganadería extensiva no obtienen la atención adecuada. Las demandas políticas se concentran en este caso en el desarrollo de un marco sanitario específico que incluya como medidas, por ejemplo, planes de emergencia sanitaria diseñados para las condiciones extensivas, planes de contingencia frente a enfermedades vinculadas con reservorios naturales (brucelosis, tuberculosis, sarnas...), programas de saneamiento y vacunación adaptados, etc.

La relación con la fauna silvestre es otro punto conflictivo. Además del riesgo de contagio, la depredación por parte de carnívoros silvestres, fundamentalmente el

202 <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnnextoid=522dbc3b5864b310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=e1d5a5f862fa5310VgnVCM1000001325e50aRCRD>

203 [http://www.medioambiente.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla100/1132926921318/\\_/\\_/](http://www.medioambiente.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla100/1132926921318/_/_/)

204 <http://lifemontserrat.eu/es/objetivos/>

205 <http://www.bizkaia.eus/home2/Archivos/DPTO9/Temas/Pdf/PGNecrófagas%20cast.pdf>



lobo, está suponiendo una carga muy difícil de sobrellevar para los ganaderos. Estos demandan la adopción de medidas urgentes que reduzcan los ataques al ganado y permitan mantener la actividad, especialmente en las áreas de expansión del cánido, aunque el problema demanda una acción política mucho más coordinada. Entre otras posibilidades, las diferentes administraciones pueden adoptar medidas que contribuyan a aliviar la situación de los ganaderos, por ejemplo, mejorando la gestión de las ayudas y seguros, desarrollando planes de conservación y gestión de la especie que respeten la actividad pastoril, coordinando la labor informativa y disuasoria de las guarderías, mejorando la información que se facilita a los pastores, favoreciendo la adopción de medidas preventivas, reconociendo los mastines como animales de trabajo, facilitando la construcción de infraestructuras adecuadas, etc. El proyecto Wolf,<sup>206</sup> por ejemplo, muestra algunas líneas de trabajo en favor de la convivencia desde la perspectiva del medio rural.

## **9. Los ganaderos y ganaderas también necesitan protección**

Una prioridad básica de las políticas públicas está, sin duda, en conseguir un trato equitativo para las personas que desarrollan la actividad. Una mejor consideración social es un paso imprescindible, que comienza por el reconocimiento del papel protagonista de las mujeres ganaderas. Es vital terminar de desmontar algunas injusticias, aún sin resolver, como le sucede a muchas ganaderas cuyos derechos no son suficientemente reconocidos, a pesar de haber sido las auténticas responsables de la gestión de las explotaciones, e implantar políticas de género adecuadas en relación con la titularidad de las explotaciones y sus implicaciones laborales y profesionales, que equilibren una situación que aún resulta perjudicial para las mujeres.

Los derechos sociales y laborales de las personas dedicadas a la ganadería extensiva ofrecen también un amplio campo de desarrollo para las políticas públicas. Entre las necesidades más acuciantes se pueden citar planes adecuados de formación y capacitación, estructuras de apoyo técnico como las desaparecidas oficinas de extensión agraria y, en general, todas las políticas dedicadas a mejorar los servicios del medio rural, incluyendo mejoras en las tecnologías de comunicación, mejores accesos a servicios sociales, sanitarios y educativos. Los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras dedicados a la ganadería, la necesidad de conciliar con las familias y otros derechos inherentes a las sociedades avanzadas son críticos en el devenir de una actividad que precisa una atención continuada para su correcto desarrollo.

Otra clave para la ganadería extensiva lo constituyen las políticas de traspaso e incorporación de jóvenes a la ganadería. El marco actual apenas permite la incorporación de nuevos ganaderos y ganaderas, condicionados por una regulación excesiva, unas necesidades de inversión inicial astronómicas y una rentabilidad de

---

206 <http://www.wolf-project.com/lang/index.shtml>



las explotaciones muy precarias. La ganadería, como otras actividades económicas, precisa de innovación, iniciativa emprendedora y capital social que, hoy por hoy, debe ser potenciado desde políticas de apoyo, tutela, formación y ayuda a la incorporación profesional y el emprendimiento. La mejora del capital social se consigue fundamentalmente abriendo cauces de participación, potenciando la capacitación de ganaderos y ganaderas, fomentando el asociacionismo y el trabajo en red y habilitando cauces de comunicación con el sector.

Las políticas de comarcalización y concentración de servicios en el medio rural pueden ser también interesantes para la ganadería extensiva, sobre todo cuando se promueven infraestructuras públicas agregadas que facilitan la labor de los ganaderos: mataderos comarcales, ferias y acontecimientos, agrupaciones sanitarias, etc.

## **10. Una ganadería rentable sin la carga de las subvenciones**

A pesar de que la rentabilidad de la ganadería extensiva está ampliamente demostrada, las actuales políticas agrarias le imponen trabas y barreras que, en lugar de aprovechar su potencial, reducen su competitividad frente a otros modelos favorecidos por la política de subvenciones. Una explotación extensiva que genera una amplia gama de productos es lógico que pueda aprovechar económicamente todos o la mayoría de ellos. En cambio, muchas explotaciones son forzadas a especializarse en un único producto (carne, leche, queso, lana) comercializado a través de canales convencionales. Esta situación les impide desarrollar producciones mixtas que pueden incluir pequeñas transformaciones agroalimentarias artesanales, venta directa al consumidor o a circuitos cortos, sacrificio tradicional, agroturismo en granjas, etc. Otros países europeos son muy respetuosos con la multifuncionalidad de la ganadería extensiva y sus granjas, ofreciendo trámites administrativos simplificados (aunque no por ello menos rigurosos) para el desarrollo de estas actividades complementarias. En España, algunas entidades, como la Red Española de Queserías Artesanas,<sup>207</sup> están librando una batalla legal para que estos trámites se adecúen a la realidad de las pequeñas explotaciones, un camino que debe apoyarse políticamente.

La calidad de los productos extensivos es, sin duda, un argumento a favor de esta modalidad, que puede potenciarse a través de la innovación y la promoción de industrias transformadoras y talleres capaces de añadir nuevo valor a la cadena productiva. El caso de la lana y sus posibilidades es paradigmático, pero también son interesantes otras producciones, desde fertilizantes a embutidos. Las posibilidades de aplicar políticas activas en este contexto son también amplias, apoyando la innovación y el emprendimiento o protegiendo con denominaciones y garantías adecuadas los productos más emblemáticos y sus procesos asociados, como sucede, por ejemplo con el Ternasco de Aragón<sup>208</sup>.

207 <http://www.redqueserias.org/>

208 <http://www.ternascodearagon.es/consejo-regulador-ternasco-de-aragon/>



La comercialización de los productos de la ganadería extensiva también puede mejorarse sustancialmente con las políticas adecuadas. La ganadería extensiva es susceptible de obtener un mejor precio por sus productos, si estos son adecuadamente visibilizados y se dan opciones a los consumidores. Además, constituye un punto de partida idóneo para el desarrollo de alternativas comerciales de proximidad. Muchos circuitos cortos de comercialización se apoyan en ganaderos en extensivo, que ofrecen muy buenas condiciones ambientales y de bienestar y salud animal. Las administraciones, especialmente las locales, pueden colaborar con estas nuevas vías de distribución local incorporando la ganadería extensiva a sus estrategias alimentarias y de comercio local, favoreciendo una relación directa con los consumidores y evitando sobrecostes.

## **11. Aumentando la consideración y la visibilidad social de la ganadería extensiva**

A pesar de nuestras profundas raíces pastoriles, la sociedad actual ha dado la espalda a la cultura ganadera, y el desinterés y el desconocimiento campan a sus anchas por ciudades y pueblos. La pérdida de apoyo social a la ganadería extensiva hace muy difícil mantener una actividad económica de proximidad, especialmente si los clientes y usuarios no conocen y valoran la labor de los profesionales o las cualidades de los productos. La visibilidad y el apoyo social son obligados para hacer viable este modelo ganadero, debilitado ante los precios y la capacidad comunicadora de los circuitos convencionales. Los consumidores son la correa de transmisión de la economía pastoralista, pero necesitan información, seguridad y opciones, que debe ser, en gran medida, proporcionada por las Administraciones públicas.

La relación entre sociedad y territorio, que identifica los espacios con sus producciones son un recurso interesante de cara a plantear políticas de apoyo a la ganadería extensiva. Al protagonismo del ámbito local de los mercados de calidad vinculados a estas producciones, que se vinculan claramente al territorio que las soporta, se une también la identificación de los productos con el paisaje circundante, que en gran parte de nuestro país no podría concebirse sin el concurso de la ganadería. No se trata solamente de una cuestión de marca de origen, sino de tejer una red de complicidades a lo largo y ancho del territorio, identificando la producción ganadera con el paisaje y ligándola también al resto de las producciones y servicios que se ofrecen, turismo, artesanía, etc. Un intento en esta línea lo constituye la Reserva de la Biosfera de los Ancares Leoneses<sup>209</sup> que, a través de su asociación de ganaderos ha tratado de impulsar un modelo de apoyo al producto local en la red turística de la Reserva. Las políticas públicas participan también en el apoyo mutuo entre los distintos productores de una zona, proporcionando apoyo técnico y base política a una estrategia local de sostenibilidad.

<sup>209</sup> <http://www.ancaresleoneses.es/laboratorio-de-sostenibilidad/ganaderia-extensiva/agarbale>



## 12. Apoyando los servicios ambientales de los sistemas ganaderos extensivos

La coyuntura actual indica que el pago por servicios ambientales es una de las pocas alternativas para corregir la discriminación que sufre la ganadería extensiva. La sociedad en su conjunto recibe del pastoralismo una serie de servicios importantes, aunque a menudo no evaluados o valorados correctamente. Las personas a cargo de dicha actividad, como responsables de dichos servicios deberían ver compensada esta labor frente a las alternativas que tienen un menor retorno social, cultural y ambiental. Los esquemas de pago por servicios se han puesto en marcha en numerosas ocasiones con resultados desiguales. En Navarra, en el marco del LIFE Regen-Farming<sup>210</sup> para recuperar suelos agroganaderos, se están poniendo en marcha pagos por resultados ambientales, un camino que ya ha dado sus frutos en el Burren irlandés<sup>211</sup>. El pago por servicios ambientales puede desarrollarse en todos los ámbitos competenciales, una junta vecinal o un municipio pueden desarrollar esquemas similares para mantener pastoreados sus puertos de montaña, o un monte de utilidad pública. Estas políticas tampoco implican, necesariamente, pagos directos, sino que pueden desarrollarse en base a rebajas en las cuotas, ventajas e incentivos fiscales, uso de infraestructuras públicas, etc.

No se puede olvidar que la ganadería extensiva y el pastoralismo mantienen un enorme patrimonio (ambiental, cultural, histórico, genético y paisajístico). El reciente inicio del expediente de declaración de la trashumancia como patrimonio inmaterial de la humanidad<sup>212</sup> es una buena muestra de ello, pero las manifestaciones de la cultura pastoril, tanto materiales como inmateriales, son abundantísimas en nuestro medio rural y demandan medidas específicas para su conservación y divulgación. La más importante de ellas, sin duda, es el mantenimiento de la propia actividad en buenas condiciones sociales y económicas.

Un apartado notable de este patrimonio lo constituye, sin duda, el patrimonio genético que atesoran las razas autóctonas que aún se conservan en nuestro país y que se encuentra estrechamente ligado a los sistemas extensivos de producción ganadera. Las razas y variedades locales puras, mejor adaptadas a las condiciones del entorno y a los mecanismos productivos tradicionales, constituyen un engranaje muy importante en los sistemas extensivos y son muy importantes para su rentabilidad, ya que reducen muchos costes asociados. El sistema nacional de información de razas ARCA<sup>213</sup> cuenta con un catálogo oficial de razas ganaderas de España<sup>214</sup> que incluye dos secciones clave: las razas autóctonas en expansión y las razas autóctonas en peligro de extinción. Es importante que las medidas de

210 <http://regenfarming.eu/>

211 <http://burrenlife.com/impact/outputs/>

212 <https://www.boe.es/boe/dias/2015/11/21/pdfs/BOE-A-2015-12586.pdf>

213 <http://www.magrama.gob.es/es/ganaderia/temas/zootecnia/razas-ganaderas/>

214 <http://www.magrama.gob.es/es/ganaderia/temas/zootecnia/razas-ganaderas/razas/catalogo/default.aspx>

## ARRAIGAR LAS INSTITUCIONES

apoyo a las razas autóctonas se trasladen también a los sistemas productivos que las originaron y mantuvieron. Las políticas de apoyo al pastoreo con razas autóctonas también son susceptibles de desarrollarse a nivel regional y local, promoviendo esta identificación de razas y variedades con los sistemas de producción extensivos y los territorios que los acogen.

Una última vía de actuación consiste en aprovechar el gran potencial de la ganadería extensiva como estrategia de adaptación y mitigación ante el cambio climático, siguiendo, por ejemplo el informe *¿Cambio de viento o viento de cambio?*<sup>215</sup> publicado por la Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible WISP, que puede servir de base para el desarrollo de políticas pastoralistas frente al cambio climático. La Sociedad Española para el Estudio de los Pastos y la Oficina Española de Cambio Climático ya ha iniciado un proyecto conjunto y se están planteando poner en marcha un grupo de trabajo sobre ganadería extensiva y cambio climático. Ello nos puede aportar un broche adecuado para estas propuestas sobre políticas públicas en apoyo de la ganadería extensiva: la necesidad de desarrollar modelos más adaptativos y flexibles, capaces de sortear la incertidumbre que acarrea el cambio global, favorecer producciones con menor huella ecológica y promover modelos de gobernanza del territorio que potencien el secuestro de carbono y las bajas emisiones.

---

215 [https://cmsdata.iucn.org/downloads/change\\_of\\_wind\\_or\\_wind\\_of\\_change\\_1.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/change_of_wind_or_wind_of_change_1.pdf)









## **Bloque 5**

# **Políticas públicas en la escala estatal**

## 5.1. Regulación más exhaustiva de la cadena alimentaria

Andoni García Arriola

### 1. Regulación de mercados y precios: aranceles y protección de mercado interior

Hoy, si hablamos del sector agrario, posiblemente la ciudadanía en general sabe que es un sector sometido a una crisis continua; que los agricultores no están cobrando un precio adecuado para que puedan vivir y que, sin embargo, como consumidores pagan un precio alto por la alimentación; que cada vez hay menos agricultores, aunque quizás conozcan jóvenes que están intentando incorporarse al sector agrario; y que hay iniciativas que les ofrecen comprar directamente al agricultor, o que les proponen organizarse para comprar conjuntamente a los agricultores. Identifican a la gran distribución alimentaria como culpable, pero al mismo tiempo oyen hablar constantemente a los gobiernos sobre las múltiples ayudas que están cobrando los agricultores.

Es verdad que cuando analizamos hoy la situación del mercado y de los precios al agricultor y al consumidor vemos que la evolución de los mismos no está siendo en ningún caso favorable a ambos. Según datos del IPOD de COAG (índice de precios origen-destino),<sup>216</sup> la multiplicación que sufre el precio desde el agricultor al consumidor es de un 450% de media. Si analizamos, por ejemplo, la fruta y hortaliza de temporada, en muchas ocasiones ese diferencial se eleva a más de un 600%. Los precios agrarios bajan; se incrementan los costes de producción; las subvenciones públicas, además de estar vergonzosamente distribuidas, no son ni suficientes ni eficaces para sostener la renta al agricultor (que en los últimos 10 años ha disminuido un 30% en el Estado español).

#### 1.1. Evolución de las medidas de regulación de mercados en la Unión Europea

¿Qué está pasando y de dónde vienen estos problemas? La respuesta la encontramos en las políticas agrarias y alimentarias que se están aplicando y que nuestros gobiernos no quieren explicar a los ciudadanos, mientras anuncian «nuevas» ayudas al agricultor para paliar la crisis, que son simples parches y no afrontan la situación derivada de la eliminación de las regulaciones del mercado a través de las políticas públicas. Es la política agrícola común (PAC, en adelante) y la paulatina eliminación de los mecanismos de regulación de mercado, lo que más consecuencias negativas

<sup>216</sup> Publicación mensual disponible en [www.coag.org/index.php?s=html&n=de17fe1e436f03b43409ecceaa6fa75](http://www.coag.org/index.php?s=html&n=de17fe1e436f03b43409ecceaa6fa75)



está provocando para los agricultores, pero también para los consumidores, debido a los desequilibrios de poder que se generan en la cadena.

La PAC disponía hasta 1992 de instrumentos que regulaban los precios al productor y también indirectamente al consumidor. Existía la posibilidad de la intervención pública a un precio fijado, que permitía, cuando se daba una situación de crisis, retirar producto del mercado para permitir recuperar precios al agricultor; y volverlo a incluir posteriormente para regular los precios al consumidor. Por lo tanto, existía una red de seguridad de precios. Con este sistema también existía un mecanismo de restituciones a la exportación, que apoyaba el envío al mercado internacional de producción excedentaria europea a precios más bajos que en el mercado interior. Este instrumento era muy negativo, ya que estaba destruyendo la economía de miles de campesinos, agricultores de los países a los que llegaba esta producción (el denominado «dumping»). También se disponía de un nivel de aranceles importante que protegía el mercado interior y, así, el principio de preferencia comunitaria.

Había otros instrumentos de control de la producción y de regulación de precios como las cuotas de la leche, la cuota de la remolacha y los derechos de plantación en el viñedo, así como ayudas vinculadas a la producción, con diferentes consecuencias según cómo se aplicaban. Si bien estas políticas de regulación pública de los mercados eran importantes, para muchas zonas de montaña y desfavorecidas no eran suficientes, ya que las dificultades en la producción y los mayores costos no se veían totalmente compensadas por este mercado regulado.

Sin embargo, a partir de 1992 hay un cambio muy importante de la PAC. Se empieza a abandonar la regulación pública, se reducen los precios de intervención, se reducen los aranceles para una mayor exposición al mercado internacional y, a cambio, se ponen en marcha ayudas directas para la compensación de las rentas al agricultor. Ayudas que no han servido a ese propósito. La PAC se acopla definitivamente a la liberalización comercial con los acuerdos del GATT de 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los Tratados de Libre Comercio. Hoy los dos acuerdos que se están negociando y que tendrían un impacto clave en nuestro modelo de agricultura y alimentación son el TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) con Estados Unidos y el CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) con Canadá.

Esta política de globalización neoliberal está causando impactos gravísimos, tanto por la pérdida de activos agrarios (cada día se pierden más de 1000 explotaciones en Europa<sup>217</sup>), como por la evolución de la agricultura hacia un modelo industrial, con consecuencias sobre el medio ambiente y en los alimentos. Eliminar las políticas de regulación de mercado en la agricultura y la alimentación, y colocarlas en el escenario internacional, es destruir un modelo de agricultura social, sostenible,

217 *Farm structure survey* 2013. While area used for agriculture remained stable, over 1 out of 4 farms disappeared between 2003 and 2013 in the EU. Eurostat news release, 206/2015 - 26 November 2015. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7089766/5-26112015-AP-EN.pdf/e18e5577-c2a4-4c70-a8c7-fd758ea7b726>



basado en una producción realizada por miles de agricultores. Es eliminar el derecho humano a una alimentación sana y entregarlo al poder de las multinacionales agroexportadoras, cuyo objetivo es la especulación en base a unos precios bajos en origen y una producción «basura» realizada en cualquier parte del mundo donde se exijan menos normativas laborales, sanitarias, medioambientales, de respecto a los animales, etc.

En estas decisiones políticas tomadas en Europa, pero con la participación de nuestros gobiernos, los agricultores, así como los ciudadanos, hemos perdido:

- **Soberanía alimentaria:** capacidad de decidir sobre las políticas agrarias y alimentarias y, por lo tanto, sobre el modelo de agricultura y alimentación que los ciudadanos demandan. Ahora, esa decisión está en manos de quien más poder tenga, tanto en los mercados internacionales como en los interiores.
- **Control sobre los precios de los alimentos:** hoy el poder lo tiene el operador más fuerte en la cadena alimentaria. De ahí el diferencial de precios. Hace unos años, del precio que pagaba el consumidor, un 50% llegaba al agricultor. Hoy solamente es un 23% en el mejor de los casos<sup>218</sup>. La gran parte se la lleva el más fuerte de la cadena alimentaria, que generalmente es la gran distribución.
- **Instrumentos para afrontar las crisis sectoriales más agudas:** un ejemplo es la producción de leche. Después de eliminar las cuotas lácteas que regulaban parcialmente quién producía y dónde se producía, decisión que ahora toman la industria y la distribución, se ha creado una situación dramática para miles de explotaciones debido al hundimiento de precios. La desregulación trae consigo la generación de excedentes, la concentración de la producción en determinadas zonas de Europa y en menos explotaciones. Por tanto, deslocalización de la producción y reconversión brutal del número de ganaderos productores de leche. Pues bien, cuando se buscan en la legislación instrumentos para afrontar la situación, no existen y esto hace más difícil la solución. Además, es patético ver a la Comisión Europea y a nuestros gobiernos «querer» disfrazar su propio fracaso y engaño, parcheando la situación con «ayudas» a sabiendas de que no resuelven los problemas, no asumiendo su propia responsabilidad y señalando a los ganaderos de leche como culpables de la situación generada.
- **Capacidad de definir nuestro modelo alimentario:** aunque esto es más complejo y está determinado por más factores, el poder que se le está dando a la gran distribución tras la desregulación de los mercados, trae consigo que sea esta la que determina la evolución de la alimentación. Por una parte,

<sup>218</sup> Informe del Parlamento Europeo sobre los precios de los productos alimenticios en Europa (2008/2175(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0094+0+DOC+XML+V0//ES>



destruyendo el comercio tradicional, la industria transformadora local, y su relación más directa con los agricultores y ganaderos. Por otra, porque este modelo de venta en grandes superficies está basado en los precios «bajos» y la especulación financiera. Ambas cuestiones están ligadas a una producción agraria a gran escala, más barata en los costes y menos sometida a normativas elementales como son las de derechos laborales, sanitarias, medioambientales, de respeto y cuidado de los animales y, por supuesto, de una renta digna para quien produce.

Por todo ello, se hace imprescindible recuperar la soberanía alimentaria luchando frente a los acuerdos de libre comercio como el TTIP o el CETA.

## 2. La PAC y su aplicación en el Estado español

Hemos hablado de la evolución de la PAC y su acoplamiento a los acuerdos de libre comercio. Pero también es importante considerar cómo se aplica esta política en el Estado español y qué alternativas se podían haber utilizado. La nueva PAC se centra fundamentalmente en una política de ayudas directas, a costa de dismantlar los instrumentos de regulación de los mercados y la preferencia comunitaria. Por otro lado, se ha introducido el reverdecimiento (el *greening*) como una forma de legitimar una PAC más ligada al medio ambiente. Un escaparate verde, de obligaciones burocráticas, pero sin una verdadera base de sostenibilidad medioambiental y alimentaria, ya que es el mercado internacional el que determina el modelo de agricultura y alimentación; y no precisamente por su vertiente más medioambiental. Se desligan aún más las ayudas de la actividad agraria y se vinculan a la superficie, acentuando los problemas de concentración, acaparamiento de tierras y dificultades de incorporación de jóvenes a la agricultura.<sup>219</sup> Se introducen conceptos como agricultor activo y actividad agraria, interesantes inicialmente, pero que luego han quedado desvirtuados tras los cambios introducidos en los reales decretos de aplicación en España.

Si la nueva PAC (2015-2020) ya era rechazable, lo es aún más su aplicación en el Estado español. El ministro de Agricultura, Arias Cañete, junto a la mayoría de las comunidades autónomas, diseñaron una aplicación en la que nada cambia, lo que significa seguir beneficiando a los que ya se beneficiaban en la anterior reforma (grandes terratenientes y absentistas). Se renuncia a vincular las ayudas a un modelo de agricultura social, sostenible, generador de empleo y de vida en el medio rural. Se renuncia a que las ayudas, al menos, sirvan para afrontar la mayor volatilidad de los precios que se avecinan en este periodo 2015-2020.

En la aplicación de la PAC, los Estados podían elegir limitar las ayudas por beneficiario, podían favorecer a aquellos agricultores con menos de 50 ha, podían haber definido agricultor activo y actividad agraria con mayor precisión. El ministerio

219 *Estructura de la propiedad de la tierra en España. Concentración y acaparamiento* (2015). Coordinado y elaborado por Mundubat, Revista Soberanía Alimentaria, Hands on the land, ECVC, EhneBizkaia, y SAT

de Arias Cañete, no solamente decidió una aplicación pensando en beneficiar a los «suyos» —y, por lo tanto, mirando al pasado—, sino que impidió que una PAC con mayores niveles de subsidiaridad se pudiera aplicar a nivel autonómico y así acercarla más a las realidades territoriales.

A este respecto, las propuestas que COAG plantea son las siguientes:

- Las ayudas de la PAC deben estar ligadas a los activos y a la actividad agraria, con límites máximos por beneficiario y priorizando un modelo de agricultura social y sostenible.
- Revisión de la política comercial de la UE respecto a la OMC y los acuerdos bilaterales (EUROMED, MERCOSUR, CETA, TTIP, etc.).
- Se debe realizar un control efectivo de las importaciones y recuperar el principio de preferencia comunitaria como base de la soberanía alimentaria.
- Gestión y regulación pública con los siguientes instrumentos: intervención y almacenamiento con umbrales de precios actualizados; constitución de *stocks* estratégicos o reservas de emergencia; protección en frontera-aranceles; control de la producción (cuotas y derechos de producción: leche, azúcar y vino); promoción interior y exterior y ayuda alimentaria.
- Gestión de crisis: cláusula de medidas excepcionales; pagos *ad-hoc* y otras medidas extraordinarias (de ámbito europeo y nacional).
- Aplicación a las importaciones de los países terceros de las mismas normas ambientales, sociales, laborales y de calidad y seguridad alimentaria que cumplimos los productores de la UE. Los consumidores europeos deberían disponer de toda la información acerca del proceso productivo y de las normas que se han cumplido en la producción, transformación y comercialización de los productos agroalimentarios.

### **3. La Ley 12/2013, de Medidas para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria**

Desde el año 2008, COAG —junto con las organizaciones de consumidores UCE y CEACCU— viene denunciando mes a mes a través del IPOD el abuso que se da en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria. Esto ya fue reconocido incluso desde 2009 por la Comisión Europea en su informe sobre la cadena de valor,<sup>220</sup>

<sup>220</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa*. COM/2009/0591 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0591&from=ES>



aunque no se han abordado las causas en origen de esta posición de dominio y abuso. Las desregulaciones de las políticas públicas del mercado han sido determinantes.

El valor que aportan a la economía los tres pilares básicos de la cadena alimentaria (agricultura, industria y distribución) está muy equilibrado, en torno a un tercio cada sector, sin considerar a estos efectos los bienes públicos que, a mayores, aporta el sector agrario en cuanto a sostenibilidad territorial y medioambiental. Sin embargo, la relación entre dichos eslabones está totalmente desequilibrada, con evidentes posiciones de dominio, desigualdades y abusos en el poder de negociación, prácticas abusivas, etc. Estos desequilibrios producen graves distorsiones en el mercado, comprometen las rentas y el futuro del eslabón más débil —el sector agrario— y no garantizan la debida transparencia a los consumidores.

La creciente desaparición de agricultores, ganaderos e industrias, el cierre definitivo de establecimientos de venta tradicionales y especializados, y la pérdida de variedad y calidad de los productos que puede encontrar el consumidor en los establecimientos de compra, son ejemplos de ello. Es tan flagrante la situación que la Comisión Europea tiene en su agenda abordar el problema y el gobierno español tuvo que poner en marcha la Ley sobre Funcionamiento de la Cadena Alimentaria en 2013.<sup>221</sup> Esta ley en principio es interesante, aun sin abordar el problema de fondo.

La ley es una buena herramienta, aunque insuficiente, para conseguir una mayor transparencia y seguridad jurídica en la cadena. Sin embargo, es necesario ampliar su cobertura y mejorar su profundización en determinados aspectos. Porque la ley ha quedado menguada al dejar fuera de su regulación la venta a pérdidas y la utilización de alimentos básicos como productos reclamo. Son prácticas abusivas que merecerían una regulación más rigurosa, con un severo régimen sancionador, dados sus efectos perniciosos por la banalización de los alimentos básicos para los consumidores y el hundimiento de los precios en origen para los productores agrarios. Por otra parte, la mayor preocupación de agricultores y ganaderos —el precio— ni se garantiza ni se soluciona. Por ello, se debe empezar por asegurar el futuro del eslabón más débil y poner en marcha medidas que permitan a los productores equilibrar precios en origen con costes reales, teniendo en cuenta este factor y su evolución en la conformación del precio de los contratos, y que, por otro lado, hagan que el consumidor perciba adecuadamente el valor de los productos.

<sup>221</sup> Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria [www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-8554](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-8554)



### Propuestas para la mejora de la Ley de la Cadena Alimentaria

**Se deben extender los contratos obligatorios al conjunto de las operaciones en la cadena alimentaria.** La actual ley establece excepciones basándose, por ejemplo, en el tamaño de los operadores o el carácter perecedero de los productos, lo cual resta efectividad a la misma.

**Se tiene que ampliar la figura del mediador:** la ley recoge la figura del mediador, aunque tan extremadamente acotada que reduce al mínimo su efectividad. Se debería reforzar esta figura, ampliándola al conjunto de vendedores, al conjunto de los términos del contrato (no solo precio) y al conjunto de operadores.

**Venta a pérdidas:** esta es una extendida práctica comercial absolutamente especulativa, abusiva y desleal, denunciada sin éxito por productores, industria e incluso distribución minorista en infinidad de ocasiones, y que genera graves pérdidas económicas y de empleo en el conjunto de la cadena y de la economía. Se trata de una práctica relacionada con la utilización de productos como reclamo a precios de venta al público anormalmente reducidos. Sería conveniente disponer las medidas legislativas pertinentes para que no se produzca esta práctica.

**Compra a pérdidas:** es necesario erradicar esta práctica, que consiste en la compra al productor por parte de la industria por debajo de los costes de producción. Tiene la apariencia de venta a pérdidas, pero como hay posición de dominio por parte de la industria, este tipo de venta a pérdidas es involuntaria y forzada. En este caso es necesario que se aplique en toda su extensión el artículo 2 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia: «Queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional. 2. El abuso podrá consistir, en particular, en: a) La imposición, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativos».

**Producto reclamo:** se deben prohibir las campañas de promoción basadas en el regalo de alimentos básicos (productos primarios o productos envasados como leche o aceite de oliva) para no inducir a error sobre el precio y valor real de dichos productos.

**Plazos de pago:** debe aclararse que el plazo de pago de los productos frescos-perecederos es de 30 días, independiente del destino de dichas producciones y sin excepciones que tienen la pretensión de escamotear la ley de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

**Productos de temporada y de proximidad:** estos productos deben encontrar una priorización en la cadena de distribución, y no solo quedar a voluntad de los operadores que se destaque su valor en el marco de estrategias comerciales.<sup>224</sup>

**Mejor adaptación del régimen sancionador:** el régimen sancionador que acompaña a la ley resulta imprescindible para asegurar su eficacia y utilidad. Sin embargo, es considerablemente mejorable. No existe proporcionalidad entre la gravedad de las prácticas abusivas perseguidas y las sanciones establecidas. Calificar la práctica totalidad de estas actuaciones como infracciones leves (sanción nunca superior a 3000 €) resta efectividad a la ley y evita que el régimen sancionador tenga un verdadero efecto disuasorio.



A nivel de las comunidades autónomas es necesario también actuar creando, por ejemplo, la figura del Defensor de la Cadena Alimentaria o la figura del Observatorio de la Cadena Alimentaria. También sería preciso mejorar la coordinación entre las distintas autoridades territoriales y con las autoridades del Estado. A nivel comunitario, también se hace necesario el establecimiento de un marco regulatorio de la cadena alimentaria, obligatorio y único en Europa. Esta herramienta debe poner en marcha medidas que refuercen el poder negociador de los productores en la cadena alimentaria, y la búsqueda de equilibrio entre las normas de competencia, su aplicación por parte de las autoridades competentes y la regulación del sector agroalimentario.

Es necesario abrir un debate en Europa sobre todas estas medidas porque a partir del mismo se podrán identificar las causas más profundas del problema que, como ya hemos apuntado antes, son la eliminación de las políticas públicas de regulación del mercado realizadas a través de las continuas reformas de la PAC y su acoplamiento a las políticas neoliberales en el marco de los acuerdos de la OMC y TLC.

---

222 Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen Medidas de Lucha contra la Morosidad en las Operaciones Comerciales [www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21830](http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21830)

## **5.2. Avances y límites de una política de agroecología frente a la hegemonía de la agroindustria: reflexiones a partir de Brasil**<sup>223</sup>

Paulo Petersen

Brasil ha destacado internacionalmente por ser el primer país en institucionalizar una política nacional dirigida a promover la agroecología. Ya sea por sus avances o por sus limitaciones, la experiencia brasileña en ese campo es rica en aprendizajes. En este texto, propongo un punto de vista sobre el alcance de la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO) en la transformación de los acuerdos institucionales responsables de la regulación de los sistemas agroalimentarios en Brasil. No se trata, por lo tanto, de evaluar la contribución de las políticas e instrumentos gubernamentales al incremento de los volúmenes de producción y de consumo de alimentos oficialmente reconocidos como orgánicos o ecológicos. Aunque esta sea una de las metas más visibles y objetivamente verificables de la PNAPO, se pueden obtener avances en esos indicadores sin poner en jaque a las estructuras de poder corporativo que regulan los flujos económico-ecológicos entre la producción y el consumo. Por lo tanto, el foco aquí está centrado en la contribución de la PNAPO a la democratización y la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios, y sus reflejos sobre la densificación y la ampliación de las escalas social y geográfica de redes agroalimentarias estructuradas según la perspectiva agroecológica.

### **1. Una coyuntura política favorable a la innovación institucional**

Desde que el Estado retomó la acción sobre las dinámicas de desarrollo rural, en los últimos quince años se ha abierto un campo de oportunidades para la ruptura con el paradigma de modernización agrícola. En una coyuntura particularmente favorable, sobre todo con el inicio del gobierno de Lula da Silva, en 2003, se crearon condiciones excepcionalmente propicias para que el enfoque agroecológico fuese admitido, por lo menos formalmente, como referencia para la orientación de diversas políticas y programas dirigidos a lo agrario, lo agrícola y al abastecimiento alimentario.

Gracias a esa mayor permeabilidad a las propuestas originadas en el seno de la sociedad civil, el gobierno federal amplió y diversificó el abanico de políticas

<sup>223</sup> Traducción del portugués al castellano a cargo de Noelia Casal Fontoira. Agradecemos encarecidamente su colaboración desinteresada.



públicas para la agricultura familiar y los pueblos y comunidades tradicionales. El montante de recursos públicos destinado a esas políticas pasó de 1480 millones de euros del Plan Safra de 2003-2004 a más de 5760 millones del de 2015-2016.

El incremento presupuestario del período expresa el aumento de la importancia atribuida por el gobierno brasileño a la agricultura familiar. Sin embargo, ese mayor reconocimiento no significó en la práctica una ruptura con el recetario técnico-económico de la modernización. Una parte mayoritaria de los recursos destinados, sobre todo en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), fomentó vías de especialización productiva de los agroecosistemas, la producción en escala de materias primas para la industria y una creciente dependencia de los mercados de insumos y de crédito para la financiación de la producción. La continuidad de los procesos de concentración de la tierra y la renta en la agricultura familiar y el crecimiento del éxodo rural están entre las tendencias que se observan en los dos censos agropecuarios realizados al principio y final de la década de lanzamiento del PRONAF (1996-2006). Esas tendencias revelan una serie de límites y contradicciones de las políticas para la agricultura familiar. Los límites se deben a la incapacidad de las acciones públicas para hacer frente a la creciente concentración corporativa de la riqueza social en los sistemas agroalimentarios. Las contradicciones están vinculadas con el hecho de que esas acciones favorezcan frecuentemente la inserción de la agricultura familiar como un eslabón subordinado a las cadenas de valor controladas por las corporaciones de la agroindustria.

### 1.1. Novedades institucionales nominalmente agroecológicas

Ya en 2003, la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNA-TER) oficializó la propuesta de la agroecología en una iniciativa gubernamental de ámbito federal. En 2005, la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) presentó su Marco Referencial en Agroecología.<sup>224</sup> También en la educación formal, se registró la creación de más de cien cursos de agroecología en diferentes niveles educativos y más de cien núcleos de agroecología vinculados a instituciones científico-académicas.

Esa incorporación de la noción de agroecología en políticas e instrumentos públicos federales representó un salto cualitativo de alto valor simbólico. Sin embargo, prisioneras de una práctica operacional y de una estructura funcional concebidas según el paradigma de la modernización, las instituciones públicas encuentran dificultades para escapar de rutinas que las mantienen fuertemente atadas al sesgo del productivismo economicista y del difusionismo tecnológico. De esa adherencia al paradigma dominante, resulta la forma superficial y a veces contradictoria con la que es institucionalizada la agroecología, que con frecuencia es reducida a una tecnología de producción orientada a explotar el nicho de mercado de la agricultura orgánica.

224 <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/66727/1/Marco-referencial.pdf>



## 1.2. Novedades institucionales coherentes con la agroecología

En el mismo empujón de innovación institucional, se han creado políticas y programas de alcance nacional que contribuyeron al fomento de dinámicas localizadas de transición agroecológica, aunque no se hayan identificado explícitamente como acciones dirigidas a la promoción de la agroecología. Ese fue el caso del Programa Nacional de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA).<sup>225</sup> Al apoyar la construcción de canales cortos de comercialización, el PAA contribuyó también a impulsar vías de diversificación productiva de los agroecosistemas, elemento básico de cualquier estrategia agroecológica. Por medio de ese doble efecto positivo, el PAA proporcionó un incremento de la renta de las familias agricultoras sin que para ello fuesen llevadas a someterse a relaciones de dependencia técnica y económica con los complejos agroindustriales y financieros.

El PAA fue concebido como parte integrante de la estrategia gubernamental de superación del hambre y de la inseguridad alimentaria en Brasil, con base en una amplia y activa participación de organizaciones de la sociedad civil reunidas en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). En su fase inicial, el PAA inspiró la creación de mecanismos promisorios para la superación de la fragmentación institucional del Estado, uno de los mayores bloqueos para la internalización de la perspectiva agroecológica en las políticas públicas. Al adquirir alimentos producidos por la agricultura familiar y destinarlos a sectores de población socialmente vulnerables, el PAA promovió efectos sinérgicos entre dimensiones normalmente aisladas en la estructura funcional del Estado:<sup>226</sup> fomento económico (garantía de compra y de precios mínimos para la agricultura familiar), protección social (asistencia alimentaria a poblaciones vulnerables), conservación ambiental (rescate de la biodiversidad, incentivo a la diversificación productiva) y revalorización cultural (reafirmación de identidades, de alimentos regionales, de la autoestima, etc.).

Con un apoyo presupuestario exclusivamente estatal, el programa fue capaz de generar una simbiosis entre diferentes frentes de acción administrativa del Estado. Demostró así una alta eficacia financiera en el empleo de recursos públicos y contribuyó al impulso de procesos positivos de desarrollo rural, al favorecer la creación de vínculos directos entre la producción y el consumo de alimentos, contribuir al incremento y mayor apropiación del valor añadido por las familias agricultoras o incluso revalorizar prácticas y memorias culturales ligadas al uso social de la biodiversidad.

Otras iniciativas de largo alcance social coherentes con el abordaje agroecológico fueron implantadas durante ese periodo. Destacan el Programa Un Millón de Cisternas Rurales (PIMC)<sup>227</sup> y el Programa Una Tierra y Dos Aguas (PI+2),<sup>228</sup>

225 [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/CARTILHA\\_PAA\\_FINAL.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf)

226 [http://www.asabrazil.org.br/acoes/plmc#categoria\\_img](http://www.asabrazil.org.br/acoes/plmc#categoria_img)

227 [http://www.asabrazil.org.br/acoes/plmc#categoria\\_img](http://www.asabrazil.org.br/acoes/plmc#categoria_img)

228 <http://www.asabrazil.org.br/acoes/p1-2>



ambos implantados en el semiárido brasileño, región que concentra la mitad de los establecimientos de agricultura familiar y los mayores índices de pobreza rural del país. Esos programas se caracterizan por movilizar de forma efectiva la participación social en la gestión por medio de la Articulación Semiárido Brasileño (ASA), compuesta por más de mil organizaciones. Dirigidos a la implantación de infraestructuras hídricas para la captación y el almacenaje del agua de las lluvias, estos programas pretenden el abastecimiento de las demandas de consumo humano (PIMC) y de producción agropecuaria (P1+2).<sup>229</sup> En un contexto socioambiental altamente vulnerable, acentuado por los cambios climáticos, estos programas han demostrado una gran eficacia en el aumento de la resiliencia de los agroecosistemas y en la mejora de los niveles de seguridad alimentaria y de renta de las familias agricultoras.

### 1.3. Fragmentación institucional y bloqueos político-ideológicos

A pesar del éxito alcanzado por algunas iniciativas institucionales innovadoras, no se dieron pasos similares en otras instancias gubernamentales. El predominio de una acción institucionalmente fragmentada comprometió la canalización de recursos públicos para alimentar procesos de desarrollo endógeno anclados en las potencialidades multifuncionales de la agricultura familiar. El enfoque fragmentario de la acción pública hace que las políticas de fomento económico se muestren eminentemente antiecológicas, que las políticas ambientales promuevan la expropiación de derechos territoriales de poblaciones tradicionales históricamente responsables de la conservación ambiental y que las políticas sociales se vuelvan incapaces de promover trayectorias virtuosas de emancipación económica. Además, ante la hegemonía política e ideológica de los grupos de la agroindustria, el gobierno brasileño fue incapaz de llevar adelante un proyecto de reforma agraria capaz de superar la histórica concentración de la tierra en Brasil.

## 2. La retórica de la convivencia

Con el entendimiento de que la democratización del acceso a los bienes naturales, empezando por la tierra, es una condición básica para la gestión de territorios rurales a partir de la perspectiva agroecológica, la Articulación Nacional de Agroecología (ANA) se alinea con las históricas luchas campesinas por la reforma agraria y en defensa de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades tradicionales. Defiende también la necesidad de una profunda revisión de las políticas públicas para el desarrollo rural, asegurando su integración conforme a una coherencia estratégica conformada por el paradigma agroecológico<sup>230</sup>. Como

229 En 13 años, 1.200.000 familias rurales recibieron las cisternas para acumular agua de boca y 160.000 pasaron a contar con infraestructuras para captar y almacenar agua para el cultivo.

230 Los documentos más significativos de eventos nacionales y regionales de la ANA están accesibles en: <http://www.agroecologia.org.br/category/publicacoes-da-ana/page/4/>



elemento indisoluble de la reorientación de las políticas públicas, se apunta a la necesidad de crear mecanismos de gobernanza que favorezcan a la efectiva participación de las organizaciones sociales en la gestión de las mismas (desde la concepción a la monitorización) desde el ámbito de los municipios y territorios rurales hasta la esfera federal.

Frente a la radicalidad de las innovaciones institucionales propuestas por el campo agroecológico, estas nunca fueron plenamente asumidas en la agenda política gubernamental y de los partidos políticos: apenas se acataron e internalizaron en forma de políticas públicas iniciativas menos enfrentadas con el modelo de desarrollo hegemónico. Un momento simbólico ilustrativo sucedió en 2002, cuando José Graziano da Silva, que en aquel momento representaba al candidato a la presidencia de la República —Luiz Inácio Lula da Silva—, manifestó un compromiso apenas parcial de la candidatura para con las propuestas presentadas en la carta política del I Encuentro Nacional de Agroecología (I ENA). Según su interpretación, hasta hoy reiterada desde su puesto como presidente de la FAO, la agroecología debe ser asimilada institucionalmente como uno más entre los distintos instrumentos para enfrentarse a los dilemas vividos en los modernos sistemas agroalimentarios.

Al limitar la agroecología a un abanico de tecnologías menos dañinas para el medio y la salud humana, la perspectiva tecnocrática vislumbra una posible convivencia entre dos modelos de desarrollo diametralmente opuestos y concurrentes. De hecho, la retórica de la convivencia ha predominado desde los primeros días del gobierno Lula. La expresión más evidente de esa realidad tal vez haya sido el mantenimiento de dos ministerios dedicados a la agricultura y las cuestiones agrarias, el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA) y el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA).

### 3. La propuesta de la sociedad civil

Únicamente en 2011, cuando Brasil ya había asumido el puesto de mayor consumidor mundial de agrotóxicos y poseía la segunda mayor área plantada con cultivos transgénicos, ante 70 000 mujeres agricultoras reunidas en Brasilia con motivo de la Marcha de las Margaritas<sup>231</sup>, la presidenta Dilma Rousseff se comprometió a implementar una acción articuladora de las iniciativas de su gobierno para promover la agroecología. La ANA fue convocada por el gobierno para elaborar una propuesta detallada y debatirla con los diferentes ministerios y órganos implicados en la acción.

Por primera vez, las organizaciones sociales fueron colocadas ante el desafío de traducir sus propuestas genéricas para el mundo rural en instrumentos operativos de políticas públicas de ámbito federal, incluyendo la definición de

231 La pauta de reivindicaciones entregada al gobierno federal por la Marcha de las Margaritas está accesible en: <http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/marcha-das-margaridas-2011.pdf>



metas objetivamente verificables. Tras la realización de una serie de seminarios nacionales y de cinco seminarios regionales, la ANA consolidó su propuesta en un documento.<sup>232</sup>

### 3.1. Los sujetos de derecho de la política agroecológica

Además de la lista de propuestas específicas, la ANA entendió que el objetivo general de la PNAPO debería estar orientado a «Promover la agroecología y la producción ecológica como forma de ampliar, fortalecer y consolidar la agricultura familiar campesina y los pueblos y comunidades tradicionales, en los campos, en los bosques y en las ciudades, potenciando sus capacidades para cumplir con múltiples funciones de interés público en producción soberana, en cantidad, calidad y diversidad de alimentos y demás productos de la sociobiodiversidad; en la conservación del patrimonio cultural y natural; en la dinamización de redes locales de economía solidaria; en la construcción de relaciones sociales justas entre hombres y mujeres y entre generaciones y en el reconocimiento de la diversidad étnica; contribuyendo a la construcción de una sociedad sostenible, igualitaria y democrática» (ANA, 2012).

Para la ANA, el conjunto de la agricultura familiar campesina y de los pueblos y comunidades tradicionales constituye la base social de la construcción de la alternativa agroecológica y, por lo tanto, los sujetos de derechos de la PNAPO. La premisa básica de la propuesta entregada al gobierno era que la efectividad de la PNAPO estaría intrínsecamente relacionada con el cumplimiento del principio constitucional de la función social de la tierra, lo que implicaría la necesidad de la reforma agraria, de la regularización de las tierras de comunidades campesinas y de la garantía oficial de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y pueblos y comunidades tradicionales.

### 3.2. Intersectorialidad, territorialización y enfoque de género y generación

El diagnóstico presentado por la ANA puso en evidencia que una parte significativa de los recursos públicos destinados a la agricultura familiar contribuía a incrementar la dependencia de ese segmento social respecto a la agroindustria. Por otro lado, las políticas innovadoras fueron consideradas insuficientes, fragmentadas y de poco alcance. Según la ANA, la PNAPO debería no solo reorientar y adecuar las políticas existentes, sino también promover la integración y la articulación entre los organismos públicos encargados de formular e implementar sus instrumentos y acciones. Esa sería una condición para que la PNAPO no fuese reducida a una mera política ambiental o a una estrategia de diseminación de un conjunto de técnicas o buenas prácticas agrícolas. Tampoco una estrategia restringida a la promoción de nichos de mercado de pocos agricultores/as para pocos/as consumidores/as, ni

232. El documento de la ANA está compuesto por 41 acciones e instrumentos organizados en 9 directrices estratégicas. Está disponible en: <http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/propostas-da-ana-para-a-politica-nacional-de-agroecologia-e-producao-organica-pnapo.pdf>



limitada a acciones compensatorias destinadas a grupos de población rural pobre desvinculada de los grandes mercados.

La política debería reconocer y valorar la diversidad de los contextos ecológicos y socioculturales de la agricultura familiar campesina y de las comunidades tradicionales. De esa premisa, resulta la centralidad atribuida a los territorios rurales como espacios en los que la Política, sus directrices e instrumentos deben ser ajustados y combinados. Finalmente, aunque no menos importante, la PNAPO debería incorporar la perspectiva de la promoción de la autonomía y el protagonismo de las mujeres agricultoras y de los jóvenes rurales, contribuyendo a la superación de las desigualdades de género y de generación en los planos sociocultural, político y económico.

#### **4. La PNAPO oficializada**

Tras la entrega de la propuesta de la ANA, en abril de 2012, se estableció un largo proceso de diálogo y negociación hasta la presentación de la PNAPO, en agosto del mismo año, por medio de un decreto presidencial. Pese al hecho de que el gobierno haya recibido una propuesta bastante detallada, en ese momento el decreto solo oficializó el mecanismo de gestión de la política.<sup>233</sup> Estaba claro que la propuesta de la sociedad civil presentaba un objetivo de alcance mucho más amplio y profundo que el que preveía el gobierno. La inserción del tema de la reforma agraria en la propuesta de la ANA, por ejemplo, superaba los contornos delimitados por el gobierno para la PNAPO. Incluso la propuesta de implantación de medidas para la reducción del consumo de agrotóxicos en el país fue recibida con limitaciones por parte de los gestores públicos.

Tras algunos meses de negociación intermediada por la Comisión Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (CNAPO), una resolución interministerial de octubre de 2014 oficializó la implantación del Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PLANAPO). Con un presupuesto de 2400 millones de euros, el Plan fue organizado en torno a ejes estratégicos que se desdoblaban en una lista de 134 iniciativas y 14 metas para ser alcanzadas en el bienio 2013-2015.<sup>234</sup>

##### **4.1. Un nicho de innovación institucional**

A pesar de que el PLANAPO se quedase corto en comparación con las expectativas de la sociedad civil, su anuncio representó un avance político de gran relevancia en el proceso de institucionalización de la perspectiva agroecológica en el Estado brasileño. El avance no está tan relacionado con el contenido de las

233 El decreto presidencial creó dos órganos de gestión de la PNAPO: una Cámara Interministerial (CIAPO) compuesta por gestores públicos, representantes de ministerios y órganos con atribuciones específicas en la Política (en total 10 ministerios participaron en la PNAPO) y una Comisión Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (CNAPO) compuesta por representantes de la sociedad civil y gestores públicos.

234 El PLANAPO está accesible en: <http://www.mda.gov.br/planaipo/> (acceso el 16/06/2016).



iniciativas integradas en el Plan, ya que la mayoría de ellas ya había sido puesta en práctica anteriormente por los ministerios y órganos que integran la PNAPO. La novedad relevante estaba ligada a la creación de espacios para la gestión intersectorial y para la participación y control social de las propias políticas.

Las iniciativas integradas por el Plan fueron articuladas a partir de una coherencia estratégica en torno a cuatro ejes: producción; uso y conservación de recursos naturales; conocimiento y comercialización; y consumo. Cada uno de estos ejes fue abordado también a partir de la perspectiva de género. El PLANAPO se consolidó como referencia política para el control social y para la interlocución entre el gobierno y la sociedad civil. Funcionó como un nicho de innovación institucional, a partir del cual nuevas propuestas de políticas e instrumentos fueron elaboradas, probadas y monitorizadas con la participación de la sociedad civil.

#### **4.2. Innovaciones condicionadas por el régimen sociotécnico dominante**

Se obtuvieron algunos avances significativos, como la presentación del Programa Nacional de Semillas y Plántulas para la Agricultura Familiar, la intensificación del fomento de los núcleos de agroecología junto a instituciones de investigación y de enseñanza superior y tecnológica, y la publicación de órdenes de asistencia técnica y extensión rural con un enfoque agroecológico y con una cuota del 50% para mujeres. Sin embargo, es importante resaltar que esos y otros avances están fuertemente condicionados y delimitados por el ambiente institucional moldeado por y para los agentes de la agroindustria. Al mismo tiempo que se anuncian esas iniciativas, un conjunto de medidas contradictorias y de mayor monto presupuestario e impacto político son presentadas por el propio gobierno o facilitadas por el poder legislativo.

La no institución del Programa Nacional de Reducción de Agrotóxicos (PRONARA) es un ejemplo paradigmático del fuerte condicionamiento al que la PNAPO está sometida.<sup>235</sup> Ese ejemplo ilustra el limitado margen de maniobra política conquistado para que innovaciones dirigidas a la efectiva reestructuración en los sistemas agroalimentarios sean asimiladas por el Estado. Las iniciativas públicas que contradicen los fundamentos del régimen agroalimentario corporativo permanecen limitadas a pequeños nichos de innovación o simplemente son bloqueadas. Además de eso, para asimilar la propuesta de la agroecología en los acuerdos institucionales vigentes, las fuerzas hegemónicas actúan en el sentido de convencionalizarla, es decir, de incorporarla como eslabón fundamental del régimen agroalimentario dominante.

235 Aunque el Programa fuese una de las metas del PLANAPO, grupos de la agroindustria, dentro y fuera del gobierno, mostraron su fuerza política al impedir su implantación tras un largo proceso de concepción en el ámbito de un grupo de trabajo de la CNAPO compuesto por gestores públicos, investigadores y representantes de la sociedad civil.



## 5. Para concluir

Pese al notable avance político representado por la implantación de la PNAPO, la propuesta agroecológica permanece confinada a un nicho de innovación institucional sin peso frente al pacto de economía política que da sustento a la agroindustria. La democratización de los sistemas agroalimentarios debe ser el punto central de cualquier política orientada por la perspectiva agroecológica. Eso implica confrontar el poder imperial ejercido por las corporaciones transnacionales sobre los flujos técnico-económicos que encadenan la producción al consumo de alimentos. Al mismo tiempo, implica la reorientación de las políticas públicas de forma que los recursos financieros y políticos del Estado sean canalizados para apoyar procesos de relocalización de los sistemas agroalimentarios.

Entre otros aspectos, relocalizar significa descentralizar los mecanismos de gobernanza de los sistemas agroalimentarios, atribuyendo un mayor poder de decisión a actores sociales organizados en redes territoriales. En la perspectiva de la agroecología política, el territorio debe ser asumido como una escala geográfica referencial para el desarrollo de acuerdos institucionales responsables de la organización técnica, social y económica de las redes agroalimentarias. Además de configurarse como el espacio geográfico en el cual se procesa la coproducción agricultura-naturaleza, el territorio funciona como el centro gravitacional a partir del cual diferentes actores sociales interactúan en redes sociotécnicas con el fin de impulsar procesos endógenos de innovación técnica y socioorganizativa.

Al actuar en el desarrollo de innovaciones en los acuerdos institucionales reguladores de los sistemas agroalimentarios en una escala mesoscópica, esas redes territoriales multiactores funcionan como interfaz entre la gestión de los agroecosistemas por parte de las familias y comunidades rurales y los procesos de gobernanza en escalas geográficas más agregadas. Contribuyen así a integrar la mezcla de políticas públicas nacionales a partir de una coherencia estratégica, articulando de forma sinérgica las dimensiones económicas, ecológica, social y cultural de desarrollo rural.

El territorio es también el espacio geográfico en el que se expresan conflictos entre perspectivas contradictorias del desarrollo. Por esa razón, es por excelencia un espacio para la politización de las políticas públicas, es decir, para la construcción de actores colectivos activos en la defensa y promoción de proyectos propios para el desarrollo local.

En la elaboración del segundo PLANAPO, cuya vigencia se prevé para el periodo de 2016 a 2019, un nuevo proceso de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil fue establecido en el ámbito de la CNAPO. Además de los contenidos del Plan, las organizaciones sociales se empeñaron en la defensa de una propuesta de descentralización de la gestión de la PNAPO, para atribuir una mayor relevancia a los espacios de participación social de ámbito territorial en la monitorización y en la evaluación del PLANAPO II. Al mismo tiempo que esa descentralización proporcionaría la construcción de una visión más cuidada sobre el «aterriaje» de las iniciativas del PLANAPO en las distintas realidades socioambientales del país, permitiría la movilización de los actores implicados en la ejecución del Plan



en ámbito local/territorial para la producción de análisis críticos que deberán ser valorados en el proceso de continuo perfeccionamiento de la PNAPO.

El reciente golpe de Estado perpetrado por fuerzas conservadoras instaladas en el Congreso Nacional suspendió el proceso virtuoso de negociación para el perfeccionamiento de las políticas para la agroecología. La historia dirá si esta suspensión es apenas temporal o si se consolidará en un nuevo ciclo neoliberal hostil a los procesos de innovación institucional coherentes con la perspectiva agroecológica. Sea como sea, la experiencia sociopolítica vivida en el decurso de los últimos trece años en Brasil ha proyectado la propuesta agroecológica más allá de las organizaciones y redes pioneras. En cualquier escenario futuro, la ampliación y la capilarización de ese movimiento contrahegemónico deberá cobrar creatividad política para movilizar crecientes sectores de la sociedad en la construcción y defensa de políticas dirigidas a la democratización y la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios.





## **Bloque 6**

# **Cierre de ciclo o alimentar modelos fértiles de sociedad**





*Puedes volver al punto de partida, siempre y cuando comprendas que el punto de partida es un lugar donde nunca has estado.*

Ursula K. Leguin

Las narrativas hegemónicas de nuestra sociedad se ocupan, para reproducirse, de impedir activamente la existencia de alternativas, como suele afirmar Boaventura de Sousa Santos. Desde la perspectiva del sistema agroalimentario, este discurso se esfuerza por presentar los productos agroindustriales, distribuidos en redes globales y comercializados a través de grandes operadores, como los únicos seguros y eficientes. Una tarea sostenida tanto en una compleja arquitectura normativa global como en la distorsión de los parámetros de calidad reducidos al etiquetaje, la imagen (tamaño, aspecto, color) y el protagonismo de marcas comercializadoras como garantes de esa calidad. Estos mecanismos invisibilizan a quienes realmente producen y elaboran los alimentos, las condiciones en que lo hacen y las consecuencias ambientales del modelo productivo y de distribución. Esta distorsión es inducida por potentes medios de comunicación y estrategias de *marketing* capaces de definir el valor social del producto consumido, algo que es posible debido al extrañamiento propio de la cultura urbana contemporánea, en la que se va perdiendo el conocimiento y la experiencia personal sobre el origen y el uso de los alimentos. Incluso el anhelo de alimentarse de una manera sana, natural y vinculada con la cultura y la identidad se transforma en producto de mercado, en espectáculo.

La potencia del discurso hegemónico oculta los impactos negativos que este modelo genera, pero, además, pone mucho cuidado en invisibilizar la existencia de alternativas, de deformarlas y plantearlas como marginales o anacrónicas. En el mejor de los casos, las presenta como una mercancía orientada a mercados elitistas, en los que pueda tener un alto valor añadido ligado a su exclusividad.

El desprecio de las alternativas alimentarias ha penetrado también en los imaginarios transformadores, que a menudo han considerado lo relacionado con la agricultura y el medio rural como un reservorio de atraso, pobreza, conservadurismo y degradación ambiental. Muy lejos de esta afirmación, en el presente texto se muestran excelentes y numerosos experimentos sociales con un gran potencial para la sostenibilidad fuerte, que desarrollan acciones claras, innovadoras y capaces de encarar algunos de los principales retos que definen la actual crisis global. Desde estas experiencias se atisba cómo es posible reorientar el sistema agroalimentario, articulando formas y flujos económicos que reproduzcan la vida y las comunidades locales; que reviertan el agotamiento y profunda degradación de los ecosistemas que, queramos o no, sustentan la vida humana, así como del patrimonio material e inmaterial que ha permitido gestionar y preservar estos ecosistemas. Se trata de articular modelos económicos que pongan las necesidades humanas por delante de las del mercado, dando espacio para liberar el trabajo social y vivo del que se ven negadas capas cada vez más amplias de la población que son expulsadas fuera del mercado. El reto no es tanto transformar nuestros modelos de consumo, sino especialmente los modelos de producción y distribución.



Los movimientos sociales concilian la trascendencia de las grandes metas con la inmanencia de la construcción de realidades diferenciadas, que anticipan en la medida de sus capacidades el cambio que quieren ver en el mundo. Estas prácticas alternativas serían estrategias colectivas que resuelven necesidades, permiten el acceso a bienes y servicios o desarrollan estilos de vida alternativos. Experiencias que pese a ser parciales, fragmentarias e imperfectas devienen ejemplarizantes, seductoras y posibilitan que la población se involucre, desde la vida cotidiana, en los procesos de cambio. Poner el foco de atención en las alternativas que hoy están en marcha, aunque sean pequeñas, precarias y dispersas, es un ejercicio imprescindible de proyección política transformadora. Supone un ejercicio de ampliación simbólica del presente, como espacio de posibilidades para la construcción de alternativas reales a lo que somos aquí y ahora. Se trata de avanzar hacia «un futuro de posibilidades plurales y concretas, simultáneamente utópicas y realistas, que se va construyendo en el presente a partir de las actividades del cuidado del propio futuro en el presente» (Santos, 2015).

Aprender de aquello que dificulta la consecución de estas alternativas, señalando las barreras culturales, normativas, económicas e incluso físicas que afrontan, es la única manera de poder ampliar su alcance y su profundidad. Se trata de provocar los saltos de escala necesarios para desencadenar una transición paulatina y reflexionada, que amortigüe el irremediable choque que van a sufrir nuestros estilos de vida y nuestras economías globalizadas en estos próximos años de crisis global. De esta forma, además de numerosas experiencias concretas, en el texto se explicitan valiosos ejemplos y propuestas para diseñar e implementar políticas públicas que permitan fortalecer el potencial transformador y de sostenibilidad que en lo cotidiano ya se está construyendo desde los tejidos locales agroecológicos y por la soberanía alimentaria.

Con el presente texto pretendemos poner de relieve que contamos ya con cierta densidad de alternativas de gran interés, y en muy diversos ámbitos, relacionadas con el desarrollo de políticas públicas para la agroecología. Estas propuestas pueden sumarse al creciente abanico de experiencias en las tres expresiones de la agroecología: como ciencia, movimiento social y práctica de manejo agrario (Wezel *et al.* 2009). Nuestra intención ha sido tratar de agrupar las políticas públicas agroecológicas que ya están en marcha y aquellas que se proponen desde la experiencia en diversos ámbitos, y darles un sentido de conjunto. Reunir y presentar de una forma articulada las distintas piezas del puzle para ofrecer una visión integral pero también operativa de lo que se puede hacer desde distintas escalas de la Administración; y en relación con el contexto social y profesional agrario y rural.

Dada la variedad y la cantidad de ideas y alternativas expresadas en las páginas precedentes, parece necesario extraer algunas conclusiones generales y explicitar las discusiones de actualidad más significativas que atraviesan este libro. En las siguientes líneas trataremos de exponer algunos retos, generales o transversales, que podemos encontrar en el desarrollo de políticas integrales de promoción de la agroecología. Por último, y ligado con estos retos, recogemos algunos debates abiertos en el movimiento agroecológico en relación con las políticas públicas.



Estos debates dibujan el contexto de los retos planteados y abren aún más el horizonte que tenemos por delante pues, según vamos desarrollando experiencias que confrontan las ideas con la realidad, van apareciendo nuevas contradicciones a superar. Intervenir en el mundo real nos lleva a descubrir con Eduardo Galeano que la historia es una paradoja andante y la contradicción le mueve las piernas.

## 6.1. Algunos retos generales para el desarrollo de políticas públicas agroecológicas

A partir de una lectura conjunta de los capítulos del texto, y de la participación del equipo editor en espacios sociales de reflexión, investigación y asesoría a distintos niveles de las administraciones, hemos identificado un conjunto de retos que enfrenta el proceso de traducción de propuestas agroecológicas en políticas efectivas. Los planteamos como una invitación a compartir la reflexión, ya que aunque en diversos proyectos se han desarrollado estrategias que permiten incidir sobre algunos de ellos, representan contradicciones abiertas en muchos otros contextos. Se trata de un listado abierto e inacabado de desafíos que deberá ser completado según se multiplican y diversifican las experiencias de políticas públicas agroecológicas.

### **Inercias institucionales más allá de la voluntad política**

Las instituciones están diseñadas para garantizar la estabilidad: su arquitectura legal, la maquinaria burocrática, los sistemas de contrapesos y garantías, se orientan a prevenir los cambios. Una ventaja en tiempos de certidumbres, que se convierte en un obstáculo en contextos de crisis y de necesarias experimentaciones sociopolíticas. Cortocircuitar la inercia de una maquinaria pensada para reproducirse a sí misma es un reto que se encuentran antiguos y nuevos equipos que asumen las responsabilidades de gobierno municipal o autonómico.

La arquitectura institucional y la compartimentalización de competencias de forma no siempre evidente, se traducen en la gestión diaria ejercida por los equipos funcionariales, donde conviven la profesionalidad y la vocación de servicio público con dinámicas que por miedo, precaución, comodidad u hostilidad política, se resisten a las innovaciones. Las resistencias al cambio trascienden los niveles político e individual, y se expresan en una estructura de jerarquías, competencias, complicidades y confianzas que no se acompañan con las nuevas formas de hacer política. Las dinámicas sociales participativas demandan una articulación más orgánica con las nuevas formas de gestión pública.

Por otra parte, también es en estos equipos donde reside el conocimiento sobre los mecanismos de gestión y administración, por lo que su experiencia es esencial para traducir a mecanismos concretos las directrices políticas. La sensibilización, la formación y la comunicación, que a lo largo de este libro se han presentado como acciones imprescindibles en todos los sectores para asentar y ampliar los procesos de transición agroecológica, es también fundamental dentro de las instituciones públicas para lograr su plasmación en políticas concretas. Comprender la importancia de realizar cambios profundos en el sistema agroalimentario, conocer la responsabilidad y la capacidad de actuación de las Administraciones públicas, o contar con referencias de instrumentos y mecanismos normativos para impulsar y



apoyar estos cambios es fundamental para superar las inercias institucionales descritas. Del mismo modo que lo es desarrollar una mayor cultura participativa en todas las escalas de la Administración. Apuntando la necesaria formación interna de responsables políticos, equipos técnicos y funcionarios que serán los principales responsables de traducir a actuaciones concretas estas cuestiones.

Manteniendo la autonomía de los movimientos sociales, se deben desactivar las heredadas desconfianzas recíprocas entre ciudadanía e instituciones para avanzar hacia dinámicas que primen la cooperación a la confrontación, gestionando las conflictividades que surjan de forma creativa y constructiva. A pesar de las tensiones y dificultades, es importante, por una parte, respetar los ritmos necesarios para que los procesos sociales sean consensuados y puedan arraigar; y, por otra, no interrumpir el diálogo entre el ámbito institucional y el social, evitando la vuelta a monólogos tan sordos como autorreferenciales.

### **Dificultades normativas y de procedimiento**

Las dificultades mencionadas en el anterior apartado contribuyen a mantener un entramado legal y normativo, que bien sea por su mismo contenido o por cómo se aplica tradicionalmente, impide el desarrollo de políticas agroecológicas.

En algunos capítulos se ha descrito cómo determinadas prácticas no son posibles en el marco normativo vigente y qué modificaciones se pueden realizar dentro de las competencias autonómicas y municipales. Es posible tanto redactar normas que favorezcan los procesos y actividades con impactos sociales y ecológicos positivos, como definir medidas disuasorias, restricciones y prohibiciones estrictas, por ejemplo en relación a la autorización de usos y actividades en espacios agrarios (capítulos 3.3 y 4.1.), a la delimitación de zonas libres de transgénicos (capítulo 4.9.), o a la fiscalidad sobre sustancias contaminantes (capítulo 4.10.).

En algunos casos, es necesario clarificar y ampliar lo permitido por la normativa para hacer posible el desarrollo de prácticas que actualmente se encuentran en un vacío legal o en la ilegalidad, como es el caso de la normativa higiénica sobre producción artesanal (capítulo 4.12), las actividades de agricultura urbana (capítulo 3.4), la producción e intercambio de semillas y el uso de variedades locales (capítulo 4.8) o ciertas prácticas de ganadería extensiva (capítulo 4.13). Más aún, se requiere adaptar los procedimientos administrativos a las experiencias que por su vulnerabilidad o su tamaño encuentran una barrera insoslayable en trámites que resultan excesivamente complejos o gravosos, desarrollando procedimientos simplificados, ofreciendo apoyo administrativo y legal, y mejorando la difusión de información (capítulo 4.12). Como dice Raquel Gutiérrez reflexionando en torno a los procesos de los «gobiernos progresistas» desde principio de siglo en Latinoamérica, cuando cambiar la ley es demasiado complicado o lento para garantizar la vida y la sostenibilidad, borrar o ignorar los reglamentos es una opción legítima y deseable.

Por otra parte, se han detectado ámbitos en los que el marco normativo es adecuado y define instrumentos y procedimientos útiles, aunque no se hayan aplicado nunca o casi nunca en toda su potencialidad. Este es el caso de los



mecanismos establecidos por diversas leyes para concretar el cumplimiento de la función social de la propiedad, como son la reclasificación de suelo urbanizable o el gravamen fiscal a fincas improductivas (como se ha resaltado en los capítulos 3.3, y 4.6). Además, se han desarrollado puntualmente instrumentos innovadores que es interesante replicar y extender, aprendiendo de los territorios en los que ya están en marcha, como son los parques agrarios y otras figuras de protección y gestión del territorio, como corredores y anillos verdes o mecanismos de custodia del territorio (destacados en los capítulos 3.3, 3.4, 4.1, 4.2 y 4.6).

Un ejemplo que ilustra bien las dificultades normativas y de procedimiento es la contratación pública (capítulo 4.1.1). La directiva europea y sus transposiciones permiten aplicar criterios de sostenibilidad y responsabilidad social mucho más estrictos de los que se utilizan en la práctica. Para ajustarse a las posibilidades que brinda este marco legal, muchos equipos de gobierno se están viendo obligados a modificar, como acción prioritaria, la normativa local y los procedimientos de redacción de contratos en los sistemas de licitación, con el fin de introducir condicionantes sociales, ambientales, de calidad o responsabilidad e implicación en el entorno local que no habían sido ensayados en toda su amplitud. De hecho, con los criterios habituales de contratación se han dado casos en los que la preexistencia de contratos blindados o servicios privatizados hipotecan las posibilidades presupuestarias u operativas de un servicio público durante varios años. Por este motivo, diversos municipios han iniciado costosas y prolongadas auditorías que permitan conocer las posibilidades reales de financiación, denunciar los contratos abusivos o irregulares, o devolver a la gestión pública los servicios privatizados.

En definitiva, las dificultades de procedimiento retrasan sensiblemente la implementación de los programas políticos alternativos, lo que lleva a ser blanco fácil de la oposición política y, a la vez, ante una legítima percepción de inacción de los movimientos sociales que podrían ser afines. Estas restricciones requieren de una labor de pedagogía social que ayude a comprender las lógicas, los ritmos y las limitaciones de las dinámicas institucionales, de forma que se puedan ajustar las expectativas, evitar frustraciones y maximizar sus potencialidades transformadoras.

### **Debilidad presupuestaria y movilización de recursos públicos**

En un contexto de crisis económica en el que especialmente los gobiernos municipales se enfrentan a graves problemas de vulnerabilidad social, las actuaciones y programas prioritarios se centrarán en asegurar unos mínimos de calidad de vida a la población. Si bien el acceso a la alimentación es uno de los indicadores básicos para medir el grado de equidad de una sociedad, el hecho de que esta alimentación sea sana, justa, culturalmente apropiada, ecológica y de calidad, se entiende a menudo como un lujo añadido, y no como un derecho (ver capítulos 2.4 y 3.7). Sin embargo, es necesario entender el sistema alimentario en su conjunto y los impactos que provoca desde la finca hasta la mesa y la compostera, de modo que en cada actuación se piense en las sinergias que se pueden establecer con otros ámbitos de la sociedad (salud, economía social, empleo rural, calidad ambiental, etc.).

Por otra parte, a pesar de las restricciones presupuestarias y de la dificultad de



asignar fondos a medidas que pueden no ser vistas como prioritarias o urgentes, existen numerosos recursos públicos que pueden ser puestos al servicio de las actuaciones agroecológicas. Así, en diversos apartados se ha incidido en la posibilidad de repensar el uso de infraestructuras, equipamientos y terrenos de titularidad pública, reorientándolos a nuevas funciones y abriéndolos a usos sociales. Se han aportado ideas relativas a las fases de producción, transformación, preparación, consumo y venta de alimentos, así como en la gestión de residuos. Parte de las dificultades en el acceso a recursos por parte de iniciativas incipientes o débiles pueden ser superadas mediante una intervención pública decidida en el apoyo al desarrollo local. En este sentido, se han descrito diversas posibilidades, como el acceso a bancos de suelo público y viveros para la formación y el emprendimiento, la puesta en marcha de centrales de compra y espacios logísticos descentralizados, o la facilitación de la venta en espacios públicos y mercados municipales (3.2, 3.3, 3.10, 4.3, 4.6 y otros capítulos).

### **Los tiempos institucionales y las prioridades estratégicas**

Inciendo en lo expuesto hasta el momento, los nuevos equipos de gobierno municipal necesitan logros susceptibles de ser comunicados como éxitos políticos a la oposición, al electorado, la prensa y los movimientos sociales. Cada uno de estos actores exigirá resultados que a veces son opuestos, y todos ellos los demandarán con rapidez. Las presiones que reciben los equipos de gobierno en este sentido llevan a generar importantes contradicciones entre los productos comunicativos que les son requeridos, y una comunicación fluida, honesta, operativa y efectiva con el tejido social y las comunidades locales a las que se deben. Más relevante sin embargo que las estrategias comunicativas, es lo que se esconde tras las palabras y los gestos.

El viejo filósofo epicúreo Siro gustaba de decir que la oportunidad se presenta tarde y se marcha pronto. Los cuatro años de los que se dispone en un ciclo electoral obligan a programas realistas ajustados en el tiempo, lo que supone calibrar también los objetivos de transformación social que pueden asumirse. A menudo resulta difícil establecer el equilibrio entre políticas de corto plazo —visibles y comunicables como «resultados»— y políticas estructurales, en la línea de prioridades que persigan cambios de fondo. Así, políticas asistencialistas —como las subvenciones para el inicio de actividades productivas o modernización de explotaciones (capítulo 4.3), o los programas de emergencia alimentaria (capítulo 3.7)— pueden entrar en contradicción con políticas de estructuración del tejido social —como aquellas centradas en estrategias de dinamización local agroecológica (capítulo 4.4)—; ya sea por su enfoque, por la disponibilidad de recursos o por las respuestas que genera entre la población. En todo caso, puede que prioridades estratégicas como la articulación del sector agrario no se logren por falta de receptividad entre la población; o por la dificultad de establecer consensos en torno a una política determinada —como el impulso de la agricultura ecológica en un territorio concreto—. En esos casos resulta complejo definir los pequeños pasos a ir dando para abonar el terreno de cara a cambios de mayor calado, pero debemos tener presente que lo urgente no



puede eclipsar a lo estratégico, o nos condenamos a seguir retrasando transformaciones imprescindibles.

En este sentido, otra de las cuestiones recurrentes en las propuestas recogidas en este libro es la necesidad de desarrollar planes y estrategias integrales y transversales, que resultan complejas por la necesidad de integrar y articular distintos ámbitos sectoriales y distintas escalas competenciales. Los procesos para coordinar, negociar y consensuar este tipo de planes requieren necesariamente una visión de largo plazo, pero pueden complementarse con proyectos y actuaciones experimentales en el corto plazo. Será preciso, por tanto, establecer objetivos concretos, considerando los que pueden tener un mayor impacto, potencial demostrativo y seguridad de éxito; fijar hitos temporales y hacer un esfuerzo en la comunicación desde los primeros momentos para dar un contexto de referencia a las actuaciones concretas que de otra forma pueden verse como parciales, insuficientes o faltas de coherencia.

### **Los ritmos y el desarrollo equilibrado de los nuevos espacios de acción**

Vinculado con lo anterior, la necesidad de resultados y la mayor velocidad ejecutiva que puede alcanzar la producción técnica de proyectos y programas, puede llevar a una disociación entre los avances institucionales y la capacidad de los tejidos socioeconómicos agroecológicos para adaptarse a las nuevas posibilidades que los primeros abren. Existe el peligro de querer abarcar mucho, y de legislar o desarrollar ámbitos públicos que los proyectos locales y alternativos no están en disposición de atender; y que por tanto sean absorbidos o copados por operadores de mayor tamaño y convencionales, tal y como se extrae de la experiencia brasileña (capítulo 5.2). Este peligro ha sido mencionado en otros trabajos, por ejemplo, respecto a la promoción del consumo de alimentos ecológicos, que las precarias redes de distribución locales y alternativas no son capaces de abastecer y que, por tanto, es absorbido por las grandes superficies comerciales (López García, 2012).

Asimismo, en diversos capítulos se ha llamado la atención sobre la necesidad de avanzar en el empoderamiento de quienes presentan distintas condiciones de vulnerabilidad: encontrarse en espacios rurales, ser pequeños/as, ser jóvenes, ser mujeres, carecer de recursos... (capítulos 3.10, 4.3, 4.5). Atender a estas múltiples demandas requiere implementar herramientas orientadas al apoyo de colectivos o perfiles concretos. Se hace necesario, por tanto, un desarrollo acompasado de nuevos espacios socioeconómicos impulsados o protegidos por la Administración, en los que se desarrolle un tejido socioeconómico local y alternativo, fuerte, versátil y autónomo. Esto no es tarea fácil, y mucho menos rápida. Requerirá de la construcción de espacios dinámicos de comunicación y participación entre ambos extremos; y también de un manejo inteligente de las presiones que puedan provenir de los actores convencionales. Espacios protegidos para el desarrollo de estos tejidos y la generación de nichos de innovación (como los «viveros agroecológicos», las «agroaldeas» u otros expuestos en los capítulos 3.5, 3.8, 3.10, 4.8, 4.9 o 5.1) pueden ser interesantes herramientas al respecto.



### **Articulaciones intersectoriales y multinivel**

Otra ley no escrita es la parcelación y la segmentación entre los distintos sectores de la Administración, que en algunos casos lleva a extremos absurdos, no ya solo por falta de cooperación, sino por la competencia y el conflicto abiertos. Esta fragmentación representa un reto de gran calado para el enfoque integral de las políticas que aquí se ha presentado. En muy raros casos existe una política pública alimentaria, sino que las competencias se encuentran repartidas entre distintas áreas de la Administración: medio ambiente, agricultura, consumo, territorio, industria, sanidad, educación u otros. En el caso de las estrategias alimentarias urbanas (capítulo 3.1), se intentan superar estas limitaciones construyendo órganos y programas formales que incluyan a distintas administraciones, tratando de dotar a la transversalidad de las políticas alimentarias de instrumentos de rango superior, o al menos equivalente, a las distintas políticas sectoriales. Sin embargo, esta posibilidad requiere de un fuerte esfuerzo y compromiso por parte de los estratos más altos de la Administración en cuestión, que se verá sin duda reforzado por una presión clara e inteligente por parte del tejido social.

El principio de subsidiariedad se plantea como premisa básica para actuar desde la proximidad y amplificar la capacidad de reacción y adaptación a los condicionamientos locales específicos, sin que esto quiera decir que se olvide la cooperación interlocal e interregional. Sin embargo, este principio choca con la división de competencias entre distintas escalas de la Administración, que supone a su vez un importante obstáculo para la puesta en marcha de políticas alimentarias integrales. En contadas ocasiones, los ayuntamientos tienen competencias en agricultura; y las competencias de sanidad y educación —que serían un fuerte punto de apoyo para el impulso de la alimentación ecológica— se sitúan mayoritariamente fuera de aquellos entornos municipales que pretenden impulsar programas de compra pública local y ecológica. Por otro lado, la perspectiva biorregional (capítulo 4.1.) requiere una coordinación intersectorial e interescalar profunda, atravesando los distintos niveles de la Administración, y a menudo desbordando las demarcaciones administrativas que han sido definidas con criterios ajenos a los biogeográficos.

La figura de las comarcas, con competencias específicas y transversales en la promoción económica, ha sido desarrollada en algunas comunidades autónomas (especialmente, Catalunya), con un importante impacto en el desarrollo de políticas integrales que incorporan el enfoque agroecológico. Sin embargo, la concertación de políticas coherentes que atraviesen y coordinen las escalas municipal y autonómica suponen un reto de primer orden, como en el ejemplo de los consorcios desarrollados en Jaén y Granada en la pasada década (capítulo 4.4). El desarrollo de figuras que articulan campo y ciudad, y especialmente figuras para la planificación integral en las Áreas Metropolitanas (como el caso de Barcelona) pueden ser también una herramienta con gran potencial en este sentido (capítulo 4.1). Sin embargo, el marco normativo estatal supone un importante límite para el desarrollo de políticas de gobernanza alimentaria multinivel, que aun se ha visto más limitado con la aprobación de la Ley (27/2013) de Sostenibilidad y Racionalización de la Administración Local. Este marco normativo no solo dificulta las posibilidades de



autogobierno —y, por tanto, de democracia— de las entidades locales de menor tamaño, sino que además impide el diseño de arquitecturas institucionales multinivel, accesibles para las comunidades locales y que contribuyan a su resiliencia socioecológica.

En todo caso, para enfrentar esta contradicción quizá podamos agarrarnos a alguna certeza. Se da un amplio consenso en la literatura científica internacional, que podemos corroborar desde los casos de buenas prácticas que hemos anotado en este texto, en que tejidos sociales fuertes, densos y diversos suponen un apoyo imprescindible para el salto de escala de las innovaciones sociales y técnicas para la sostenibilidad, y su anclaje en políticas públicas afines. La importancia de las redes sociales compuestas de agentes diversos se refuerza con el establecimiento de organismos de participación con reconocimiento formal, así como de estrategias elaboradas de forma participada y con carácter vinculante (capítulo 3.1). En este sentido, reconstruir un tejido de cercanía para la dinamización local de los sistemas agroalimentarios locales, apoyado desde la Administración, no solo es deseable sino también posible a nivel técnico y presupuestario (capítulos 4.3, 4.4, 4.8, 4.11 y 5.2). Una revisión crítica del papel crucial de la extensión agraria en el proyecto modernizador no debería ocultar las importantes transformaciones que tejidos sociotécnicos de ese tipo impulsaron; y, por lo tanto, creemos que puede ser deseable una reconstrucción del concepto de «extensión» desde las visiones de la dinamización local agroecológica.

### **Las escalas competenciales estatal y supraestatal**

En el presente libro nos hemos centrado en las escalas municipal y autonómica, por una simple cuestión de oportunidad política. También porque es en estas escalas en las que hemos podido encontrar una mayor riqueza de políticas públicas agroecológicas en curso, tanto en el Estado español como en otros territorios. De hecho, aunque se ha intentado incorporar la referencia de políticas agroecológicas en la escala estatal, ha resultado difícil encontrar referencias de calado en otros países, más allá del caso de Brasil (capítulo 5.2). Reconocemos, sin embargo, que esto supone una importante carencia para la tarea que hemos asumido con este libro.

Hay numerosas competencias relevantes para la agroecología que son exclusivas de la escala estatal y, en definitiva, las principales líneas maestras de las políticas agroalimentarias se fijan en la escala supraestatal, ya sea en la Unión Europea o a través de tratados y organizaciones para el fomento de la globalización capitalista, como son los muy contestados GATT, OMC, TTIP o CETA. Para organizaciones internacionales como La Vía Campesina, espacios políticos como la FAO o determinados órganos consultivos de la ONU se están convirtiendo en espacios preferentes de sus estrategias de incidencia. A su vez, los fuertes cambios acontecidos recientemente en el ámbito estatal de la política representativa señalan la urgente necesidad de desarrollar propuestas y herramientas de planificación de políticas agroecológicas en este ámbito.

En este sentido, cabe hacer el ejercicio de contrastar lo planteado en los bloques 2, 3 y 4 del presente libro con el contexto dibujado en el primer bloque. En general,



las políticas y regulaciones que pudieran resultar favorables a la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios se mueven en un contexto político y normativo general que va en su contra. Esta contradicción se resuelve en todos los casos a favor de las tendencias intensificadoras e insostenibles (ver capítulos 2.1, 3.5, 3.7, 4.1, 4.3, 4.4, 4.6 y el bloque 5), y se expresa de forma clara en la estructura de dos pilares de la política agrícola común de la UE (capítulo 5.1) o en los dos ministerios para la agricultura, de acción casi contrapuesta, que se crearon en Brasil en un periodo reciente (capítulo 5.2). La retórica de la UE, por ejemplo, afirma que el papel de la institución está en asegurar la diversidad de las agriculturas europeas, aunque dediquen el 75% del presupuesto al pilar de la intensificación. El otro 25%, que apoya en algunos casos orientaciones de sostenibilidad, se enmarca en un régimen sociotécnico y normativo<sup>236</sup> que empuja con fuerza hacia la convencionalización de las alternativas puestas en marcha.

La generalidad de este tipo de situaciones, cuando ha sido posible generar espacios institucionales de apoyo a transiciones agroecológicas, debería hacernos reflexionar desde una perspectiva estratégica acerca de la coexistencia, en todos los niveles, de políticas alimentarias con enfoque agroecológico dentro de un marco dominante de políticas globalizadoras y de intensificación, con una fuerte hegemonía del enfoque productivista en las políticas agroecológicas que se ponen en marcha (capítulo 5.2). De nuevo, la única opción para abrir un mayor espacio a los enfoques agroecológicos dentro de las instituciones públicas serán unas organizaciones de base fuertes y estructuradas, con propuestas y mensajes claros y un buen relato que transmitir en los espacios de toma de decisión, al personal técnico y funcional, y al resto de la sociedad. La experiencia de Brasil muestra sin embargo que, hasta el momento, esto no ha sido suficiente. Sin duda, hasta que el equilibrio de fuerzas en el conjunto de las administraciones no cambie, esta situación contradictoria se mantendrá. A su vez, la fuga de la toma de decisiones en el sector agroalimentario hacia escalas territoriales superiores (UE, OMC, tratados de libre comercio, etc.) hace necesario mantener una estrategia de acción combinada a distintas escalas.

### **Políticas proactivas vs. reconstrucción del sistema agroalimentario**

Para finalizar este apartado de conclusiones generales que se pueden extraer del libro, cabe realizar una matización, que bien pudiera ser una disculpa. Como la persona lectora ya habrá notado, hay importantes ausencias en este texto, a la

236 Recientemente se está dando un importante debate sobre las transiciones hacia la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios en la literatura científica, desde la perspectiva de los regímenes sociotécnicos y la perspectiva multinivel. Para profundizar en este debate puede consultarse, entre otros, cualquiera de los muchos textos publicados por Philipp McMichael acerca del concepto de «regímenes alimentarios» (*food regime*), o una interesante revisión bibliográfica de Ika Darnhofer (2015) acerca de la aplicación de la *Multi-Level Perspective* al estudio de las transiciones agroalimentarias hacia la sostenibilidad: «Socio-technical transitions in farming: some key concepts», en A.L. Sutherland, I. Darnhofer, G.A. Wilson y L. Zagata: *Transition pathways towards sustainability in agriculture. Case studies from Europe*. Oxfordshire: CABI.

hora de pensar en la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios, y especialmente en su sostenibilidad social. Por ejemplo, no se ha tratado nada en relación con temas importantes o de actualidad creciente, como pueden ser la globalización agroalimentaria; la (sobre)explotación de la fuerza de trabajo (especialmente extranjera); el despoblamiento del medio rural; la contaminación y agotamiento de suelos y aguas; la problemática y alternativas en torno a la pesca, etc. En efecto, en los artículos centrales del libro (bloques 3, 4 y 5) se ha optado de forma clara por, en la opinión del equipo editor, propuestas novedosas, muy específicas y a la vez suficientemente desarrolladas y propositivas del enfoque agroecológico. Se han priorizado ámbitos de las políticas públicas que quizá no encuentran hueco en otras publicaciones o líneas de trabajo con enfoque crítico. Sirvan estas líneas, en todo caso, para asumir y explicitar este sesgo que plantea el presente texto.

De alguna forma, se han tratado de plantear propuestas que abran y protejan los nichos de innovación socioecológica que se plantean desde la perspectiva agroecológica. Por ello nos hemos centrado en políticas proactivas, creativas, de dinamización... y no tanto en otras políticas más enfocadas a la limitación o corrección de los gravísimos desajustes que el sistema agroalimentario industrial y globalizado está generando. Sin embargo, entendemos que ambas aproximaciones —la de la «innovación» y la de la «corrección»— están profunda y ampliamente interrelacionadas, y que cualquier política agroecológica debería desplegar enfoques integrados en los que haya una fuerte coherencia conjunta. Entendemos, además, que ambas líneas de acción se refuerzan mutuamente: resultará más fácil desarrollar medidas para la limitación de la contaminación difusa por fitosanitarios si tenemos disponible un modelo agrario alternativo; y, por otro lado, será más fácil extender las prácticas agroecológicas de manejo agrario si se reducen o eliminan las muchas formas de apoyo —directo<sup>237</sup> e indirecto— a la agricultura industrial que hoy están en marcha.

---

237 Un texto clave, si bien un poco anticuado, acerca de la relación directa entre subvenciones agrarias y contaminación agraria se puede consultar en A. Carricondo y C. Peiteado, 2010. *¿Quién contamina cobra? Relación entre la política agrícola común y el medio ambiente en España*, Madrid: SEO-Birdlife/WWF España.



## 6.2. Algunos debates operativos que quedan abiertos

En la actualidad existen en el ámbito agroecológico internacional debates teóricos que presentan importantes implicaciones para el diseño de políticas públicas. Algunos de ellos serían los relacionados con las escalas de la transición agroecológica, la ecointensificación en las producciones agrarias o el papel del Estado en dicha transición. En las siguientes líneas pretendemos incidir en esta perspectiva operativa, tratando de presentar algunos debates abiertos que han surgido en torno a la redacción del presente texto y que serían susceptibles de trasladarse a los diversos contextos de implementación de políticas agroecológicas.

### **Agroecología y agricultura ecológica: un par confuso**

La agroecología se ha extendido, como concepto, por los movimientos sociales transformadores como sinónimo de agricultura sostenible con potencial de transformación social. Contemporáneamente, en algunos casos se ha entendido la agricultura ecológica certificada como un producto-mercancía, estandarizado y de nicho, destinado a las clases altas. Por otro lado, la agroecología emerge en el debate internacional como una propuesta de ecointensificación, y países como Francia hacen bandera de la agroecología como línea oficial del Ministerio de Agricultura,<sup>238</sup> desde la visión del «crecimiento inteligente y sostenible» que promulga la Unión Europea para el sector agroalimentario. Por ende, numerosas iniciativas de producción agraria, entidades asociativas e incluso organizaciones profesionales agrarias hablan de «producciones agroecológicas», sin referirse a producciones que cumplen con la normativa de producción ecológica (Reglamento CE 834/2007), sino más bien hablando de producciones agrarias de pequeña o mediana escala que tratan de alcanzar la viabilidad económica comercializando a través de circuitos cortos o locales de comercialización. Las decenas de definiciones que podemos encontrar en internet acerca de la agroecología no ayudan a discernir certezas en este debate.

En efecto, el reglamento europeo de agricultura ecológica muestra sin pudor numerosas contradicciones entre su declaración inicial de intenciones y las formas de manejo agrario que certifica, escondiendo una gran diversidad de realidades a veces contrapuestas. Además, la forma en que establece el control es tremendamente farragosa, especialmente para las fincas más diversificadas o «agroecológicas», y a menudo cara; además de basarse en la idea de que «quien no contamina, paga más». De alguna forma, penaliza aquellos modelos productivos más afines con los

238 Se puede consultar el Proyecto Agroecológico del Ministerio de Agricultura francés: <http://agriculture.gouv.fr/agriculture-et-foret/projet-agro-ecologique>



principios de la agricultura orgánica,<sup>239</sup> lo cual ha llevado a numerosas iniciativas a prescindir de la certificación oficial, ya que no resulta útil en su papel de proteger las agriculturas más sostenibles. La rigidez en el control administrativo, a su vez, dificulta procesos de transición en finca graduales y pausados, que permitan a las producciones convencionales ir introduciendo gradualmente cambios a la vez que conjuran los miedos a pérdidas abruptas en los rendimientos. Sin embargo, en nuestra opinión, las producciones agroecológicas, estén certificadas o no como ecológicas, jamás pueden cubrir unos estándares productivos que rebajen los que exige la certificación oficial, ya que estos son de por sí suficientemente bajos.

Todo esto, vinculado a las visiones defensivas que hoy son hegemónicas en el sector agrario convencional, nos coloca en una situación difícil para generar transiciones masivas hacia la sostenibilidad en las producciones agrarias. Si alguna gente rechaza la agricultura ecológica, y el manejo agroecológico es algo demasiado ambiguo, ¿qué tipo de manejo agrario queremos impulsar? La perspectiva de la transición agroecológica como proceso hacia la sostenibilidad en el sistema agroalimentario permite dibujar itinerarios adaptados a las condiciones biofísicas y contextos culturales de cada finca, en los que la certificación de la finca como agricultura ecológica puede estar presente o no. Sin embargo, en este proceso se debería alcanzar un momento en el que, al menos, no se contaminen y se produzcan alimentos sanos y adaptados al contexto. El Reglamento 834/2007 podría ser un punto de partida en este sentido, pero ¿es un punto de paso imprescindible? ¿Pueden incluir los sistemas alimentarios agroecológicos formas productivas que no cumplan los estándares mínimos de la agricultura ecológica certificada? La certificación oficial de las producciones ecológicas ¿es una defensa social y política para los manejos productivos agroecológicos, o es simplemente una herramienta de mercado por la que no merece la pena pelear?

### **Alianza campo-ciudad y mundo rural vivo: ¿una paradoja?**

La alianza campo-ciudad se está convirtiendo en un nuevo mantra. En el contexto europeo, la expansión urbana prácticamente ha hecho desaparecer el espacio rural, pasando de unas áreas metropolitanas más o menos contenidas a complejas ciudades-región, con diversas centralidades. La hegemonía urbana estructura funcionalmente el territorio en un radio de influencia cada vez mayor, y por ello cabe preguntarse qué supone la planificación de los sistemas alimentarios de estos espacios. Si no se pone en cuestión la misma realidad, funcionamiento y deriva de lo que es y puede ser la ciudad y lo que es y puede ser el campo, corremos el riesgo de desvirtuar aún más los dos ámbitos y profundizar la insostenibilidad e inequidad del actual modelo territorial y alimentario (capítulos 3.3 y 4.1.).

Por otra parte, y desde la realidad de los movimientos agroecológicos, la alianza campo-ciudad se plantea como un deseo/anhelo que permita aunar fuerzas en

<sup>239</sup> En los últimos años se ha tratado de reformar el reglamento europeo sin llegar a consensos. Las propuestas de la Comisión Europea rebajaban diversos estándares que facilitaban las cosas, especialmente a operadores agroindustriales de mayor tamaño. Sin embargo, no fue posible llegar a acuerdo. Se espera que en poco tiempo este debate se vuelva a abrir.



la construcción de redes alimentarias alternativas, y en la relocalización o territorialización de los sistemas agroalimentarios. Un elemento en torno al cual se está estableciendo una complicidad cognitiva entre el campo y la ciudad (capítulo 3.9). Las ignoradas problemáticas del medio rural dialogan con la precaria situación de las periferias urbanas en el desarrollo de novedosas propuestas agroecológicas: desde el crecimiento exponencial de la agricultura urbana y las iniciativas agroecológicas impulsadas por asambleas de parados en las periferias, a las demandas crecientes de comedores escolares saludables o la preocupación por habilitar circuitos comerciales de proximidad (capítulos 3.1, 3.2 y 4.11 entre otros). Después de años de darse la espalda, la ciudad tiende la mano al campo esperando encontrar un nuevo protagonismo rural y agrario que desde la defensa de sus singularidades y demandas apueste por esta imprescindible reconciliación. Igual que la piedra clave determina la construcción de un arco, dando estabilidad a la unión de las piezas situadas entre dos pilares, lo que la situación demanda es repensar y reconstruir esta relación, dejando de pensar aisladamente en políticas urbanas y políticas de desarrollo rural.

Es en este sentido en el que se plantean ideas como la de biorregión como unidad compleja de organización (capítulo 4.1), que se articula y coopera con otras semejantes; o la idea de sistemas alimentarios de ciudad-región<sup>240</sup>. Una reivindicación que choca con las actuales fronteras administrativas, las estructuras competenciales, los esquemas identitarios heredados... difíciles de resolver en el corto plazo. Más que respuestas cerradas se nos ocurren una serie de preguntas que conviene tener presentes: ¿Cómo articular espacios de planificación territorial transversales campo-ciudad? ¿Qué figuras de gestión deberíamos impulsar? ¿Cómo asegurar el protagonismo rural para que el polo urbano no lo subordine a sus intereses? ¿Cómo comenzar a plantear un reequilibrio real entre poblaciones y actividades económicas en ambos medios? Estas preguntas deberían trasladarse también a los propios espacios del activismo social, que de hecho presentan un sesgo urbano profundamente desequilibrante.

De hecho, podemos afirmar que el desarrollo del movimiento social agroecológico, en el Estado español, ha sido mayoritariamente urbano. A pesar de que el sector productor adquiere un protagonismo creciente, así como algunas de sus organizaciones profesionales, el movimiento por la agroecología se ha desarrollado mayormente vinculado a los grupos de consumo, y más tarde en base a las plataformas y coordinadoras locales por la soberanía alimentaria y las iniciativas de agricultura urbana comunitaria. En los discursos de la agroecología urbana, a menudo, la realidad rural se encuentra ausente y el sujeto rural o no está o aparece como un sujeto abstracto e idealizado, con débil relación con la contradictoria realidad

240 Este concepto ha sido impulsado por la FAO desde principios de la década pasada, especialmente a través del programa «Food for the Cities». En el sitio web <http://cityregionfood-systems.org/> es posible encontrar una definición y diversos documentos y herramientas prácticas para la promoción de sistemas alimentarios de ciudad-región.



rural actual.<sup>241</sup> Las incomprensiones entre el sector agrario y el ecologismo —en las que profundizaremos más adelante— se dan fundamentalmente en poblaciones urbanas, y a menudo en relación con aquellas más implicadas en el movimiento agroecológico a través de grupos de consumo. A veces, lo que se exige a las personas que producen para las redes agroecológicas de distribución tiene muy poca relación con su realidad cotidiana debido al desconocimiento de las dificultades que envuelven a la producción agraria profesional.<sup>242</sup>

Asumiendo que la transición hacia sistemas agroalimentarios locales y sostenibles tiene su mayor debilidad en la producción, resulta necesario realizar un esfuerzo para desplazar del centro del sujeto productor agroecológico el perfil de joven neorrural de origen urbano. Es urgente e imprescindible abrir las perspectivas para incorporar a esa mayoría de pequeñas producciones agrarias convencionales que hoy están en crisis y que desearían producir y comercializar en base a otros modelos, si lo creyesen posible. No hay camino que recorrer si no se logra dotar de un protagonismo claro al sector productor, y fomentar que este desarrolle sus propios espacios, formas y discursos en torno a las redes alimentarias alternativas<sup>243</sup>. Una compleja tarea que va a exigir de la apertura de espacios de encuentro entre gentes de campo y gentes de ciudad, de forma que se incorporen las poblaciones rurales en la planificación de las redes alimentarias alternativas urbanas desde una perspectiva biorregional.

### **La tensión entre sector agrario y ecologismo**

La agricultura ecológica ocupa hoy en el Estado español poco más del 5% de la superficie agraria útil, e incluye a poco menos del 3% de las explotaciones agrarias. Las tierras y otros medios de producción, incluido el saber-hacer agroalimentario industrial, están en manos de operadores convencionales. El perfil mayoritario de productor/a agrario/a está fuertemente imbuido de una ideología productivista e industrial, y presionado por los mercados y las políticas alimentarias globales para disponer estrategias de manejo crecientemente agresivas sobre los ecosistemas y la fuerza de trabajo. Este sesgo se muestra especialmente descarnado en el sector agroindustrial, que si bien está caracterizado por una gran mayoría de micropymes que operan en el entorno local, muestra una clara hegemonía de las grandes

241 Encontramos una excelente discusión sobre estos aspectos en M. Badal, 2014, *Vidas a la intemperie. Notas preliminares sobre el campesinado*. Madrid: Campo Adentro.

242 Este aspecto se recoge, en relación con las necesidades formativas de las nuevas incorporaciones a la producción agroecológica, en los capítulos 3.8 y 3.10.

243 Podemos encontrar una discusión de este enfoque metodológico en D. López García, 2012, «Tejer agroecología. Las metodologías participativas en la construcción de Circuitos Cortos de Comercialización para la Agricultura Ecológica». En Simón, X. y Copena, D. (Coords.): *Iniciativas agroecológicas innovadoras para la transformación de los espacios rurales*. *Actas del IV Congreso Internacional de Agroecología e Agricultura Ecológica*. Vigo: Universidade de Vigo, pp.: 313-344.



empresas que operan en la escala global.<sup>244</sup>

En general, los discursos hegemónicos en el sector agrario son explícitamente antiecológicos, y no tanto entre las direcciones de las organizaciones profesionales y cooperativas, que se han ido adaptando a las presiones sociales que demandan una mayor sostenibilidad alimentaria. Las sensibilidades antiecológicas se expresan especialmente entre los agricultores (y resaltamos el género masculino)<sup>245</sup> como una cuestión identitaria, de autodefensa frente a una sociedad que les ha forzado a adoptar el manejo industrial, y que ahora les abandona a los mercados globales mientras les critica sus «despropósitos» productivistas. En este sentido, las campañas que se han lanzado desde el ecologismo para la sostenibilidad en el sistema agroalimentario —contra los transgénicos, contra el glifosato, poniendo en cuestión una ganadería extensiva que amenaza los hábitats de la fauna silvestre, etc.— son percibidas como un ataque directo a aquellas formas de manejo agrario que permiten mantener una renta mínimamente digna y, en definitiva, hacia la forma de vida de los y las agricultoras.

No pretendemos, en ningún caso, disculpar el gravísimo impacto ambiental y social de los manejos agrarios industriales, pero creemos que para alcanzar transformaciones masivas hacia la sostenibilidad en los modelos productivos es necesario encontrar intereses comunes entre el sector agrario y el resto de la sociedad. Se trata de construir conjuntamente soluciones que permitan una remuneración digna de un trabajo agrario sostenible a la vez que diseñar itinerarios de transición adaptados a las distintas situaciones que se dan, de tal forma que estos sean comprensibles para las subjetividades rurales y agrarias. Transiciones en las que el sector agrario recupere el protagonismo sobre sus formas de hacer y de vivir. Sin duda, elevar la autoestima individual y colectiva del sector es un paso imprescindible para el surgimiento y la difusión masiva de innovaciones agroecológicas en nuestro medio rural. Para ello, el enfoque de la transición agroecológica no puede ser de enfrentamiento y difamación de la población rural, sino de entendimiento mutuo y búsqueda de complicidades y horizontes comunes.

### **Género, transición agroecológica y economía feminista**

Como ya se ha comentado en el capítulo 4.7, en el sector agroecológico se observa un sensible sesgo femenino. En el sector del consumo, la presencia de mujeres es a menudo mayoritaria; y en el de la producción es, cuando menos, muy superior a la que se observa en el sector agrario convencional. El sector agroecológico puede ser por lo tanto un importante espacio para el desarrollo socioprofesional

244 Como botón de muestra, se puede consultar el reparto de ayudas de la PAC, cuyos mayores beneficiarios en el Estado español son grandes empresas agroindustriales y de comercialización (ver VSF, 2011, *Una injusticia llamada PAC*: <http://vsf.org.es/una-injusticia-llamada-pac>); o las declaraciones iniciales del reglamento europeo FEADER (2015-2020), que define como uno de los principales objetivos de las políticas agrarias el abastecer de alimentos de calidad a la agroindustria europea.

245 Ya que las sensibilidades rurales femeninas son mucho más abiertas a las visiones agroecológicas, como se discutirá en el siguiente epígrafe.



de las mujeres. Pero al mismo tiempo sigue siendo espacio agrario, y por tanto un espacio hostil para ellas. Las condiciones estructurales del sector agrario, tanto socioculturales como administrativas, también dificultan este desarrollo, como se ha comprobado después del fiasco de la Ley sobre Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias (35/2011); así como la insostenibilidad social en el medio rural, que carga sus desequilibrios especialmente sobre las mujeres<sup>246</sup>. Esta potencialidad, por lo tanto, se encuentra con importantes límites que a su vez menoscaban el potencial transformador que las propuestas feministas podrían plantear para las transiciones hacia la sostenibilidad en el sistema agroalimentario.

La cuestión de género se convierte, desde la perspectiva de la sostenibilidad social de las poblaciones rurales, en un reto clave para la transición agroecológica (Siliprandi y Zuluaga, 2012). Desde una perspectiva feminista cabe definir al menos dos ámbitos en los que profundizar en la relación sobre agroecología y género. Por un lado, en el análisis de las desigualdades de género en la cadena agroalimentaria y el medio rural, y en las posibles formas de superar estas desigualdades hacia un modelo más *sostenible*. Este ha sido el enfoque del capítulo 4.7 del presente texto, y quizá en el que se ha realizado un mayor avance en otros textos. A pesar de ello, las condiciones de vida de la mujer —especialmente de la denominada «generación soporte»<sup>247</sup>— en el medio rural y en el sector agrario sigue sin mejorar, y la tendencia hacia la intensificación hará que estas sigan siendo excluidas del sector agrario como a lo largo de todo el siglo XX. El éxodo rural sigue avanzando en la mayor parte del medio rural peninsular y este proceso es marcadamente femenino. Cualquier política agroecológica debe encontrar formas de dar cauce a los proyectos vitales de las mujeres rurales y «neorrurales», y esto no parece una tarea sencilla.

Por otro lado, se abre otra nueva perspectiva en la línea de la economía feminista y el ecofeminismo, en cuanto a las formas de producción social y la circulación de los alimentos. Los proyectos agroecológicos plantean nuevas formas de economía que pongan la vida en el centro y rearticulan las relaciones entre la economía productiva y la economía reproductiva (López García, 2015). Las economías comunitarias, como forma de reorganizar lo económico y lo social y cultural, ponen el énfasis en el valor de uso frente a los valores de cambio, y en formas de circulación económica que fortalezcan y reproduzcan el lazo comunitario. Algunos modelos de redes alimentarias alternativas, tales como la denominada Agricultura Sostenida por la Comunidad tratan de revertir la ley del valor desde esta perspectiva, yendo más allá de los precios de mercado y en algunos casos de la propiedad privada de los medios de producción. Sin embargo, la condición parcial

246 Se puede consultar un interesante trabajo que aporta datos elocuentes sobre estos aspectos en el mundo rural español de la actualidad: L.A. Camarero Rioja (Coord.), 2009, *La población rural en España: de los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Barcelona: Fundación La Caixa.

247 L.A. Camarero Rioja (coord.) (*ídem*), denomina «generación soporte» a aquella que incluye a mujeres rurales de edades medias, que se ven obligadas a sostener las vidas de sus mayores (y los de sus cónyuges) y de sus hijos. Esto supone una carga de trabajo extra que se añade a otros condicionantes como la invisibilidad de sus trabajos o la dificultad física para la movilidad.



de las redes alimentarias alternativas no permite aliviar o reconducir la presión que la sociedad heteropatriarcal y capitalista ejerce sobre los cuidados y los cuerpos de las personas. Y probablemente estas redes alimentarias —por sí solas— no puedan ser la herramienta que revierta esta expresión de la violencia capitalista sobre las comunidades.

El marco heteropatriarcal y capitalista en el que se desarrollan las iniciativas de economías alternativas les impone algunas implicaciones prácticas y cotidianas. Por ejemplo, personas —normalmente, mujeres— que dedican un tiempo importante de su vida al cuidado de otras —sus mayores o sus menores—, a menudo se ven obligadas a dejar proyectos que requieren a su vez una importante dedicación de tiempo (un grupo de consumo, o hacer la compra en varios pequeños establecimientos especializados en pocos productos). O personas que no tienen una entrada estable y suficiente de ingresos monetarios tendrán dificultad para consumir productos locales y ecológicos, o para acceder a los medios de producción. La inequidad social, junto a la desarticulación de los lazos y bienes comunitarios, hace que todas y todos seamos más vulnerables frente a la presión del capitalismo. Y los proyectos agroecológicos son débiles para combatir esto por sí solos. Para desarrollar su potencial, los espacios de innovación agroecológica deben conectarse con otros espacios de innovación socioeconómica en proyectos comunitarios más amplios, que logren gestionar una mayor diversidad de facetas de la vida privada y colectiva poniendo la vida en el centro de la economía.

### **Economía solidaria, bienes comunes... ¿Qué modelo económico para la agroecología?**

Las redes alimentarias alternativas con enfoque agroecológico toman distintas formas que tratan de poner en práctica una diversidad de lógicas económicas no capitalistas, que se pueden agrupar en tres tipos:<sup>248</sup>

- Una *economía de los intercambios justos*, en los que a través de precios monetizados se trata de lograr un ingreso para quien produce (de forma que remunere adecuadamente su trabajo sin explotación humana ni de los agroecosistemas) a la vez que trata de ofrecer a quién consume el alimento a un precio justo y accesible, no mediado por la obtención de beneficios sino por unos costes de producción ajustados. Este tipo de relaciones económicas se explora en las cooperativas de productores y consumidores, en muchos de los modelos de cooperativas y asociaciones de productores/as, o la gran mayoría de los grupos de consumo o mercadillos de productores/as que hay en nuestros territorios.
- Una *economía de los valores de uso*, en la que se establecen asociaciones directas entre producción y consumo, se comparte el riesgo de las producciones agrarias y en algunos casos también la propiedad sobre los medios de producción. La circulación de los alimentos no se regula a través de los precios de mercado,

248 Esta reflexión acerca de los tres tipos de economía en las redes alimentarias alternativas está tomada del prólogo a la 2ª edición de D. López, 2015 (*idem*).



sino a través de criterios colectivos en los que una comunidad determinada define el valor que tiene sostener la actividad agraria en una o varias fincas, y la provisión de alimentos para las personas consumidoras asociadas. Así pasamos de un esquema de compraventa a otro de organización colectiva de la circulación de los alimentos. Entre todas las personas asociadas se sostiene una actividad que tiene sentido para esta comunidad, o mejor dicho, que tiene un valor y una utilidad sociales —valor de uso— porque esa comunidad lo ha decidido así de forma consciente e independientemente de los mecanismos de asignación de valor a través del mercado. Esta es la lógica de los modelos de «agricultura sostenida por la comunidad».

- Una *economía del don*, en la que los intercambios no están mediados por su valor inmediato, e incluso se puede entender que no hay intercambios, sino mecanismos comunitarios de gestión de los excedentes y las carencias entre los distintos miembros de la comunidad, desde una percepción subjetiva de abundancia. Las personas o entidades miembros de la comunidad aportan al espacio común o a miembros individuales de aquella los recursos que no van a necesitar —que pierden así su valor de uso para quién los produce—, sin esperar ningún retorno directo y sin guardar una contabilidad del aporte. De esta forma, los aportes de los distintos miembros al espacio común van cubriendo diversas necesidades colectivas a través de mecanismos de redistribución dirigidos en base a las necesidades existentes. Este esquema es mayoritario hoy en día en nuestra sociedad, aunque su importancia real esté invisibilizada y desvalorizada. Desde esta lógica de los bienes comunes, se realizan los cuidados e innumerables procesos económicos cotidianos, como las donaciones cruzadas e informales (que *no* son trueque) de pequeños excedentes agrarios en nuestros pueblos.

Esta pluralidad de lógicas económicas se encuentra presente en las redes alimentarias alternativas de carácter agroecológico y conviven en ellas de forma más o menos armónica. La saludable existencia de estos variados experimentos económicos, por parciales, fragmentarios o inacabados que puedan resultar deviene imprescindible en periodos de crisis e incertidumbre, pues estas prácticas alternativas innovan y ponen a disposición de la sociedad estructuras y patrones que pueden ser funcionales ante las necesidades del futuro.

No debemos apostar por una sola vía de trabajo, o por un conjunto limitado de formas socioeconómicas más o menos alternativas, sino arriesgarnos y experimentar prácticas de cara a maximizar sus potencialidades y enfrentar sus limitaciones, sin miedo a equivocarse. Una iniciativa que piensa es una iniciativa que da qué pensar, en la que aprendizajes y debates se irán abriendo y complejizando de la mano del desarrollo o combinación de estas otras lógicas económicas.

La experimentación con distintas formas de organización económica no capitalista es una tarea en la que en los últimos años se afanan distintos movimientos y organizaciones sociales transformadoras. Destacamos experiencias como el



impulso de herramientas económicas y financieras para la soberanía alimentaria en el Estado español de la Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS), que se mueven entre los intercambios justos y la economía del don. En este sentido, se está realizando un importante esfuerzo teórico por acercar ambos paradigmas que se plasma en propuestas prácticas como la «Carta por la Soberanía Alimentaria desde nuestros municipios»<sup>249</sup> o la incorporación de proyectos agroecológicos, ya sean de producción o consumo, a los proyectos locales de Mercados Sociales.<sup>250</sup> O el impulso de los modelos de agricultura sostenida por la comunidad que se está dando con la redacción de la Carta Europea de los CSA (por sus siglas en inglés) desde 2013, en la línea de los valores de uso.<sup>251</sup> Creemos que profundizar en este debate acerca de las formas económicas concretas a impulsar, como movimientos y desde una perspectiva política, puede resultar de gran interés estratégico.

Sin embargo, al igual que en el apartado anterior, estas propuestas dejan abiertos nuevos interrogantes en relación con los amplios retos a los que nos enfrentamos: ¿cómo trasladar estas lógicas que funcionan en ámbitos comunitarios a una escala mayor? ¿Cómo aprovechar el aprendizaje y la innovación social desarrollados sin desvirtuarlos? ¿Qué capacidad real de transformar el modelo económico tienen más allá de la conformación de «islas» que corren el riesgo de caer en la autocomplacencia?

### **Las relaciones entre institución y movimientos sociales**

Los ciclos de movilización se definen por la intensificación de la conflictividad, la difusión de la acción colectiva entre grupos sociales no movilizados, el ritmo acelerado en las innovaciones sociales y la creatividad en los repertorios de protesta, en una secuencia que obliga a una mayor interacción entre disidencia y autoridades (Tarrow, 2014). Una intensidad en el conflicto y una interacción que han desembocado en una transformación radical del escenario político, con la apuesta por entrar en las instituciones. Este «asalto institucional» podría considerarse como una lógica continuación del ciclo de movilización social nacido el 15M, siempre y cuando permita alargar su onda expansiva y no taponarla.

Esta nueva coyuntura exige defender como una conquista irrenunciable la autonomía política de los movimientos sociales, así como su capacidad de crítica y movilización, pero también plantea el reto de salir de la zona de confort y abandonar posiciones resistencialistas. Un enfoque que el politólogo Boaventura de Sousa Santos denomina «la apuesta por el Estado como novísimo movimiento social», pues ni el principio del Estado ni el de la comunidad pueden garantizar aisladamente, vista la imposición avasalladora del principio de mercado, la sostenibilidad de las interdependencias no mercantiles. Si en el pasado se buscó democratizar el monopolio regulador del Estado, ahora se debe, ante todo, democratizar la desaparición de ese monopolio (Santos, 2005).

249 [http://www.economiasolidaria.org/carta\\_soberania\\_alimentaria](http://www.economiasolidaria.org/carta_soberania_alimentaria)

250 [http://www.economiasolidaria.org/mercado\\_social](http://www.economiasolidaria.org/mercado_social)

251 Este proceso de debate está siendo impulsado por la red internacional Urgenci. Se puede profundizar en cómo se está desarrollando este debate en el siguiente enlace: <http://urgenci.net/the-common-ground-project-europe-2015/>



La nueva coyuntura institucional puede prolongar, relanzar y fortalecer las innovaciones sociales, reconociendo el papel de los movimientos agroecológicos a la hora de coproducir las políticas públicas. Reinventar la relación con las instituciones es una tarea que en muchos territorios se está resolviendo en la práctica, pues estas temáticas estaban fuera de la agenda política, lo que exige un reacomodo de los movimientos a la nueva situación. Algunas interrogantes que desde diversos municipios se compartirían serían: ¿Cómo mantener la autonomía a la par que se participa del diseño de políticas públicas? ¿Somos capaces de conjugar protestas y propuestas?, ¿Pueden las instituciones acomodarse a los ritmos de los procesos de creación colectiva? ¿Cómo debe/puede el movimiento agroecológico responder frente a la demanda por parte de las instituciones de soluciones rápidas y eficientes? ¿De qué manera gestionar la conflictividad sin caer en la confrontación con instituciones afines?

### **Las dialécticas entre la construcción de alternativas socioeconómicas de base y la acción de incidencia y resistencia**

El objetivo de las políticas públicas agroecológicas y por la soberanía alimentaria no es que las poblaciones urbanas nos volvamos a los pueblos, pero se sustentan en las ideas de reequilibrio territorial y de que necesitamos mucha más gente viviendo y produciendo en el campo, mediante prácticas agroecológicas. Y para ello hace falta un fuerte apoyo del conjunto de la sociedad, especialmente de los actores comprometidos con la sostenibilidad y la justicia social. Desafíos como el cambio climático, la crisis energética o la creciente desigualdad social han transformado las prioridades para el presente<sup>252</sup> y exigen una acción política de envergadura, capaz de afrontar lo que Jorge Riechmann ha bautizado como «el siglo de la Gran Prueba».

Lo rural y lo agrario volverán a jugar un papel central en esta Gran Prueba. Como hemos ido viendo en el presente libro, ya existen un gran número de iniciativas y propuestas para una revitalización sostenible y transformadora de lo agrario. Ahora necesitamos profundizar en ellas, reforzarlas y adaptarlas a cada contexto; pero también defender los espacios que se van abriendo respecto a las agresiones y amenazas que, cada vez desde escalas territoriales más amplias, pretenden limitar estos desarrollos. La construcción de alternativas para el sistema alimentario es una tarea difícil y pesada, que requiere tiempo y esfuerzo, lo que probablemente entra en conflicto con el mantenimiento de las formas clásicas de activismo más acostumbradas a la denuncia y la resistencia frente a los ataques de los poderes globales. Necesitamos sostener una doble agenda, que sustente ambas formas de acción social colectiva: resistencia ante la mercantilización de la alimentación y la privatización de recursos naturales, así como construcción de alternativas de producción, distribución y consumo que funcionen bajo otras lógicas. Nos urge articular ambas líneas de acción mediante diálogos cómplices, de forma que cada persona y colectivo trabaje desde donde se sienta más cómodo y desde donde sus aportes sean más significativos.

Además de enfrentar los conocidos caballos de batalla como la política agrícola

252 En la línea que ha señalado recientemente Naomi Klein, 2015. *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*. Madrid: Paidós.



común, debemos estar dispuestos a enfrentar las nuevas amenazas que aparecen en el horizonte, como los acuerdos internacionales de libre comercio TTIP, CETA, etc. Esta constituye una tarea compatible con reconstruir sistemas alimentarios alternativos que persigan la búsqueda activa de una autonomía local, que les permita desconectarse de las lógicas globales que determinan desde fuera los usos y prácticas existentes sobre los territorios y sus recursos. Urge la construcción de narrativas y experiencias prácticas coherentes que integren los procesos políticos, sociales y económicos transformadores que vamos desarrollando, abriendo espacios colectivos en los que prevalezca la alegría de vivir y producir, y que a la vez sean capaces de enfrentarse a la barbarie del capitalismo globalizado.

### **Transformación como proceso educativo y educación como proceso transformador**

Todo proceso de democratización de la sociedad implica un acto de *justicia cognitiva* capaz de evitar el desperdicio de saberes y prácticas silenciadas por las producciones científicas y teóricas dominantes, así como de promover experiencias interculturales de reconocimiento mutuo basadas en una democratización de la producción y gestión del conocimiento (Santos, 2005). Desde esta óptica, los movimientos sociales y las organizaciones populares devienen actores educativos, más allá de que dispongan de espacios formativos formalizados o no. La acción política desarrollada para conseguir sus objetivos debe incidir en la reconfiguración de los ámbitos de saber y de conocimiento de una sociedad.

Una concepción dinámica del cambio social, inspirada en Paulo Freire, supone asumir que se trata de un proceso que implica transformarse transformando. Esto convierte, de forma consciente o inconsciente, a los movimientos sociales en un sujeto educativo capaz de incidir a la hora de generar climas, dinámicas organizativas y espacios formativos desde los que combinar la transformación individual, la de las propias organizaciones y el contexto en el que estas se insertan (Zibechi, 2007). Todo ello mediante la aplicación de metodologías no invasivas, sino participativas y dialógicas.

Existe un diálogo histórico entre las dinámicas organizativas de los movimientos sociales y la democratización del conocimiento (educación popular, investigación participativa, pedagogías críticas...). Si afirmamos que uno de los principales campos de batalla en los que juegan las propuestas agroecológicas es el cultural, resulta evidente la necesidad de enfrentar desde espacios formativos específicos la hegemonía capitalista, patriarcal, individualista e industrialista. Una cultura alternativa no puede improvisarse. Otro debate es si estas necesidades formativas que combinen saberes abstractos (funcionamiento, impactos y estructuración del poder en el sistema agroalimentario global e industrial...) y la adquisición de los aprendizajes instrumentales necesarios (manejos, herramientas y habilidades para la dinamización sociopolítica...) pueden ofrecerse desde las políticas públicas.

Las ofertas formativas públicas son percibidas con cierta desafección desde los movimientos, pues la pérdida de sentido en los espacios formativos se produce cuando no se aprende, o cuando lo que se aprende está completamente desconectado de la vida de las personas o de lo que sucede en la sociedad, o cuando nunca se tuvo la oportunidad

## ARRAIGAR LAS INSTITUCIONES

de participar en los procesos deliberativos acerca de lo que se tiene que aprender y cómo aprenderlo (ver capítulos 3.8, 3.9 y 3.10; Elster, 2001). ¿Resulta factible la promoción de políticas formativas desde las Administraciones públicas que cuestionen en los contenidos y las formas la hegemonía cultural vigente? ¿Conviene que estas políticas educativas dependan o estén subordinadas a los vaivenes políticos? ¿Podemos generar propuestas formativas en la intensidad y extensión necesaria de forma autónoma?



### 6.3. Más allá de las políticas agroecológicas

Nos encontramos en un contexto de crisis multidimensional en el que la evolución del cambio climático, el pico del petróleo y otros procesos de degradación de los ecosistemas plantean una más que posible profundización de los retos socioecológicos a los que nos enfrentamos. En este contexto, se impone una fuerte necesidad de construir narrativas y prácticas que nos permitan trascender esta situación, y tejer formas sociales (y por lo tanto, económicas) al servicio del cuidado de la vida. En el presente texto hemos tratado de mostrar una narración acerca de los pasos que en el presente se están dando para trascender esta crisis en el sector agroalimentario. Sin embargo, no cabe duda de que estas propuestas se tienen que articular con las relativas a otros ámbitos de la vida social para ofrecer relatos y líneas de trabajo que vayan más allá de lo alimentario.

El proceso del que hablamos debe estar arraigado en las diversas singularidades del territorio y de las comunidades locales que lo impulsan. Ángel Calle plantea como «las 3 des» los principios en los que deben inspirarse: *decidir*, que implica descentralizar y democratizar satisfactores de necesidades; *dignidad*, que apunta fundamentalmente a reconsiderar el consumo y el productivismo como motor de la economía; y *desglobalizar*, que supone ir realizando una transición hacia la sostenibilidad social y ambiental, relocalizando las bases de la actividad económica y política (Calle y Vilaregut, 2014).

Los movimientos de defensa del territorio plantean el reconocimiento de un espacio de lucha común, la identificación y la preocupación por el lugar en el que se desarrolla la vida. A partir de este espacio compartido se recrean las comunidades, se reconocen y se organizan, y pasan de la oposición a la propuesta y a la generación de nuevos proyectos locales. Esto es lo que Magnaghi denomina la conciencia de lugar, una unidad entre diversos componentes sociales en un proyecto local compartido, basado en el autorreconocimiento de las peculiaridades identitarias y patrimoniales del lugar.

*La conciencia de lugar se puede definir como la toma de conciencia, adquirida a través de un proceso de transformación cultural de los habitantes, del valor patrimonial de los bienes territoriales comunes (tanto materiales como relacionales), como elementos esenciales para la reproducción de la vida individual y colectiva, biológica y cultural. En esta toma de conciencia, el paso de lo individual a lo colectivo constituye la cuestión que caracteriza la reconstrucción de los elementos de comunidad, de forma abierta, relacional y solidaria. [...] Las nuevas relaciones productivas entre la comunidad que habita un lugar y el ambiente, a través del «cuidado», la manutención y la valorización del territorio favorecen el crecimiento de relaciones de solidaridad y la creación de vínculos sociales. Esta producción de vínculo social se convierte en un componente esencial de la producción de territorio por parte de la comunidad local y viceversa (Magnaghi, 2012).*

En estos debates sobre la relocalización y la conciencia de lugar, lo rural y lo agrario emergen como un espacio de gran potencia para restablecer vínculos culturales



entre sociedades y naturaleza, pues históricamente la actividad agraria ha supuesto (especialmente en las sociedades campesinas, aunque no en todas) una de las pocas actividades económicas humanas generadoras netas de riqueza social y ecológica. La vida humana no puede continuar sin la agricultura, una actividad que nos recuerda nuestra fragilidad y nuestra dependencia del entorno y de las otras personas. Las ideas de la ecodependencia e interdependencia señalan que no tenemos futuro sin sistemas alimentarios capaces de perdurar en el tiempo de forma autónoma.

Este libro es un llamado a profundizar en estas innovaciones alimentarias, reforzarlas y adaptarlas a los distintos contextos locales, articulándolas con el resto de propuestas de transformación social y ecológica que hoy se dan en nuestros territorios: banca ética y cooperativa, redes de economía solidaria y mercados sociales, cooperativismo de vivienda, inversiones sociales y solidarias en energías renovables, seguros cooperativos, iniciativas de autodefensa social (despensas comunitarias, iniciativas solidarias...), etc. Ver cómo encajan de forma coherente y no forzada las distintas piezas del puzzle, pues siendo todas necesarias ninguna es suficiente por sí sola para la reconstrucción de autonomías locales, que reduzcan los umbrales de vulnerabilidad y desigualdad. Cornelius Castoriadis solía recordar a principios de los años 80 que «una sociedad autónoma no supone solamente la autogestión, el autogobierno o la autoinstitución; exige además otra cultura, en el sentido más profundo del término, otro modo de vida, otras necesidades y otras orientaciones de la vida humana. Plantearse el problema de una nueva sociedad equivale a plantearse el problema de una creación cultural extraordinaria. La pregunta que yo os hago es si tenemos ante nosotros algún signo precursor y premonitorio de esa creación cultural» (Castoriadis *et al.*, 1982)

Hoy podemos contestarle que sí, que las redes alimentarias agroecológicas son, parafraseando un dicho zapatista, la llave para una puerta que todavía no existe. Experiencias que anticipan y ensayan cómo deberían reorganizarse las relaciones a lo largo de la cadena de producción-distribución-consumo, implicando tanto iniciativas autónomas como políticas públicas arraigadas en territorios y sociedades social y ecológicamente justas y sostenibles. Brújulas para orientar una transformación del sistema agroalimentario a partir de semillas que llevan en su interior las potencialidades de otros mundos posibles y cuyo crecimiento y reproducción solo depende del paso del tiempo, de su caída en tierra fértil y del calor y los cuidados adecuados. Pongámonos manos a la azada.

## Referencias

- Calle A. y Vilaregut R. (eds.) (2014) *Territorios en democracia. El municipalismo a debate*. Ed. Icaria. Barcelona.
- Castoriadis, C., Cohn Bendit, D. y el público de Louvain-la-Neuve, 1982. *De la ecología a la autonomía*, Barcelona, Ediciones Mascarón.
- Elster, J. (eds.), 2001. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- López García, D., 2012. *Tejer agroecología. Las metodologías participativas en la construcción de circuitos cortos de comercialización para la agricultura ecológica*. En X. Simón y D. Copena (Coords.),



*Iniciativas agroecológicas innovadoras para la transformación de los espacios rurales.* Vigo: Universidad de Vigo. pp. 313-344.

- López García, D., 2015. *Producir alimentos, reproducir comunidad. Redes alimentarias alternativas como formas económicas para la transición social y ecológica.* Madrid: Libros en Acción.
- Magnaghi, A., 2012. *El proyecto local. Hacia una conciencia de lugar.* Ed. Universitat Politècnica de Catalunya.
- R. Zibechi, 2007. *Autonomías y emancipaciones. América Latina en movimiento.* Universidad Social San Marcos: Lima.
- Santos, B.S., 2005. *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política.* Ed. Trotta: Madrid.
- Siliprandi, E. y G.P. Zuluaga, 2012, *Género, agroecología y soberanía alimentaria. Perspectivas ecofeministas.* Barcelona: Icaria.
- Tarrow, S. 2014. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política.* Madrid: Alianza.
- Wezel, A., S. Bellon, T. Doré, C. Francis, D. Vallod y C. David, 2009. Agroecology as a Science, a movement and a practice. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 29, pp. 503-515.





