

Febrero 2019



¿Qué pueden aprender Cali, Quito y Medellín de sus procesos de construcción de sistemas alimentarios sostenibles?

Aprendizajes de un intercambio Sur-Sur sobre “Prácticas y políticas agroalimentarias urbanas ciudad- región”

Sara Rankin, Osana Bonilla-Findji

Mensajes claves

- Las diferentes iniciativas para crear sistemas alimentarios sostenibles en América Latina están empezando a transformar la dinámica agroalimentaria y el concepto de desarrollo urbano convencional.
- Abordar los problemas relacionados con seguridad alimentaria y nutricional en las zonas urbanas requiere un enfoque sistémico, una acción colectiva y la participación de diferentes actores y sectores.
- Los intercambios regionales permiten conocer experiencias adaptadas a las realidades de cada territorio, identificar prácticas exitosas, generar vínculos de cooperación, así como inspirar y fomentar la innovación.

Según la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo. Dos tercios de la población latinoamericana viven en ciudades de 20.000 habitantes o más y casi un 80% en zonas urbana¹. Esto representa un desafío dentro del contexto de demografías urbanas crecientes, influenciadas además por factores como las migraciones y el cambio climático que se traduce en presiones sobre el uso eficiente de recursos naturales. En un contexto de planificación territorial integral se evidencia la necesidad de promover un desarrollo sostenible estrechamente vinculado al fomento de nuevas formas de producción (igualmente sostenible) y a sistemas alimentarios que garanticen que todas las personas y particularmente los grupos más vulnerables, tengan acceso a alimentos sanos y nutritivos. Necesidad que

sólo podrá ser suplida si viene acompañada del fuerte involucramiento de la sociedad civil y del establecimiento de nuevos mecanismos institucionales y de gobernanza.

En las últimas décadas, América Latina ha sido testigo del surgimiento de iniciativas y movimientos que buscan promover la agricultura urbana y orgánica, la gestión de residuos, la distribución corta y un consumo más saludable como parte del desarrollo urbano. Esto responde a los desafíos actuales, y ha ocurrido en paralelo con el establecimiento de nuevos marcos y agendas internacionales. Un ejemplo destacado es el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán, el primer protocolo internacional que hace un llamado a las ciudades para que desarrollen sistemas alimentarios sostenibles que garanticen alimentos sanos y accesibles para todos, protejan la biodiversidad y reduzcan el desperdicio de alimentos.

En general, estos esfuerzos realizados en Latinoamérica han tenido como objetivo:

- incrementar, sostenibilidad y resiliencia del sistema alimentarios,
- promover una soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de la creciente población a través de productos locales, frescos, y diversos,
- generar empleo e ingresos,
- fortalecer la vida en comunidad.

Estos movimientos han empezado a transformar las dinámicas agroalimentarias y el concepto de desarrollo urbano convencionales y posicionan nuevos retos para el amplio rango de actores implicados.

¹ ECLAC. 2012. *Population, territory and sustainable development*. Disponible en línea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22425/1/S2012034_es.pdf (consultado en Febrero 5, 2019).

Desde hace tiempo países como Holanda o Francia, han hecho del tema de sistemas alimentarios sostenibles una prioridad, logrando consolidar prácticas y procesos exitosos que han sido replicados y adaptados en otras regiones.

Por su parte, ciudades latinoamericanas tan diferentes como Quito (Ecuador), Medellín y Cali (Colombia) han venido impulsando, en los últimos años, iniciativas que buscan primordialmente fortalecer la seguridad alimentaria urbana pero que transversalmente abordan otras múltiples dimensiones del sistema alimentario.



Con el fin de promover cooperación entre estas tres ciudades latinoamericanas, y aprender, analizar y entender diversas experiencias asociadas a la construcción de políticas alimentarias urbanas, se llevó a cabo en 2018, el taller de intercambio Sur-Sur “Prácticas y políticas agroalimentarias urbanas/ciudad región” en el marco del programa CGIAR, Tierra, agua y ecosistemas (WLE por sus siglas en inglés) y con el apoyo del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), la Fundación RUAF, el Centro Francés de Cooperación Internacional en Investigación Agrícola para el Desarrollo (CIRAD) y el Programa Mundial de Alimentos. Esta nota

Con el apoyo de:

presenta los principales resultados, conclusiones y aprendizajes.

I. Sistemas alimentarios, desarrollo y planificación territorial

El abordaje de la problemática asociada a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en las zonas urbanas es complejo y requiere un **enfoque sistémico** que integra componentes humanos, sociales, económicos, ambientales y culturales. Así mismo, planificar un sistema alimentario sostenible necesita de una **acción colectiva** y exige el involucramiento de diferentes actores y sectores motivados por prioridades e intereses diversos.

Todos los caminos llevan a Milán

Esta **transversalidad e inter-sectorialidad** explica el hecho de que en las tres ciudades, Quito, Medellín y Cali los abordajes de la problemática agroalimentaria urbana han surgido de **diferentes motivaciones** y han sido materializados a través de estrategias específicas a cada caso.

Quito, por ejemplo, constituye en la actualidad un caso exitoso de más de 16 años de consolidación de prácticas de agricultura familiar y comunitaria urbana que inició como una como un programa de inclusión social y desarrollo económico de la ciudad en las áreas más vulnerables impulsado por la Agencia de Desarrollo Humano de la Alcaldía. En Medellín el tema surgió en el marco de la necesidad de una estrategia para contrarrestar problemas de violencia y abastecimiento a través

del fomento de la productividad y cadenas cortas en la ciudad-región. En Cali, ha formado parte de un esfuerzo de varios años liderado por la Secretaria de Salud Municipal parte de una estrategia de mejoramiento y recuperación nutricional de las poblaciones vulnerables.

A pesar de esta diversidad en los puntos de partida, estas iniciativas comparten retos comunes y la concepción del territorio como un espacio de *ciudad-región*. Se trata de un concepto de descentralización que ha ido adquiriendo gran importancia debido a su vinculación con los procesos de globalización, así como con el desarrollo regional y local. Incluye la compleja red de actores, procesos y relaciones que tienen que ver con la producción, procesamiento, comercialización y consumo de alimentos dentro de un territorio geográfico determinado (ej. Un centro urbano, su entorno periurbano y sus áreas rurales más cercanas).

La Fundación RUIAF, junto con otras organizaciones, ha documentado varios estudios de caso sobre proyectos, programas y políticas de sistemas alimentarios de la ciudad-región que se están desarrollando en todo el mundo. En sus palabras "*los sistemas alimentarios de la ciudad-región ofrecen oportunidades concretas de políticas y programas dentro de los cuales se pueden abordar múltiples objetivos de desarrollo y a través de los cuales se pueden vincular directamente las áreas y comunidades rurales y urbanas de una determinada región de la ciudad*"².

Las actividades centradas en los sistemas alimentarios de la ciudad-región también constituyen una **oportunidad para que los gobiernos locales alineen sus esfuerzos con los marcos internacionales**, como el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán. Aprobado en 2015, el Pacto da visibilidad a iniciativas exitosas relacionadas con sistemas alimentarios urbanos sostenibles, justos, inclusivos y respetuosos con el medio ambiente. También propone un marco y una guía para la planificación y el seguimiento, y legitima la importancia de la cuestión como eje del desarrollo.

El caso de Quito: Agricultura urbana motor de desarrollo y resiliencia

- 72% de la población concentrada en zona urbana
- 37% en pobreza y pobreza extrema
- 29% de población infantil en desnutrición crónica

Expansión urbana acelerada; alta vulnerabilidad y riesgo naturales y de abastecimiento de alimento

Fuente: Rodríguez, A. 2018. *CONQUITO*. Presentación del Taller "Prácticas y políticas agroalimentarias urbanas/ciudad región" Cali, Colombia

Todo empezó con un proyecto de agricultura urbana que terminó incluyendo zonas urbanas, periurbanas y rurales. ¿Cómo aportar a seguridad y soberanía alimentaria, gestión ambiental, mejoramiento de ingresos / empleo, inclusión social, sostenibilidad y resiliencia a través de la autoproducción de alimentos con énfasis en la población más vulnerable?

² Dubbeling, M.; Bucatariu, C.; Santini, G.; Vogt, C.; Eisenbeiß, K. 2016. *City region food systems and food waste management: linking urban and rural areas for sustainable and resilient development*. Disponible en: <http://edepot.wur.nl/413114> (consultado el March 13, 2019).



El enfoque inicial de esta intervención fue la inclusión social, posteriormente cuando el proyecto es acogido por la Agencia de desarrollo económico de Quito, CONQUITO, se incluye un enfoque de desarrollo económico de los participantes, con un fuerte énfasis de comercialización y certificaciones de competencias laborales y producción orgánica,

asistencia técnica, implementación de infraestructuras productivas, circuitos cortos alternativos de comercialización, promoción del consumo responsable, tecnologías alternativas y economía circular y colaborativa. Desde el inicio ha trabajado con las áreas más vulnerables de Quito, articulando la inclusión de comunidades marginadas en actividades constructivas de producción de alimentos adaptadas a las necesidades nutricionales, sociales, ambientales o económicas de los grupos sociales que los practican.

Desde el 2015 éste proyecto de agricultura urbana es considerado un indicador de sostenibilidad para la ciudad e integra el plan de acción climática, el plan de resiliencia y el plan de desarrollo de Quito.

En 2016 promueve y logra la adhesión de la ciudad al Pacto de Milán iniciando un proceso de diagnóstico y evaluación de su sistema alimentario y la construcción de una política alimentaria.

En la actualidad se avanza en la construcción de esta política que irá acompañada de la firma de una "Carta alimentaria", que representa la adhesión de otros actores como la académica, el sector privado, los gremios de producción, movimientos sociales, asociaciones de productores a este proceso de planeación de la construcción de un sistema alimentario sostenible.

Cali: Seguridad Alimentaria y Nutricional elemento fundamental de la Salud

- 6% de la población infantil en estado de **desnutrición** infantil
- 56% de la población adulta con **sobrepeso y obesidad**
- 50-60% de las muertes infantiles están relacionadas con desnutrición

Fuente: Resultados Encuesta Nacional Situación Nutricional (ENSIN). 2010. *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Protección Social.*

Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuestanacional-situacion-nutricional> (consultado en Febrero 11, 2019)

En Cali, el punto de partida fueron las dificultades de la población para acceder a una alimentación saludable han llevado a que el municipio se enfrente al reto de la doble carga nutricional, por un lado, altos índices de **desnutrición** infantil y por el otro las tasas de **sobrepeso y obesidad** más altas

del país. Para esto se han desarrollado diferentes estrategias encaminadas a favorecer una mejor alimentación para toda la población, con énfasis en la más vulnerable.

Desde hace varios años, la Alcaldía municipal, a través de su Secretaría de Salud, le apuesta, entre otras actividades a:

- Promoción de prácticas adecuadas de lactancia materna: recuperación nutricional de madres lactantes y Banco de leche humana como una estrategia para el fomento, promoción y apoyo de la lactancia materna en el nivel hospitalario.
- Programas de intervención para reducir el exceso de peso en niños y adultos como el programa de Tiendas Escolares Saludables, para la promoción de venta y consumo de alimentos saludables en las instituciones educativas públicas de la ciudad.
- Programa de comedores comunitarios dirigidos a la población vulnerable

Conscientes de la necesidad de articular a los diferentes actores, Cali ha iniciado un trabajo encaminado a **mejorar su comprensión del sistema alimentario y a la identificación de sus necesidades**. Es así como, a través de la creación de la **Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional** y la **Plataforma de diálogo académico**, en las que participan diversos actores involucrados en la cadena de valor, el Municipio logró recientemente la **construcción de una propuesta de política pública municipal de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (SSAN)** que apunta a promover un **sistema alimentario inclusivo, justo y resiliente** que llegue a la mayoría de productores y consumidores vulnerables, respondiendo a las necesidades específicas del territorio. De ser aprobada por el Concejo Municipal, ésta establecerá el marco legal, de acción y articulación para las iniciativas que se desarrollen en la ciudad, alrededor de éste tema primordial en los próximos 10 años.

En el proceso de construcción de esta propuesta se evidenció la **necesidad de tener un panorama más amplio e integral del sistema alimentarios de Cali**. Para esto el CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical) ha impulsado la identificación y posterior seguimiento de **indicadores de monitoreo de sistema alimentarios** propuestos por RUAF y el Pacto de Milán estructurados en seis líneas principales: gobernanza, dietas sostenibles y nutrición, equidad social y económica, producción alimentaria, abastecimiento y desperdicios de alimentos. En la medida de lo posible se han sugerido indicadores segregados por género, con el objetivo de mostrar ciertas diferencias asociadas a las dinámicas y características del rol de la mujer en estos contextos. De ser implementado de forma sistemática y formal, este monitoreo permitirá conocer el estado real del sistema alimentario y monitorear su evolución a futuro, midiendo a la vez el impacto de las acciones promulgadas en la Política SSAN.

IN PARTNERSHIP WITH:



Medellín: Abordando problemas de violencia y abastecimiento a través del fomento de la productividad y cadenas cortas en la ciudad-región.

- 60.6% de los hogares rurales tienen inseguridad alimentaria
- 53.2 % de los hogares urbanos tienen inseguridad alimentaria
- 79% de la población está ubicada en los estratos 1,2 y 3.

Fuente: Secretaría de Salud de Medellín, Alcaldía de Medellín. 2015. Perfil alimentario nutricional, 2015. 226p. Disponible en: <https://bit.ly/2MVUjB8> (consultado en Febrero 11, 2019). Medellín 2015

Para Medellín fue la identificación de la gran **brecha rural-urbana de inseguridad alimentaria** lo que llevó a la ciudad a la visualización de la problemática en un marco de ciudad-región, con áreas claves para el abastecimiento alimentario y áreas demarcadas de reserva por su importancia ecológica. Se asumió entonces el **enfoque de Sistema Agroalimentario ciudad-región, como un lineamiento** para la consolidación de relaciones equitativas y sustentables entre la ciudad y El Valle de Aburrá, buscando incidir sobre el sistema de abastecimiento, comprender su lógica, y sus componentes para así influenciar la política pública.

En este contexto surge el **programa “Alianza por el Buen Vivir”** de la Alcaldía Municipal, una herramienta de desarrollo integral, que busca reducir la brecha urbano-rural en términos de calidad de vida, ayudar a mejorar los índices alimentarios para los ciudadanos y generar desarrollo económico en campesinos de la región. Este programa conforma también, una estrategia que vincula entidades públicas, asociaciones rurales y comunitarias para fomentar la productividad alimentaria, disminuir los canales de intermediación entre productores y consumidores, y promover el consumo de la producción de la *ciudad-región* (mercados justos y campesinos). Las acciones iniciales se centraron en tres aspectos:

1. Determinar la configuración y eficiencia del sistema de abastecimiento alimentario.
2. Proponer modelos de abastecimiento territoriales más eficientes e inclusivos, con nuevas formas de gobernanza y mecanismos de proximidad y circuitos cortos,
3. Estimar la relación entre oferta y la demanda de alimentos de importancia en la canasta básica y producidos por la agricultura familiar.

II. Políticas públicas alimentarias: punto de escalonamiento

A pesar de los diversos puntos de partida de programas o iniciativas de ciudad relacionados con soberanía y seguridad alimentaria, un imperativo común es la necesidad de la consolidación de políticas públicas que establezcan un marco de acción integral e intersectorial, y aseguren los recursos para la planeación y ejecución de actividades a largo plazo.

Para algunas ciudades como Cali, la formulación de políticas públicas que superen programas transitorios de gobiernos locales, está siendo un punto de partida. Por el contrario, en el caso de Quito, la exitosa implementación de un programa y el trabajo continuo en agricultura urbana han logrado trascender periodos legislativos por más de una década y han desembocado en el esfuerzo actual de la formulación de una política y sus indicadores.

III. Ciudades intermedias: aliados claves

IN PARTNERSHIP WITH:



En la problemática urbana, el concepto de ciudad intermedia está poco difundido, y se asocia generalmente a la noción de ciudad mediana, definida está a partir de criterios demográficos y territoriales. En América Latina y El Caribe, donde cerca del 70% de la población vive en centros urbanos de menos de 500.000 habitantes³ éstas ciudades representan un renglón importante de las redes urbanas.

Siguiendo la idea de concebir los espacios urbanos dentro de una perspectiva de ciudad-región, es necesario abordar el rol estratégico de éstas ciudades intermedias, integradas en el mismo territorio, que ofrecen una oportunidad única para fortalecer y articular las agendas de sostenibilidad. Los casos de Lago Agrio (Ecuador) y Palmira (Colombia) permitieron identificar retos y desafíos en común, así como tres aprendizajes claves. Es de vital importancia: i) **desarrollar procesos propios** según las características y contextos específicos de la ciudad intermedia de interés, ii) **fomentar alianzas público-público o público-privadas** donde se establezcan metas comunes y iii) **gestionar acciones de comunicación para el cambio**, que inviten, incluyan y generen acciones colectivas.

Ambas ciudades intermedias están trabajando en la generación de un ambiente propicio para dinamizar el diálogo, posicionar el tema de sistemas alimentarios sostenibles y sensibilizar a los actores locales sobre temas asociados de alta relevancia como la tenencia de tierras, la extensión de monocultivos, la poca disposición de suelos productivos y la dependencia alimentaria, entre otros.

Desde una visión global de potenciales replicadores, las ciudades intermedias son actores claves en la consolidación de sistemas alimentarios sostenibles a escala de región.

IV. Retos comunes de tres ciudades latinoamericanas:

Las discusiones entabladas en el marco de este intercambio Sur-Sur entre Quito, Medellín y Cali permitieron identificar los siguientes retos en común. La necesidad de:

1. **Entender** la cadena alimentaria como un sistema dentro del enfoque de *ciudad-región*.
2. **Integrar** mejor el de tema SSAN y sistemas agroalimentarios en planificación urbana (ej. planes de Ordenamiento Territorial)
3. **Movilizar la participación** de diversos actores. La planificación de un sistema agroalimentario sostenible es una acción colectiva que exige acción colectiva de la sociedad, el involucramiento de todos los actores
4. **Institucionalizar** políticas y programas integrales de seguridad alimentaria y nutricional.
5. **Alinearse** con marcos internacionales. Lograr tener como referencia y alinearse a acuerdos internacionales como el Pacto de Milán es una oportunidad para armonizar objetivos y ajustarlos a sus realidades locales.
6. **Adoptar e implementar indicadores para el monitoreo** de avances, resultados e impactos de las políticas públicas alimentarias
7. **Superar las brechas de información**, la falta de datos y de cartografía social.

³ ONU-Habitat. 2012. *ESTADO DE LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*. Disponible en: <http://nacionesunidas.org.co/biblioteca/estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe-2012/> (consultado en Febrero 11, 2019).

8. El tiempo requerido para alcanzar objetivos de desarrollo económico y social para las ciudades

Conclusión y aprendizajes del intercambio Sur-Sur

- Conocer las experiencias y el qué hacer de ciudades similares no solo permite generar lazos de cooperación sino también inspirar y fomentar la innovación.
- Trabajar en sistemas alimentarios sostenibles genera un espacio ideal para fortalecimiento de la inter-institucionalidad y de acciones transversales en el territorio.
- El desarrollo de alianzas urbano-rurales es una herramienta clave para un desarrollo integral que promueva cadenas de suministro corto para el consumo de la producción de la ciudad-región, garantizando mejor calidad de vida e índices alimentarios para todos.
- Las ciudades intermedias son actores claves en la consolidación de sistemas alimentarios sostenibles a escala territorial.
- A pesar de la diversidad de contextos y experiencias, las ciudades latinoamericanas claman hoy por Políticas Públicas de Soberanía y Seguridad Alimentaria vistas además como una apuesta fundamental de inversión y construcción social.
- Es muy importante conectar las actividades locales y regionales con redes e iniciativas internacionales como el Pacto de Milán, City Food, C40 y otras que puedan proporcionar herramientas, asesoramiento sobre aspectos técnicos y políticos, así como intercambios y aprendizaje entre ciudades.

Finalmente, los participantes emitieron tres recomendaciones para futuras acciones:

1. Reforzar los intercambios de pares entre ciudades de la región, con una consideración prioritaria hacia las ciudades intermedias que conforman el sistema de la ciudad-región.
2. Considerar al momento de formular Políticas agro-alimentarias, el establecimiento de una línea de base, con indicadores cuantitativos, cualitativos y espaciales que deberán constituir la base para el monitoreo regular de los avances, resultados y ajustes a lo largo de su implementación.
3. En las ciudades que ya cuentan con políticas agro-alimentarias, definir un sistema de monitoreo desde una perspectiva multi-actor e integrado en: observatorios locales participativos, programas de seguimiento al desempeño de gobiernos locales o a través de la construcción de Concejos alimentarios urbanos municipales.

Agradecimientos

Esta investigación se llevó a cabo como parte del Programa de Investigación del CGIAR sobre el Agua, la Tierra y los Ecosistemas (WLE, por sus siglas en inglés) y contó con el apoyo de los donantes que contribuyen al Fondo Fiduciario del CGIAR (<https://www.cgiar.org/funders/>). El taller de intercambio Sur-Sur que facilitó estos resultados también contó con el apoyo del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), la Fundación RUAFA, el Centro Francés de Cooperación Internacional en Investigación Agrícola para el Desarrollo (CIRAD) y el Programa Mundial de Alimentos.

IN PARTNERSHIP WITH:

