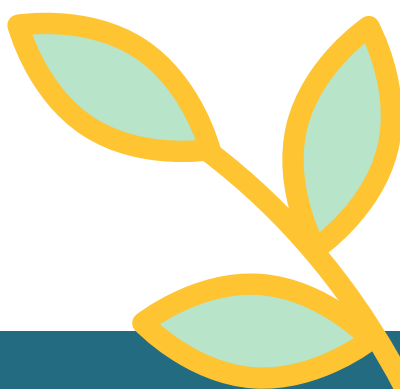


RURBACT-AE

Fortaleciendo el papel del sector productor de orientación agroecológica en las políticas alimentarias multinivel





RURBACT-Ae:

Fortaleciendo el papel del sector productor de orientación agroecológica en las políticas alimentarias multinivel.

Septiembre 2023

Edita: Red de Municipios por la Agroecología.

Autorxs: Daniel López-García, María Carrascosa-García y Esther Díaz.

Revisión: María Carrascosa García.

Diseño y maquetación: **porfinlunes!**

A efectos bibliográficos este trabajo debe citarse como sigue:

López-García, D., Carrascosa-García, M.; Díaz, E. (2023). RURBACT-Ae: Fortaleciendo el papel del sector productor de orientación agroecológica en las políticas alimentarias multinivel. Red de Municipios por la Agroecología.

Publicación bajo licencia:



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>



CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	4
2. JUSTIFICACIÓN Y MARCO TEÓRICO	5
2.1. Investigación sobre la organización colectiva del sector productor de orientación agroecológica	5
2.1.1. <i>Las estructuras colectivas de productores y productoras en la transición</i>	5
2.1.2. <i>Agroecología y estructuras económicas colectivas</i>	6
2.2. Las personas productoras y la gobernanza agroalimentaria en las políticas alimentarias urbanas sostenibles	7
2.2.1. <i>Las políticas alimentarias urbanas y el sector productor de orientación agroecológica</i>	7
2.2.2. <i>Las políticas alimentarias urbanas y la gobernanza agroalimentaria multinivel</i>	8
3. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA	10
3.1. Autodiagnósticos de las organizaciones de productores y productoras	10
3.2. Talleres de debate y elaboración de un documento de posicionamiento	11
4. RESULTADOS PRINCIPALES	12
4.1. Perfiles de los agricultores y agricultoras de las iniciativas de orientación agroecológica	12
4.2. Retos para los grupos de productores y productoras de orientación agroecológica	14
4.3. Implicación de las políticas alimentarias urbanas en la producción de orientación agroecológica	15
4.4. Prioridades de los agricultores y agricultoras en materia de políticas agroalimentarias para las transiciones agroecológicas	16
5. PONIENDO EL FOCO EN LAS NECESIDADES DEL SECTOR PRODUCTOR DE ORIENTACIÓN AGROECOLÓGICA PARA LA TRANSICIÓN HACIA SISTEMAS AGROALIMENTARIOS SOSTENIBLES	20
5.1. Retos para la expansión de la agroecología	20
5.2. ¿Agricultores y agricultoras desempeñarán un papel central en las políticas agroalimentarias?	21
5.3. Integración de la agroecología en las políticas agroalimentarias sostenibles	22
6. CONCLUSIONES	23
REFERENCIAS	24

1. INTRODUCCIÓN

El proyecto **RURBACT-Ae**¹ surge de debates desarrollados en el seno de la Red de Municipios por la Agroecología (en adelante RMAe), que revelan y reconocen la escasa presencia del sector productor de orientación agroecológica, como sujeto colectivo, en la agenda de las políticas alimentarias locales. Dicha ausencia genera debilidad para promover transiciones hacia sistemas agroalimentarios sostenibles y coproducir e implementar políticas alimentarias urbanas sostenibles.

Por ello, la RMAe se ha marcado como objetivo general reforzar el papel del sector productor de orientación agroecológica en las políticas alimentarias urbanas, así como dentro de la propia entidad. Y para alcanzarlo, la entidad puso en marcha RURBACT-Ae, proyecto desarrollado entre septiembre de 2021 y julio de 2022, que pretendía conocer las dinámicas de autoorganización de ese sector, sus debilidades y necesidades en materia de políticas públicas. Los resultados de la investigación se publicaron en dos artículos científicos cuyos elementos más relevantes se sintetizan en el presente documento.

Artículo 1- Daniel López-García & María Carrascosa-García (2023). **Agroecology-oriented farmers' groups. A missing level in the construction of agroecology-based local agri-food systems?** *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 47:7, 996-1022, DOI: 10.1080/21683565.2023.2217095.

Artículo 2- Daniel López-García & María Carrascosa-García (2023). **Food Policies without farmers? Addressing the needs of agroecology-oriented farmers in relation to urban food policies.** *Journal of Rural Studies* (in press).

1. RUrAl-URBan linkages for strengthening plural and multi-level political ACTion for scaling Agroecology in Spain.

2. JUSTIFICACIÓN Y MARCO TEÓRICO

2.1. INVESTIGACIÓN SOBRE LA ORGANIZACIÓN COLECTIVA DEL SECTOR PRODUCTOR DE ORIENTACIÓN AGROECOLÓGICA

La investigación agroecológica ha experimentado un cambio importante en los últimos años, ampliando la escala de análisis a los sistemas alimentarios y centrándose más en los aspectos sociales y económicos (Mason et al., 2021). Sin embargo, la literatura sobre agroecología a escala de sistemas alimentarios se ha desarrollado en términos teóricos, pero en menor medida a nivel de la investigación empírica (Mason, 2021). Esta investigación se ha centrado especialmente en experiencias individuales de comercialización directa en formatos como la agricultura apoyada por la comunidad o los mercados de productores y productoras. Por tanto, faltan análisis empíricos sobre las dinámicas de autoorganización del sector productor de orientación agroecológica dentro de las redes alimentarias alternativas (RAA), así como de los ensamblajes que estas redes deben crear entre sí y con otros actores humanos y no humanos para generar hegemonía dentro de los sistemas alimentarios (Marsden et al., 2018).

Para González de Molina (2013:55) las **transiciones agroecológicas** suponen “la puesta en marcha y multiplicación de experiencias colectivas de producción sostenible y consumo responsable, a través de la creación y fortalecimiento de grupos de producción y consumo, asociaciones de productores y consumidores”. Esta nueva economía requiere de transformaciones en los modelos productivos y logísticos, así como en las formas organizativas y en las propias identidades de los agricultores y agricultoras dentro de la propia cadena alimentaria (Mount, 2012; Mier y Terán et al., 2018). En ese sentido, trabajos recientes sobre sistemas agroalimentarios locales de base agroecológica (SALBA) señalan que “la relocalización requiere la reorganización territorial de la producción, la logística y el consumo” (López-García y González de Molina, 2021:8) con un fuerte énfasis en la articulación de experiencias agroecológicas aisladas en esos tres niveles.

2.1.1. Las estructuras colectivas de productores y productoras en la transición

Como se ha mencionado, es necesario seguir investigando y debatiendo sobre las estructuras colectivas de personas productoras y el papel que desempeñan en la transición hacia la sostenibilidad y la agroecología. En contextos sociopolíticos urbanos, los agricultores y agricultoras se autoperceben a veces como sujetos subalternos (Bilewicz, 2020 ; Valero, 2021) y, en general, parecen constituir un sujeto social bastante fragmentado y contradictorio (Bernstein, 2010). En ese sentido, no sólo suelen oponerse a las nociones de agroecología o incluso de sostenibilidad (Shattuck et al., 2015; Mamonova et al., 2020), sino que sectores productivos importantes, también justifican y defienden políticas agroalimentarias regresivas e insostenibles (Ploeg, 2020).

Tres actores colectivos pueden contribuir a explorar la capacidad de acción política del sector productor y abordar el vacío de conocimiento mencionado:

1. Los sindicatos y las cooperativas de agricultores y agricultoras tradicionales que, por lo general, están orientados hacia los mercados globales de productos primarios y a las prácticas intensivas (Gray, 2014a; Ajates, 2020).
2. Un movimiento de soberanía alimentaria que ha desarrollado organizaciones sociopolíticas fuertes y alianzas con movimientos alimentarios urbanos (Holt-Gimenez y Shattuck, 2011; Val et al., 2019), pero que no logra atraer a la mayoría de las personas productoras convencionales.
3. Un sinfín de pequeños y medianos agricultores y agricultoras que necesitan una salida a la prolongada crisis del sector agrario y están abiertos a las transiciones agroecológicas, o ya están implicados en el proceso (producción ecológica y de orientación agroecológica). La mayoría de ellos y ellas no entra en ninguna de las dos primeras categorías.

Si bien existe abundante literatura científica sobre los dos primeros grupos, hay una necesidad acuciante de estudiar más a fondo la forma en la que el tercer grupo se está organizando para hacer frente a los retos de logística y comercialización a nivel local.

2.1.2. Agroecología y estructuras económicas colectivas

La falta de investigación empírica sobre las estructuras colectivas de productores y productoras y su papel en la transición agroecológica, podría conllevar cierta imprecisión y disputas en cuanto a los territorios materiales e inmateriales, en torno al término **agroecología** (Giraldo y Rosset, 2017).

En el enfoque que proponemos, la **agroecología** no es una etiqueta o un adjetivo para describir determinados productos o formas de producir, sino “la ecología de todo el sistema (agro)alimentario” (Francis et al., 2003; Mason et al., 2021). Por ello, preferimos hablar de productores y productoras de orientación agroecológica (y redes) para referirnos a las iniciativas de producción, cuyas prácticas agrarias se guían por los principios de la agroecología y van más allá de (o al menos siempre cumplen con) las normas de certificación ecológica; y que se orientan hacia la soberanía alimentaria y los sistemas alimentarios locales, integrando la justicia y los derechos sociales y laborales en sus sistemas de producción.

En cuanto a las **estructuras económicas colectivas**, algunos autores y autoras destacan el potencial de mejorar los resultados económicos de los operadores de la cadena alimentaria local a través de la coordinación y la cooperación (Clark e Inwood 2018). Otros/as consideran que un cambio de la escala local a la regional es necesario para ir más allá de las ventas “directas a las personas consumidoras” y satisfacer la creciente demanda de alimentos locales y sostenibles (Cumming et al., 2019). Así, en un intento por contrastar y comprender mejor las lógicas y retos a los que se enfrentan las organizaciones de agricultores y agricultoras de orientación agroecológica para abastecer los mercados locales; consideraremos algunas formas colectivas de organización dentro de la literatura de los sistemas alimentarios sostenibles localizados.

Los **Sistemas Participativos de Garantía (SPG)** son un modelo colectivo frecuente que se utiliza para responder a la demanda local de alimentos, priorizando la confianza y el cumplimiento de garantías por parte de agricultores y agricultoras, con determinadas normas (sociales y ambientales) de la agricultura sostenible, basados en la participación de personas productoras, consumidoras y otras partes interesadas como asesores/as o investigadores/as (IFOAM, 2008). Los SPG evitan las barreras de los sistemas de certificación ecológica por tercera parte, adaptando las garantías a las condiciones y a los actores locales y construyendo relaciones no mercantilizadas entre persona productoras y consumidoras (Cuéllar y Ganuza, 2018). Sin embargo, requieren un gran esfuerzo por parte de las y los agricultores, habilidades específicas para gestionar sistemas de cumplimiento y control complejos y los eventuales conflictos que puedan surgir, e implican la creación de estructuras específicas para ese propósito.

Gran parte de la bibliografía sobre las RAA se ha centrado en los **centros de distribución de alimentos**, como estructuras para mejorar el acceso al mercado de las pequeñas y medianas explotaciones agrarias, organizando la logística para ampliar el alcance de los sistemas alimentarios localizados y sostenibles (Barham et al., 2012) y/o apoyando a las pequeñas explotaciones agrarias que no pueden invertir, debido a la denominada “trampa de la pobreza” (Stroink y Nelson, 2013). Los centros de distribución de alimentos pueden ser actores privados, públicos o híbridos, y pueden limitar sus actividades a la logística y la distribución del último kilómetro, o proponer muchos otros servicios al sector productor. En la práctica, están sirviendo más bien de vehículo para adaptar las pequeñas producciones locales a las exigencias de los grandes operadores (extralocales) activos en el entorno local (Perret y Jackson, 2015).

Por último, las **cooperativas agrarias** son movimientos sociales originalmente formalizados por agricultores y agricultoras (normalmente pequeños o desfavorecidos), a menudo utilizados en todo el mundo como reacción a las injusticias socioeconómicas existentes en los sistemas agroalimentarios y para conseguir acceso a los mercados (Gray, 2014a). Estas es-

estructuras han destacado como instrumentos eficaces para liderar las transiciones hacia la sostenibilidad de las prácticas agrícolas en la Unión Europea (García Azcárate et al., 2022). Poseen una mayor resiliencia, a la vez que generan numerosos servicios comunitarios para los pequeños y medianos productores y productoras, que los modelos de mercado no son capaces de proporcionar (Ajates, 2020). Sin embargo, han sido criticadas a menudo por sus elevados costes de transacción, relacionados con procesos internos de toma de decisiones más democráticos y, por tanto, más complejos (Gray, 2014a).

2.2. LAS PERSONAS PRODUCTORAS Y LA GOBERNANZA AGROALIMENTARIA EN LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS URBANAS SOSTENIBLES

Tal y como establecen numerosos documentos internacionales, los cambios en los sistemas de producción agroalimentaria son vitales para hacer sostenibles los sistemas alimentarios. Sin embargo, a pesar del reconocimiento internacional de la agroecología al respecto (HLPE, 2019; FAO, 2019; Comisión Europea, 2020a), las posiciones y los enfoques del sector productor de orientación agroecológica no son los que definen las políticas agroalimentarias a diferentes niveles (Ajates et al., 2017; Rivera-Ferre, 2018; Marsden et al., 2018; Duncan y Claeys, 2018; González de Molina, 2020). La voz de los agricultores y agricultoras de orientación agroecológica suele estar ausente en los espacios y procesos de gobernanza de las políticas alimentarias urbanas, limitando fuertemente su potencial de sostenibilidad integral (López-García y González de Molina, 2020).

2.2.1. Las políticas alimentarias urbanas y el sector productor de orientación agroecológica

En las últimas décadas, las políticas alimentarias urbanas han sido el principal espacio para la innovación de las políticas agroalimentarias hacia la seguridad alimentaria sostenible, actuando como una palanca importante para la transformación de los sistemas alimentarios (Calori y Magarini, 2015; Moragues-Faus y Morgan, 2015). En este sentido, hay un cambio en los estudios sobre políticas alimentarias urbanas hacia un enfoque de sistema alimentario, relacional y más amplio de la gobernanza alimentaria urbana (Wegener et al., 2012; Moragues-Faus y Battersby, 2021; Gaitán-Cremaschi et al., 2022).

A través de esta doble perspectiva -relacional y de sistema alimentario- los vínculos rurales-urbanos adquieren un mayor protagonismo en la reflexión sobre los sistemas alimentarios urbanos (López-García y González de Molina, 2020). El acceso de los operadores agroalimentarios locales a los procesos de toma de decisiones en las políticas agroalimentarias se ha identificado, a su vez, como un elemento clave para escalar las transiciones hacia la sostenibilidad en los sistemas agroalimentarios (Marsden et al., 2018). Para algunos de los principales enfoques científicos de la sostenibilidad agroalimentaria -como la agroecología-, la capacidad de acción de los actores locales representa un factor clave en el avance hacia una seguridad alimentaria sostenible (HLPE, 2019).

De hecho, la agroecología se acepta cada vez más como un enfoque central en estas transiciones hacia la sostenibilidad, tanto en el ámbito científico como en el político, (Comisión Europea, 2020b; FAO, 2019). Sin embargo, resulta difícil proponer una definición para las experiencias agroecológicas llamadas a protagonizar los procesos de transición hacia la sostenibilidad de los sistemas alimentarios (López-García y González de Molina, 2021). Incluso el concepto de “**agricultores y agricultoras agroecológicos**”, por ejemplo, engloba significados muy diferentes y a veces divergentes. Sin embargo, son, no sin contradicciones, los principales protagonistas dentro de un sujeto plural, tanto para liderar como para promover la transición de los sistemas alimentarios hacia la sostenibilidad (Holt-Giménez y Shattuck, 2011; Edelman et al., 2015).

El concepto de sistemas agroalimentarios locales de base agroecológica (SALBA) es relevante para los objetivos de esta investigación, como “ensamblajes de redes alimentarias alternativas, tipos de institucionalidad nuevos y emergentes, y una gobernanza institucional ascendente apropiada, junto con el renacimiento simbólico de las identidades culturales e históricas

asociadas a un lugar". Con el fin de maximizar la sostenibilidad social y ecológica, apoyada por la igualdad y seguridad alimentaria y nutricional, las experiencias agroecológicas de producción, distribución y consumo deben articularse entre sí y con otros actores, vinculando lo rural y lo urbano, conformando un sujeto plural liderado por agricultores y agricultoras comprometidos con la agroecología (López-García y González de Molina, 2021: 12-13).

2.2.2. Las políticas alimentarias urbanas y la gobernanza agroalimentaria multinivel

El papel de las administraciones urbanas y autonómicas para apoyar el desarrollo de cadenas alimentarias alternativas y localizadas se ha referenciado de muchas maneras. Por ejemplo, mediante la promoción, creación, coordinación o difusión de mercados de agricultores y agricultoras (Metz y Scherer, 2022), promoviendo la compra pública de alimentos (Simón-Rojo, 2020; Doernberg et al., 2019), o facilitando infraestructuras de distribución, como los centros de distribución de alimentos (Barham et al., 2012). De hecho, en algunos casos se ha constatado que los factores institucionales tienen un impacto incluso mayor en el desarrollo de mercados locales de alimentos, que las propias condiciones locales (Godette et al., 2015).

Sin embargo, la mayoría de los procesos ascendentes a lo largo de la cadena alimentaria (producción de insumos, reproducción de los servicios ecosistémicos climáticos, reproducción social de las comunidades agrarias, etc.) siguen estando ausentes en la investigación y planificación de las políticas alimentarias urbanas, ya que se encuentran más allá de los límites administrativos de la ciudad y de las competencias de los funcionarios municipales (López-García y González de Molina, 2020). Para Sabourin et al. (2017), el principal reto está vinculado a la falta de coordinación entre los diferentes departamentos y niveles de la administración pública.

Los agricultores y agricultoras, poseedores de lógicas, intereses, estrategias y repertorios de acción propios, parecen ser un sujeto colectivo incómodo para que se les incluya en los mecanismos de gobernanza alimentaria urbana (Doernberg et al., 2019; López-García y González de Molina, 2020). En entornos del norte global, las personas productoras ecológicas y de orientación agroecológica parecen constituir sujetos sociales y políticos débiles (López-García, 2021), con organizaciones económicas colectivas (cooperativas, asociaciones y redes) débiles y dispersas (González de Molina, 2020), e incapaces de participar en los espacios de toma de decisiones (Marsden et al., 2018).

En el ámbito político, mientras que las políticas agrarias promueven generalmente una mayor intensificación; las políticas alimentarias, de seguridad alimentaria y nutrición se centran en dietas sostenibles y saludables (Giraldo y Rosset, 2017; Giraldo y McCune, 2019; FAO, 2019). La separación de las políticas agrícolas de las políticas alimentarias, y de los actores colectivos que participan en ambos espacios de gobernanza, reproduce la grieta metabólica entre los espacios urbanos y rurales, y entre los procesos a lo largo de la cadena alimentaria. La reproducción de dicha fractura dificulta el potencial de sostenibilidad tanto de las políticas agrarias como de las alimentarias (González de Molina y López-García, 2021). Moragues-Faus y Battersby (2021) destacan la necesidad de integrar lo urbano y lo rural en redes nacionales comunes de políticas agroalimentarias para desplegar todo el potencial de sostenibilidad de las políticas alimentarias urbanas. Algunos autores afirman que la sostenibilidad de los sistemas alimentarios depende de la capacidad de los actores de la sociedad civil para desmercantilizar la agricultura y la alimentación, mediante la acción política autónoma (Giraldo y Rosset, 2017).

Numerosos autores y autoras afirman que el apoyo de las políticas públicas es necesario para escalar la agroecología (Mier y Terán et al., 2018; González de Molina et al., 2019), y que las actividades de incidencia política son necesarias para promover y escalar las redes alimentarias alternativas (Rover et al., 2017; Deaconu et al., 2021).

Se observa un creciente número de políticas públicas que favorecen las transiciones agroecológicas a escala de los sistemas alimentarios, incluido el apoyo explícito a las prácticas agrícolas agroecológicas y a la agricultura familiar. Pero la mayoría de las políticas orientadas a la agroecología se desarrollan en el sur global, en territorios donde las comunidades campesinas están fuertemente organizadas (principalmente en torno a La Vía Campesina), aunque permanecen fragmentadas y siempre en una posición muy subordinada con respecto a las políticas de apoyo a la agroindustria (Petersen et al., 2013; Mier y Terán et al., 2018; Val et al., 2019; González de Molina et al., 2019).

3. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

El proyecto RURBACT-Ae se llevó a cabo en colaboración con cinco asociaciones locales de agricultores y agricultoras de orientación agroecológica implicados en la coproducción de políticas alimentarias urbanas en sus territorios² y cinco ayuntamientos de municipios miembro de la RMAe (Madrid, València, Palma de Mallorca, Valladolid y Ainsa-Sobrarbe).

La investigación aplicó el enfoque metodológico de la Investigación Acción Participativa (IAP), reconocido como elemento clave en la promoción de la agroecología (Guzmán et al., 2016), particularmente en dinámicas territorializadas y multiactor vinculadas con transiciones agroecológicas (López-García et al., 2021; Lamine et al., 2019). Esta orientación genera conocimiento, a la vez científico (universal), popular y útil (ubicado, basado en un lugar) para los participantes (Fals-Borda, 1991; Cerf, 2011). Además, activa procesos sociales de empoderamiento comunitario y capacidad de acción colectiva desde la perspectiva de la educación popular (Freire, 2012; López-García, 2020). A lo largo de los procesos de IAP, los objetos de estudio se convierten en sujetos de los mismos, y contribuyen tanto a la definición de la metodología como de los documentos a elaborar, su destino y orientación (Kendon et al., 2007).

En colaboración con las cinco asociaciones locales de productores y productoras, se desarrollaron tres actividades principales:

- un **autodiagnóstico** realizado por cada asociación;
- un **diálogo** entre las **asociaciones** y las **autoridades locales** con competencias en política alimentaria en los municipios respectivos;
- **debates** y un **documento de posicionamiento político**, común a las cinco asociaciones, manifestando su necesidad de apoyo a través de políticas alimentarias de orientación agroecológica.

La metodología utilizada en la implementación de las actividades una y tres se describe a continuación.

3.1. AUTODIAGNÓSTICOS DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES Y PRODUCTORAS

Se llevaron a cabo veintisiete entrevistas en profundidad semiestructuradas con productores y productoras de las cinco asociaciones³. También se recogieron datos cuantitativos, con el objetivo de conformar el perfil de las personas entrevistadas. El guion de la entrevista constaba de tres secciones relacionadas con los objetivos del estudio:

1. evaluación de las políticas alimentarias implementadas, y propuestas de mejoras a nivel municipal;
2. evaluación de las políticas alimentarias a escala estatal;
3. principales ideas-fuerza para justificar la necesidad de políticas de apoyo a la producción de orientación agroecológica.

Una vez elaborado el primer borrador del diagnóstico, el documento se discutió con los agricultores y agricultoras de los grupos en reuniones presenciales en cada territorio, así como en una reunión en línea del grupo motor del proceso. Con las aportaciones recibidas se elaboró la versión final del autodiagnóstico común de las iniciativas participantes en el proyecto.

2. Unión de Huertas Agroecológicas de Madrid (apoyados por Madrid Agroecológico), Coordinadora Campesina del País Valencià, Associació de la Producció Agrària Ecològica de Mallorca-APAEMA, Vallaecolid, y Mincha d'Aquí (apoyados por CERAI-Aragón).

3. Los códigos utilizados para citar a las personas entrevistadas en este documento muestran las características de los perfiles de la siguiente manera: la primera letra y el número se refieren al municipio y al número de entrevistado. Las letras F y M se refieren al género (F-mujer; M-hombre) y las últimas letras indican el cultivo principal (V-hortalizas; RT-árboles de secano; WT-árboles de regadío; L-ganadería; P-alimentos procesados). Así, una eventual persona entrevistada en tercer lugar en Palma de Mallorca, varón y productor de aceite de oliva (árboles de secano) se denomina P3MRT.

3.2. TALLERES DE DEBATE Y ELABORACIÓN DE UN DOCUMENTO DE POSICIONAMIENTO

Se celebraron dos talleres de debate en línea con agricultores y agricultoras representantes de los cinco grupos. Los resultados del autodiagnóstico y de estos debates alimentaron la concepción de un **documento de propuestas políticas**, que fue discutido virtualmente y finalmente consensuado en una reunión presencial durante el XIV Congreso Internacional de Agricultura Ecológica celebrado en Palma de Mallorca en abril de 2022, organizado por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica y Agroecología. El documento final, denominado **Carta por una Alimentación y una Agricultura Sostenibles⁴**, fue presentado públicamente en el citado congreso por productores y productoras ecológicos de RURBACT-Ae a responsables políticos de primer nivel en una mesa de diálogo. El elemento central del debate fueron las estrategias necesarias para alcanzar el objetivo de 25% de superficie agraria útil certificada como producción ecológica establecido en la *Estrategia de la granja a la mesa* (2020).

4. https://www.municipiosagroeco.red/wp-content/uploads/2022/12/Carta_Agricultura.pdf

4. RESULTADOS PRINCIPALES

4.1. PERFILES DE LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS DE LAS INICIATIVAS DE ORIENTACIÓN AGROECOLÓGICA

El **perfil de las personas productoras** entrevistadas corresponde a hombres de mediana edad que regentan explotaciones familiares para el cultivo de hortalizas frescas con certificación ecológica. Viven y trabajan en zonas rurales o metropolitanas, y están muy implicados en otras organizaciones complementarias como sindicatos agrarios, cooperativas agrarias tradicionales, SPG o iniciativas vinculadas a las variedades tradicionales.

Organización	Municipio de referencia	Edad (media)	% mujeres entre entrevistados/as	Origen familiar de agricultores/as	Residencia rural (media)	Afiliaciones adicionales (media por entrevistado/a)	Cultivos principales	Unidades de trabajo anuales (media por entrevistado/a)	Certificación ecológica	Miembros SPG
Unión de Huertas Agroecológicas de Madrid	Madrid	48	40%	60%	60%	2	Hortalizas, bovino, alimentos procesados	1,6	20%	40%
Coordinadora Campesina del País Valencià	València	35	57%	86%	29%	1,43	Hortalizas, olivas, viña	2,64	86%	40%
Associació de la Producció Agrària Ecològica de Mallorca (APAEMA)	Palma de Mallorca	45,4	40%	80%	20%	2,2	Hortalizas, olivas, frutos secos	3,8	80%	0%
Vallaecolid	Valladolid	45,6	40%	20%	40%	1,4	Hortalizas, panadería, aves corral	0,9	100%	0%
Mincha d'Aquí	Ainsa-Sobrarbe	50,8	40%	100%	100%	3,2	Bovino, manzano	1,05	40%	40%
MEDIA		45	43%	69%	50%	2,046	Hortalizas	1,998	65%	24%

Tabla 1. Características principales del perfil de las personas entrevistadas de los cinco grupos. Datos propios.

Hay que tener en cuenta que la muestra de este estudio buscaba intencionadamente perfiles minoritarios dentro de los grupos (como mujeres o ganaderos y ganaderas extensivos).

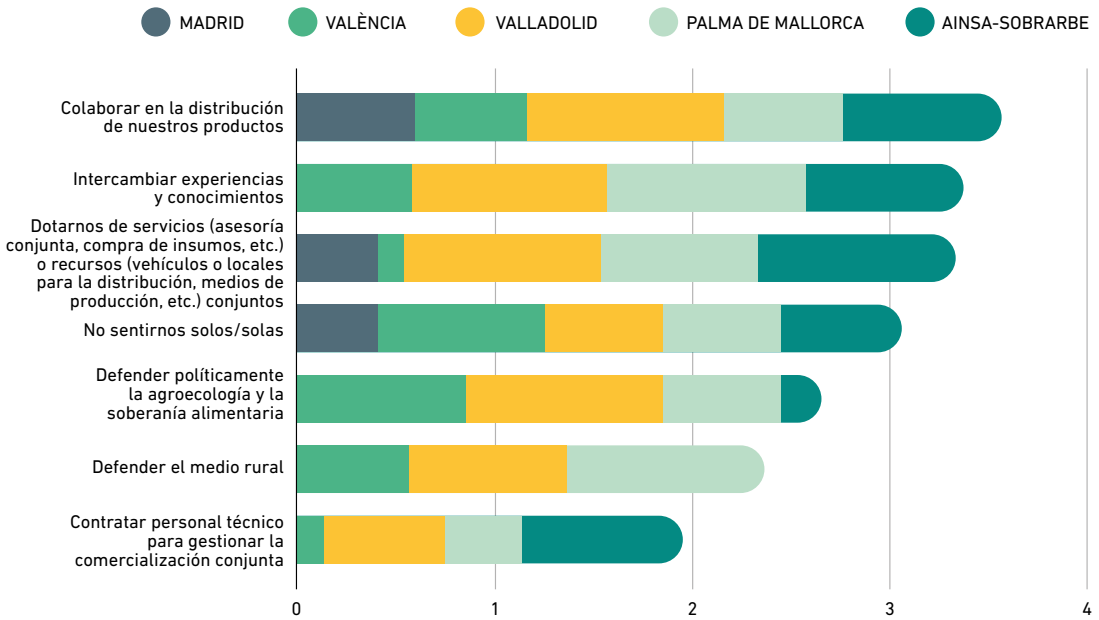


Figura 1. Frecuencia ponderada (máx=5) de respuestas a la pregunta: “¿Para qué le resulta útil relacionarse con otros agricultores y agricultoras de orientación agroecológica? Datos propios.

La figura 1 muestra las **principales razones** expresadas por las personas entrevistadas para unirse a una organización de agricultores y agricultoras. Las **razones instrumentales** destacan en los cinco territorios, especialmente de cara a servicios conjuntos de distribución y venta, el intercambio de experiencias y conocimientos, y la prestación de servicios colectivos a la producción. Los **aspectos sociales** ocupan el segundo lugar y podrían estar vinculados a razones emocionales, más que a motivaciones políticas. “Sentir que tienes el apoyo de un grupo o de otras personas con las que puedes contar es un alivio” (P2MRT); “Personas que comparten tus mismos problemas y preocupaciones” (M2MV).

También se menciona la posibilidad de ganar visibilidad para sus actividades y su oferta comercial: “Para unirte a otros y también para defenderte de las grandes empresas agroalimentarias” (M3FV).

Las motivaciones relacionadas con la incidencia ocupan una posición inferior, especialmente en los dos grupos con perfiles menos profesionalizados. La contratación de personal técnico para la comercialización es la motivación más baja, sobre todo en los grupos que cuentan con personal relativamente polivalente y que ya ofrecen ese tipo de servicios a sus miembros.

Las **formas de organización** de los grupos participantes son **diversas**: desde redes informales de personas productoras hasta sindicatos agrarios integrados en estructuras estatales, o asociaciones formales de producción ecológica. Todos están explícitamente **comprometidos** con la **promoción** de la **agroecología** y la **soberanía alimentaria**, aunque dos de ellos incluyen tanto agricultores y agricultoras ecológicos como convencionales, y en uno, muchos de los miembros no tienen su producción certificada. Los grupos más grandes ven la naturaleza mixta entre sus miembros (personas productoras convencionales y ecológicas) como una forma de promover la transición agroecológica entre el sector convencional. Los miembros de los grupos participan además en una gran variedad de organizaciones, a menudo complementarias y con las que generan alianzas.

Las posiciones con respecto a las formas de organización difieren entre territorios y el perfil de los miembros. Los grupos que tienen una mayor proporción de personas recién llegadas a la agricultura expresan sus experiencias negativas con las agrupaciones mixtas de produc-

ción-consumo: “La organización junto con el consumo no funcionó. [...] La venta directa y las agrupaciones de consumo requieren demasiado tiempo” (M2MV).

Mientras que los territorios con agricultores y agricultoras más profesionalizados muestran un compromiso hacia estructuras fuertes y un mayor compromiso: “Tenemos suerte de contar con un grupo fuerte, como (nuestra organización). Quizá me gustaría desarrollar los espacios de asamblea local aún más, en lugar de delegar en el equipo técnico. Descentralizar un poco su actividad. [...] si no, acabaremos construyendo estructuras demasiado jerarquizadas que los productores no sentimos como nuestras, y que más bien percibimos como un servicio contratado” (P2MRT).

4.2. RETOS PARA LOS GRUPOS DE PRODUCTORES Y PRODUCTORAS DE ORIENTACIÓN AGROECOLÓGICA

Los agricultores y agricultoras perciben la pertenencia a una entidad colectiva como útil para mejorar la situación de los proyectos individuales y como la única forma de superar la competencia. Las principales dificultades señaladas por los grupos en relación a la participación son la **falta de tiempo disponible**, el **pequeño tamaño** y la **dispersión** de los miembros: “(Tenemos) que sobrevivir y ocuparnos del proyecto individual. No hay tiempo para ocuparse del ámbito colectivo” (VL3MV). Numerosas voces hacen referencia a un sector con un bajo grado de autoestima colectiva: “infravaloración de la profesión” (V2MRT); desconfianza y poca implicación en el colectivo: “No hay confianza ni respeto por las estructuras colectivas, como si nos fuéramos a robar unos a otros o fuéramos competidores. Yo me uní a alguien y me pasaron por encima” (M3MV). Además, los grupos están lastrados por experiencias colectivas anteriores negativas, desarrolladas en contextos desfavorables para la agroecología: “Todos hemos tenido experiencias fallidas por competencia de precios o ‘egos’ y eso lleva al desencanto. La gente se junta para obtener algo, más que para contribuir a algo” (M2MV).

Mientras que muchos actores piden la contratación de personal técnico para dinamizar y apoyar a los grupos de personas productoras, otros se muestran reacios a ello. De hecho, la **contratación de personal para la gestión de los asuntos comunes** constituye la motivación menos valorada para unirse a un colectivo, y además, en las entrevistas se mencionan tensiones y dificultades al respecto: “(En nuestra organización) falta compromiso porque se ha creado desde arriba y no en base a las necesidades de los productores” (VL1MV). Se da un desacuerdo entre las posiciones relacionadas con una “comunicación conjunta”, ya que los agricultores y agricultoras prefieren mantener el control sobre sus ventas y tener contacto directo con las personas consumidoras. En cuanto a **incidencia política**, las opiniones recogidas manifiestan un sentimiento de **alejamiento de los espacios de decisión política** y de impotencia al respecto. Sin embargo, algunas reflexiones recogidas durante las reuniones revelan una evolución a ese nivel: “Hasta ahora, nunca me habían interesado las políticas agrícolas europeas, pero estoy viendo que quizá sean más importantes para mi explotación de lo que pensaba” (VL2FL).

En relación al tema de **género**, aunque el papel de las mujeres en las organizaciones se considera mayoritariamente muy valioso, existen contradicciones. En ese sentido, las mujeres denuncian situaciones de discriminación fuera y dentro de sus entidades y algunos hombres también: “A pesar de que las mujeres son más visibles y de que hay más mujeres al frente de las explotaciones, no se ha alcanzado la igualdad todavía y persisten diferencias evidentes; por ejemplo, en cuanto a la conciliación familiar (entre el trabajo de cuidados y el trabajo agrícola)” (P1FV); “En la práctica, los hombres han asumido un papel más público y visible, con más importancia y fuerza. [...] Es fundamental tomar el discurso ecofeminista de la agroecología [...] para construir desde aquí nuevas redes de ensamblaje” (P2MRT). Por otro lado, algunos entrevistados no identifican ningún problema particular sobre este tema, aunque la mayoría de las mujeres se sienten en minoría, infravaloradas y no escuchadas en sus organizaciones (excepto en aquellas que cuentan con una mayoría de miembros femeninos). Además, mientras que algunos hombres expresan abiertamente su desacuerdo con la forma de actuar de las mujeres en su organización, otros consideran que las organizaciones con predominio de mujeres funcionan mejor.

4.3. IMPLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS URBANAS EN LA PRODUCCIÓN DE ORIENTACIÓN AGROECOLÓGICA

Todas las entidades objeto de la investigación son de reciente creación y, aunque la influencia relativa de los equipos técnicos varía, todas conceden gran importancia al hecho de que los socios agricultores y agricultoras tengan el control de la organización, a diferencia de las cooperativas agrícolas tradicionales, que delegan las decisiones en los equipos técnicos.

Municipio de referencia	Entidad (año creación)	Estructura legal, escala territorial	Número de asociados y asociadas / equipo técnico (equivalente puestos jornada completa)	Participación en las estructuras urbanas de gobernanza alimentaria	Gestión/participación en infraestructuras públicas
Ainsa-Sobrarbe	Mincha d'Aquí (2018)	Red informal, comarca	14/0,5	Red creada dentro de un proyecto promovido por las autoridades comarcales	Proveedores del comedor ecológico de la escuela local; cogestores del mercado periódico de productores y productoras
Madrid	Unión de huertas agroecológicas de Madrid -UHAM (2020)	Red informal, comunidad autónoma	4/0	Miembros indirectos del mecanismo municipal de seguimiento de la implementación del Pacto de Milán, como parte de Madrid Agroecológico, plataforma del movimiento agroecológico local	Cogestión de los mercados municipales de agricultores y agricultoras
Palma de Mallorca	Associació de la Producció Agrària Ecològica de Mallorca - APAEMA (2006)	Asociación, provincial	500/10	Relaciones informales con el ayuntamiento	Gestores de los mercados de agricultores y agricultoras
València	Coordinadora Campesina del País Valencià -CCPV (2010)	Sindicato, comunidad autónoma	565/3,5	Miembros formales del Consejo Alimentario Municipal de València	Cooperación en la gestión de programas alimentarios locales: mercados de agricultores, comercialización directa en el mercado mayorista municipal y comedores escolares ecológicos
Valladolid	Vallaecolid (2019)	Asociación, provincial	34/1	Miembros formales del mecanismo municipal de seguimiento de la implementación del Pacto de Milán	Gestores de los mercados de agricultores y agricultoras ecológicos, infraestructuras logísticas, y centro público de transformación y distribución alimentaria pública

Tabla 2. Caracterización de las organizaciones de productores y productoras de orientación agroecológica incluidas en el estudio. Diseño propio.

Las entrevistas realizadas se centraron en la participación de las organizaciones en la gobernanza y la gestión de las infraestructuras alimentarias públicas vinculadas a la alimentación ecológica y a los mercados locales. La mayoría de las entidades son la referencia principal reconocida por la administración local como representantes del sector agrícola (sostenible) para el desarrollo y la aplicación de políticas alimentarias urbanas. Además, todas ellas participan en los órganos de gobernanza local en materia de políticas alimentarias urbanas y en el desarrollo de infraestructuras públicas de apoyo a las redes y sistemas alimentarios locales.

En cuanto a la percepción de las personas entrevistadas sobre las políticas alimentarias urbanas aplicadas en sus territorios y su nivel de implicación al respecto, sienten mayoritariamente impotencia, frustración y ambivalencia en cuanto al lugar asignado a la sostenibilidad en la retórica oficial de las políticas agroalimentarias. También destacan el escaso apoyo que se aporta a los modelos de producción agroecológica pequeños y diversificados y recono-

cen la debilidad del movimiento agroecológico. Además, algunos entrevistados expresaron que su incapacidad y precariedad dificulta una mayor implicación en la actividad política y en los órganos de gobernanza agroalimentaria. También reclamaron la necesidad de considerar simbólicamente a los agricultores y agricultoras como personas expertas, a la hora de pedirles que participen en reuniones, conferencias y grupos de especialistas, pero también en términos de compensación económica por el tiempo y conocimientos compartidos.

Algunos actores expresaron que existe cierto nivel de conflicto con las organizaciones de agricultores y agricultoras convencionales a nivel estatal, lo que puede estar obstaculizando el desarrollo de políticas agroalimentarias verdaderamente agroecológicas: “Ellos (los sindicatos de productores convencionales) siempre están diciendo que no es el momento adecuado para las políticas de apoyo a la agricultura ecológica o agroecológica porque ‘el sector agrícola no está preparado para ello’. Si fuera por ellos, nunca habría una verdadera transición. Es necesario promover políticas públicas específicas para un modelo realmente agroecológico.” (Personal técnico).

Además, algunas personas productoras afirman estar en conflicto abierto con el estado y por ello son reacios a llevar a cabo acciones de incidencia en políticas públicas a ese nivel. Consideran que estas políticas públicas están alejadas de ellos y alineadas con los intereses de los grupos de presión de la agroindustria. “No se puede hablar de agroecología a escala estatal - es totalmente lo contrario. Las políticas tienen que bajar a las bases”. (M1MH). “No he pensado mucho en lo que un estado capitalista puede hacer por nosotros [...], el principal problema es el propio funcionamiento de los estados capitalistas”. (V6MV)

4.4. PRIORIDADES DE LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS EN MATERIA DE POLÍTICAS AGROALIMENTARIAS PARA LAS TRANSICIONES AGROECOLÓGICAS

Se pidió a cada persona entrevistada que eligiera varias opciones de una lista cerrada de prioridades políticas en los niveles de competencia local (municipal) y estatal.

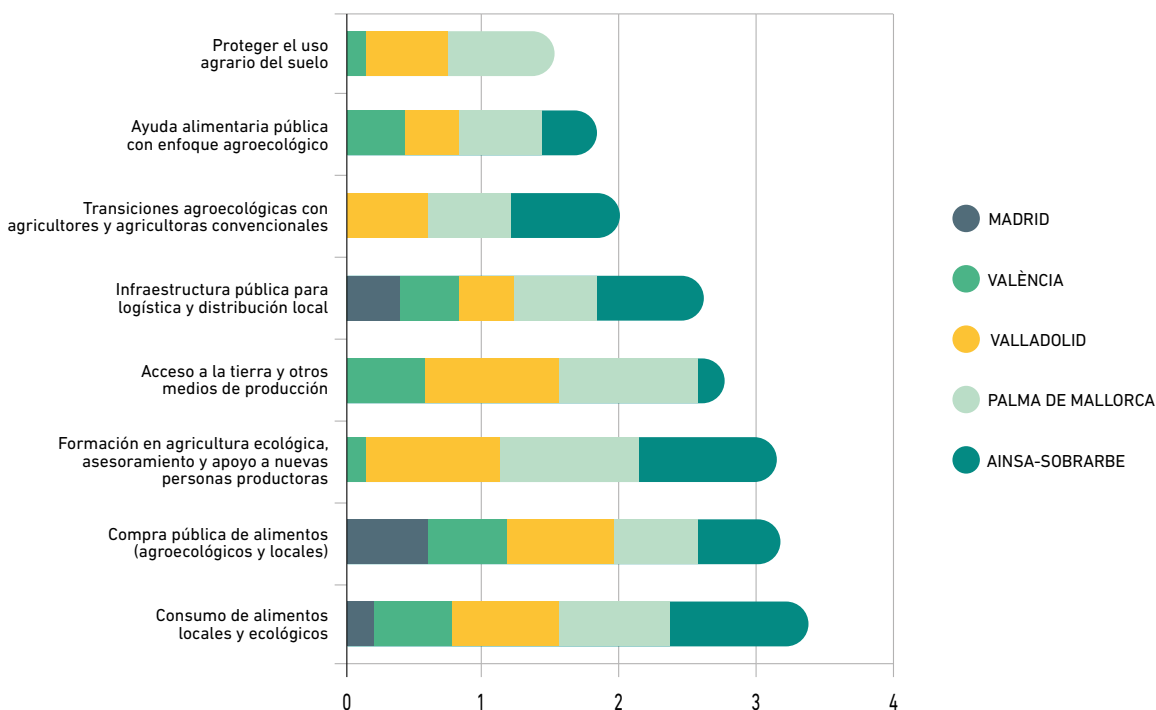


Figura 2. Frecuencia ponderada de las respuestas de los agricultores y agricultoras de cada territorio sobre las prioridades de la política agroalimentaria a nivel municipal. Diseño propio.

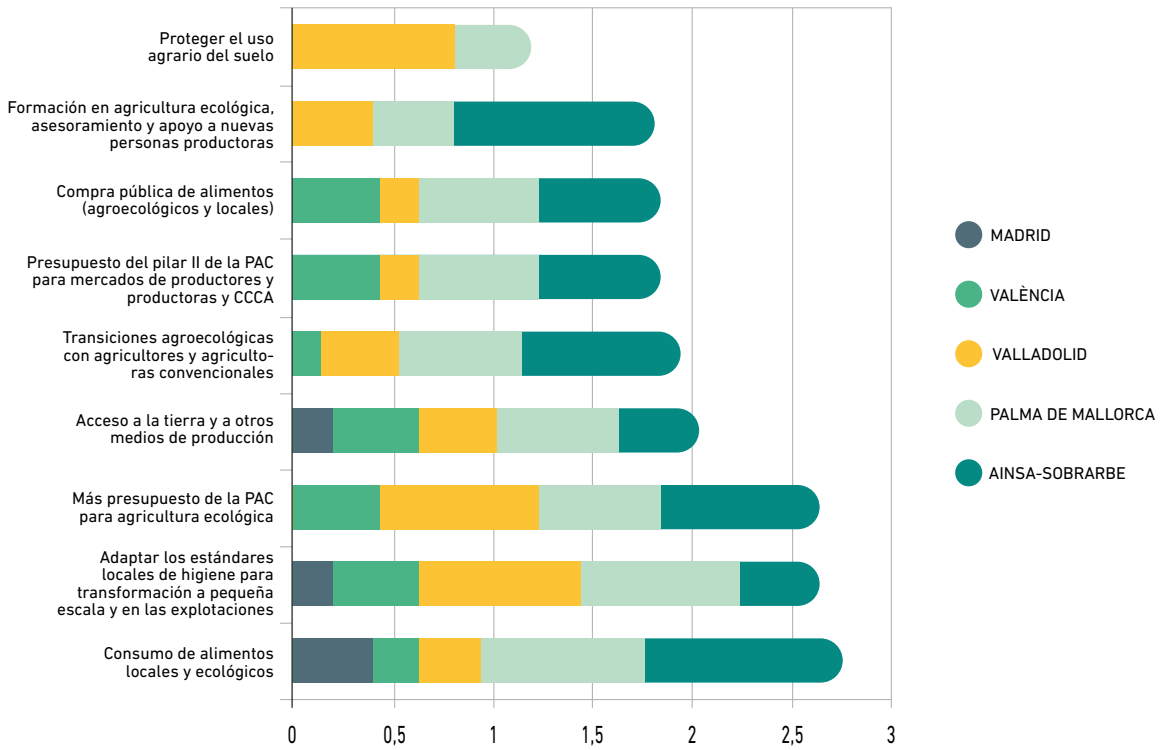


Figura 3. Frecuencia ponderada de las respuestas de los agricultores y agricultoras de cada territorio sobre las prioridades de la política agroalimentaria a nivel estatal. Diseño propio.

La prioridad política más valorada, tanto a escala local como estatal, es la **promoción** firme de la **distribución** y el **consumo de alimentos ecológicos locales**; y la menos valorada hace referencia a la protección del uso agrario del suelo. Los agricultores y agricultoras entrevistados, sin embargo, valoran de forma diferente otras prioridades en función de la escala administrativa (municipal, supramunicipal, etc.). Por ejemplo, la promoción de la compra pública alimentaria, las actividades de formación y asesoramiento y el apoyo a nuevas personas productoras, basados en modelos de orientación agroecológica, son muy prioritarios a escala municipal, pero poco a nivel estatal. En cuanto al papel estratégico de la compra pública alimentaria, se registraron discursos contradictorios. La promoción de la transición agroecológica dentro del sector agrario convencional, se sitúa en un nivel medio de prioridad a escala estatal, y es menos prioritario a nivel municipal.

En cuanto a las medidas relacionadas con la Política Agrícola Común (**PAC**) (sólo incluidas a escala estatal), se dio prioridad al **aumento** del **presupuesto** para la **agricultura ecológica**, con el objetivo de desarrollar mejor los mercados locales y otros canales cortos de comercialización de alimentos (CCCA). Además, se mencionaron propuestas adicionales, como beneficios fiscales para la compra de insumos sostenibles, apoyo a los modelos de venta directa, regulación del mercado de tierras, y políticas intersectoriales, en particular para las zonas de atracción turística. Los ganaderos y ganaderas reclamaron mejoras en las infraestructuras públicas y en los centros de transformación de alimentos para acceder a los CCCA.

En la tercera actividad de RURBACT-Ae, se organizaron talleres participativos de debate durante los cuales se identificaron y reflexionaron las propuestas, que posteriormente se integraron en la **Carta para la Alimentación y la Agricultura Sostenibles**. En esta etapa y a petición de los y las participantes, se incluyó la escala autonómica, que se consideró relevante por las amplias competencias de ese nivel administrativo y por las actividades de incidencia política desarrolladas por las organizaciones participantes.

4. RESULTADOS PRINCIPALES

	MUNICIPAL	AUTONÓMICO	ESTATAL
Administración, regulación y gestión	<ul style="list-style-type: none"> Introducir competencias, personal y presupuestos específicos para la agricultura y la alimentación sostenible en todos los municipios. Adaptar los procedimientos administrativos para dar prioridad a las iniciativas agroecológicas locales a pequeña y mediana escala. Analizar el potencial de cada territorio para satisfacer la demanda de productos alimentarios locales. 	<ul style="list-style-type: none"> Adaptar la normativa higiénico-sanitaria a los sistemas de producción a pequeña escala y a la transformación en finca de productos primarios. Habilitar herramientas de reconocimiento administrativo para apoyar proyectos agroecológicos más allá de la certificación ecológica, como los SPG. 	<ul style="list-style-type: none"> Adaptar los baremos de las Unidades de Trabajo Agrario (UTA) y los márgenes brutos establecidos, para acceder a los beneficios, de acuerdo con los modelos de producción agroecológicos, diversificados y a pequeña escala, que incluyen la transformación en la explotación y los sistemas de venta directa.
Financiación y subvenciones	<ul style="list-style-type: none"> Promover decididamente la producción ecológica y agroecológica. 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinar la aplicación de los beneficios del pilar II de la PAC en base a objetivos de sostenibilidad social y ecológica, priorizando las explotaciones que más ayudas necesitan (pequeñas y medianas) y que más beneficios aportan a la sociedad (empleo de calidad y alimentación sostenible y saludable). 	<ul style="list-style-type: none"> Armonizar los beneficios de los pilares I y II de la PAC con fines de sostenibilidad social y ecológica, priorizando la agricultura ecológica, las explotaciones pequeñas y medianas, la ganadería extensiva y la agricultura a título principal. Promover líneas específicas de apoyo a jóvenes, mujeres y explotaciones pequeñas de producción agroecológica, reduciendo los costes administrativos de gestión. Crear sistemas de pago por servicios ambientales vinculados a prácticas agroecológicas, incluyendo la venta directa y los mercados locales.
Activos e infraestructuras	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar el acceso a la tierra y a otros medios de producción agraria sostenible. Proteger, restaurar y revitalizar los suelos agrarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Generar infraestructuras públicas (obradores polivalentes, mataderos comarcales, etc.) para las pequeñas producciones de calidad (ecológicas, artesanales, SPG) de los productores/as. 	<ul style="list-style-type: none"> Regular el mercado de la tierra para facilitar sus usos agrarios por iniciativas agroecológicas de pequeña y mediana escala. Proteger el uso agrario del suelo, especialmente en territorios sometidos a presión urbanística. Desarrollar estrategias de formación y apoyo adaptadas a los modelos de producción agroecológicos, diversificados y a pequeña escala, incluyendo la transformación en la explotación y la venta directa.
Acción colectiva	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el asociacionismo agrario. Facilitar la incorporación de jóvenes. 	<ul style="list-style-type: none"> Acompañar y facilitar la transición agroecológica en el sector agrario convencional, incluyendo la incorporación de jóvenes. 	<ul style="list-style-type: none"> Prestar mayor apoyo a las estructuras asociativas de pequeña escala y a las explotaciones pequeñas vinculadas a la producción ecológica y agroecológica.
Mercados y distribución	<ul style="list-style-type: none"> Promover la compra pública alimentaria priorizando los productos locales, de agricultura ecológica y SPG. Facilitar la diversificación de los canales comerciales de alimentos locales y ecológicos (pequeño comercio, mercados de venta directa y otros). 		<ul style="list-style-type: none"> Promover la compra pública de alimentos priorizando los productos locales, de agricultura ecológica y SPG.
Sensibilización	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar decididamente la normalización del consumo de alimentos locales y ecológicos por parte de toda la población. 		<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar campañas de comunicación para promover el consumo de alimentos locales y ecológicos, incluyendo los SPG.

Tabla 3. Propuestas de los agricultores y agricultoras para las políticas públicas agroalimentarias a nivel municipal, autonómico y estatal. Diseño propio.

Algunas de las propuestas fueron continuistas (en cuanto a las reivindicaciones habituales formuladas por los agricultores y agricultoras), sin embargo, un nuevo campo menos habitual emergió. Este requiere de cambios sencillos, independientes del presupuesto (administración, regulación y gestión de fondos públicos), y está destinado a **facilitar los procedimientos administrativos** y desarrollar **acciones de apoyo específicas** para favorecer los **modelos agroecológicos**. Al mismo tiempo, surgieron un gran número de propuestas innovadoras, relacionadas por ejemplo con el **fortalecimiento** de los **sujetos colectivos** representativos del **sector agroecológico** (acción colectiva). De manera unánime, se reclama un **giro radical** de las **ayudas públicas** y de las **políticas más clásicas** (como los pagos directos del pilar I de la PAC o las ayudas del pilar II de la PAC) **hacia modelos agroecológicos**: “Se supone que la PAC beneficia a los pequeños productores y a las mujeres rurales, pero en realidad nos pone trabas, pidiéndonos lo mismo que a los grandes productores” (M3FV). A nivel autonómico, en relación a la financiación y subvenciones, los agricultores y agricultoras reclaman una **mayor coordinación** entre los **departamentos** y los **niveles** de la **administración** y entre las **diferentes medidas del pilar II de la PAC**.

Por último, las personas entrevistadas señalan la necesidad de crear y reforzar **canales de comercialización alternativos** e **infraestructuras logísticas** adaptadas a los **CCCA**. En este sentido, reivindican el reconocimiento legal y el apoyo a los **SPG**, como forma de fortalecer una agroecología colectiva de los sujetos sociales.

5. PONIENDO EL FOCO EN LAS NECESIDADES DEL SECTOR PRODUCTOR DE ORIENTACIÓN AGROECOLÓGICA PARA LA TRANSICIÓN HACIA SISTEMAS AGROALIMENTARIOS SOSTENIBLES.

Uno de los principales aspectos que diferencian a las organizaciones de agricultores y agricultoras de orientación agroecológica de otras, es que el **control de las estructuras colectivas** se mantiene **dentro del sector productor**. Con ese fin, estas entidades tienden a favorecer estructuras no mixtas (sólo miembros productores), garantizar la presencia de intereses más convergentes, acomodarse mejor a los perfiles diversos y dar respuesta al salto de escala de la demanda de alimentos ecológicos locales. Estas organizaciones también acogen y representan los intereses y demandas de un segmento no representado en las estructuras colectivas tradicionales, como las cooperativas agrarias o la mayoría de los sindicatos de agricultores (Ajates, 2020).

5.1. RETOS PARA LA EXPANSIÓN DE LA AGROECOLOGÍA

Estas personas productoras suelen estar sobrecargadas de trabajo, en iniciativas productivas precarias, con poco tiempo disponible para la acción colectiva, y escasos conocimientos o competencias relacionados con las políticas agroalimentarias. Perciben que sus estructuras colectivas son débiles y frágiles. De hecho, ponen en práctica modelos diversos en un intento de encontrar formas organizativas para sobrevivir, en un contexto que más bien rechaza las innovaciones agroecológicas, y empuja hacia la convencionalización (González de Molina, 2020).

Se ha observado que las personas entrevistadas desconocen algunos de los principales debates actuales sobre políticas agroalimentarias, como aquellos relacionados con la emergencia climática (Pradhal et al., 2020) o la seguridad alimentaria (Moragues-Faus y Battersby, 2021). Parte del movimiento agroecológico rechaza la colaboración o incidencia hacia diferentes niveles de la administración, lo que puede estar vinculado a la percepción generalizada de no contar con su apoyo (Cuéllar y Ganuza, 2019). Sin embargo, existen contradicciones, ya que algunos agricultores y agricultoras reconocen su dependencia y la importancia de las políticas públicas para cumplir sus objetivos (Mier y Terán et al., 2018; Giraldo y McCune, 2019).

Las actividades de **incidencia** a nivel autonómico, se observan sobre todo en las entidades más grandes y en las que cuentan con mayor personal técnico. A nivel estatal, delegan las acciones de incidencia a las estructuras estatales a las que pertenecen; aunque las posiciones hegemónicas de estas últimas representen a menudo políticas regresivas y no sostenibles (Ploeg, 2020; Vázquez et al., 2022). Estas entidades de mayor tamaño, reconocen la necesidad de contar con recursos técnicos y personal específicos para llevar a cabo acciones de incidencia política más activas.

En cuanto a **género**, a pesar del reconocimiento general en el movimiento agroecológico de la importancia del enfoque feminista, estas organizaciones acogen y reproducen situaciones de discriminación, expresadas en formas de hacer individuales y colectivas (Siliprandi, 2010), así como en la mayor carga de trabajo de cuidados de las mujeres (Khadse, 2017). Los testimonios recogidos muestran el escaso impacto hasta el momento de las políticas de discriminación positiva hacia las mujeres, como la Ley española 35/2011 de titularidad compartida de las explotaciones agrarias (Gobierno de España, 2011; Cabello, 2018).

La **relocalización** de los sistemas agroalimentarios exige un fuerte protagonismo de las organizaciones de productores y productoras, así como el desarrollo de estructuras colectivas capaces de promover **sistemas locales** de **distribución** y **logística** de alimentos sostenibles y justos (Marsden et al., 2018; López-García y González de Molina, 2021). Estas estructuras tendrán que ser diferentes de las que operan en los mercados convencionales, como las coope-

rativas agrarias tradicionales o los centros de distribución de alimentos, ya que se considera que reproducen el sistema agroalimentario industrial y globalizado (Perret y Jackson, 2015; Gray, 2014b). En la práctica, las políticas de “talla única” están orientadas a las grandes explotaciones o, en el mejor de los casos, a aumentar el tamaño de las mismas, perjudicando a las más pequeñas (Stroink y Nelson, 2013), y aumentando el llamado “rechazo sistémico” de las experiencias alternativas (agroecológicas) (González de Molina, 2020).

En cuanto a las **administraciones supramunicipales**, que tienen más competencias en agricultura, es necesario incorporar el enfoque de sistemas agroalimentarios sostenibles e integrar una perspectiva multinivel dentro de las diversas políticas públicas (Moragues-Faus y Battersby, 2021), para impulsar la transición, al tiempo que se elimina la presión para convencionalizar las experiencias alternativas existentes (González de Molina, 2020).

5.2. ¿AGRICULTORES Y AGRICULTORAS DESEMPEÑARÁN UN PAPEL CENTRAL EN LAS POLÍTICAS AGROALIMENTARIAS?

Las personas productoras de orientación agroecológica pueden identificar los retos a los que se enfrentan, para poder cumplir con los objetivos de los sistemas agroalimentarios sostenibles establecidos en los documentos políticos oficiales, como la *Estrategia Europea de la granja a la mesa* (Comisión Europea, 2020a) y compartir experiencias para definir políticas adecuadas. Aunque existen políticas alimentarias urbanas que promueven las RAA, la participación del sector en los espacios de gobernanza es débil (Avelino y Wittmayer, 2015; Marsden et al., 2018), lo que no garantiza una perspectiva holística de los sistemas agroalimentarios.

Muchas de las propuestas compartidas por los agricultores y agricultoras están desvinculadas del contexto político y a menudo no encajan con la estructura real de competencias entre los diferentes niveles administrativos. Este hecho refleja un cierto desconocimiento y distanciamiento de los procesos de elaboración de políticas (Marsden et al., 2018; Moragues-Faus y Battersby, 2021), y en particular de las políticas alimentarias urbanas. Además, las personas productoras se enfrentan a una administración que, aunque heterogénea, tiende a menudo a interpretar las normas de manera a rechazar los modelos agroecológicos (González de Molina, 2020), y se percibe como descoordinada –e incluso contradictoria– entre los distintos niveles y sectores con competencias en el sistema agroalimentario (RUAF, 2017).

Existe un reto relacionado con los recursos necesarios para que las personas productoras puedan abordar los enfoques relacionales y sistémicos de las políticas alimentarias urbanas (Moragues-Faus y Battersby, 2021) e involucrarse en los espacios de gobernanza de las políticas agroalimentarias. Asimismo, el hecho de que este tipo de entidades sean más democráticas que las cooperativas agrarias tradicionales (Ajates, 2020), y formen organizaciones y estructuras técnicas menores, las hace más precarias. Además, el distanciamiento de las políticas alimentarias urbanas con respecto a los retos relacionados con la producción (Wegeener, 2012), se ve exacerbado por la distancia entre los agricultores y agricultoras de orientación agroecológica y los contextos urbanos, y los retos existentes en la definición y aplicación de las políticas alimentarias urbanas.

A lo largo de la presente investigación, y en el marco de la RMAe, se ha fortalecido la metagobernanza de las políticas alimentarias urbanas de la red de municipios y se ha incluido a los agricultores y agricultoras de orientación agroecológica en espacios de gobernanza a escala local y translocal (Moragues-Faus y Sonnino, 2019). Sin embargo, el desequilibrio de poder que se observa en los sistemas agroalimentarios es un elemento adicional que entorpece la implicación efectiva de esas personas productoras en la gobernanza de las políticas públicas agroalimentarias, y el éxito de las políticas dirigidas a fortalecer a los agricultores y agricultoras de orientación agroecológica como sujetos políticos colectivos (Avelino y Wittmayer, 2015). A su vez, la presencia de agricultores y agricultoras y actores no estatales en los espacios formales de gobernanza alimentaria no asegura la incorporación efectiva de los actores sociales de base en los procesos de formulación de políticas. De hecho, ecosistemas sociales altamente complejos y diversos podrían alejar a la administración de los procesos de coproducción de políticas públicas (Jessop, 2003 ; Moragues-Faus y Sonnino, 2019).

Por último, **fortalecer los grupos de agricultores y agricultoras agroecológicos** se considera como elemento clave para presionar a la administración supramunicipal hacia la adopción de enfoques de orientación agroecológica decididos y ambiciosos, superando así posibles bloqueos hacia la transición por parte de actores más inmóviles (Ploeg, 2021). Incluso si el papel de las organizaciones agroecológicas ha demostrado ser vital para la transición hacia sistemas agroalimentarios sostenibles, también podría ser vulnerable, arriesgado y agotador, dada su relativa inexperiencia y fragilidad.

5.3. INTEGRACIÓN DE LA AGROECOLOGÍA EN LAS POLÍTICAS AGROALIMENTARIAS SOSTENIBLES

Se han propuesto, por un lado, intervenciones en diferentes ámbitos de la política a escala municipal, para abordar la perspectiva horizontal de las políticas alimentarias urbanas (Moragues-Faus et al, 2013), autonómica y estatal. Por otro lado, los agricultores y agricultoras reclaman un cambio radical en el enfoque de las políticas agrarias (rurales) y alimentarias (urbanas), que integre la transversalidad de la agroecología y llegue a los diferentes niveles de las políticas públicas. Sin embargo, algunos protocolos o interpretaciones de la normativa vigente ejemplifican el **“efecto rechazo”** del sector empresarial alimentario hacia las experiencias agroecológicas (González de Molina, 2020).

Productores y productoras reclaman la necesidad de adaptar algunas leyes, normativas y subvenciones, para hacer posible el apoyo a sistemas agrarios de orientación agroecológica (ecológicos, locales, diversificados). Las propuestas señalan la necesidad de favorecer a las explotaciones de pequeño tamaño, adaptando los criterios de selección para acceder a las subvenciones públicas. Pero la agroecología también puede integrarse en otros ámbitos, como la formación, el asesoramiento, o incluso el pago del pilar I de la PAC. Los **agricultores y agricultoras de orientación agroecológica** solicitan el apoyo público para convertirse en un sujeto sociopolítico colectivo más potente, lo que parece necesario para aumentar su participación en los procesos de gobernanza y en los espacios de toma de decisiones (Mier y Terán et al., 2018; Lamine et al., 2022), y para su papel en la ampliación de las iniciativas agroecológicas hacia los SALBA (González de Molina et al., 2019).

6. CONCLUSIONES

DESARROLLO DE ESTRUCTURAS ECONÓMICAS COLECTIVAS PARA UNA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS CENTRADAS EN LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS

Las **personas productoras de orientación agroecológica** están creando estructuras económicas colectivas que permiten un aumento de la producción diversificada de alimentos y de redes locales de logística y distribución mayores y más eficientes. Los **agricultores y agricultoras pequeños y medianos** están desarrollando sus propias iniciativas para **mantener el control** de los **sistemas agroalimentarios locales orientados a la agroecología**, combinando diferentes actividades basadas en una perspectiva de agroecología y soberanía alimentaria a nivel local y vinculadas a las políticas alimentarias urbanas. Sin embargo, existe la necesidad de crear estructuras que realicen actividades de **incidencia política local** y se vinculen con otras organizaciones a nivel estatal y supraestatal, para apoyar el desarrollo material de redes alimentarias de orientación agroecológica. Los proyectos de **investigación orientada** a la **acción** pueden constituir una herramienta útil para comprender cómo estas estructuras se desarrollan y se adaptan a diferentes contextos, y para combinar la generación de conocimiento científico y de base local, y fortalecer estos sujetos sociales por sí mismos.

POLÍTICAS AGROALIMENTARIAS ADECUADAS PARA UNA TRANSICIÓN HACIA LA SOSTENIBILIDAD QUE PONGA A LAS PERSONAS PRODUCTORAS EN EL CENTRO

Los agricultores y agricultoras de orientación agroecológica, especialmente aquellos que ya participan en la coproducción de políticas alimentarias, desempeñan un papel clave en las transiciones hacia sistemas alimentarios más sostenibles. Por lo tanto, es vital considerar sus necesidades y propuestas, que se refieren a una doble acción política:

- Proporcionar un **apoyo decisivo** a las **experiencias agroecológicas** y fortalecer su papel en los ámbitos de gobernanza alimentaria.
- Cambiar hacia un enfoque de **transversalidad de la agroecología**, dentro de las políticas agrícolas y agroalimentarias.

Además, una perspectiva de SALBA requiere de la articulación de las **políticas alimentarias y agrarias** dentro de un **enfoque integrado**, capaz de abordar las contradicciones existentes (entre políticas y actores rurales y urbanos, producción y consumo, políticas descendentes y ascendentes). Cabe señalar que algunas políticas urbanas que promueven los alimentos sostenibles y saludables y determinadas instituciones supranacionales ya están trabajando en ese sentido. Sin embargo, esta perspectiva también se enfrenta a conflictos, como un **sector productor de orientación agroecológica muy débil** y el carácter estructural del **efecto rechazo** hacia estos modelos por parte del régimen alimentario corporativo y de algunas administraciones agrarias.

Un reto importante para avanzar en el desarrollo de políticas agroalimentarias sostenibles sería **producir conocimiento empírico** capaz de plantear propuestas para superar las dificultades aquí planteadas, como son las **relaciones de poder** dentro del propio sistema agroalimentario y en la elaboración de políticas públicas.

REFERENCIAS

1. Ajates Gonzalez, R. 2017. Going back to go forwards? From multi-stakeholder cooperatives to Open Cooperatives in food and farming. *Journal of Rural Studies*.
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.02.018>
2. Ajates, R. 2020. An integrated conceptual framework for the study of agricultural cooperatives: from repolitisation to cooperative sustainability, *Journal of Rural Studies*.
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.06.019>
3. Barham, J., Tropp, D., Enterline, K., Farbman, J., Fisk, J. y Kiraly, S. 2012. *Regional Food Hub Resource Guide*. Washington, DC: U.S. Dept. of Agriculture, Agricultural Marketing Service.
4. Bernstein, H. 2010. *The class dynamics of agrarian change*. Halifax: Fernwood.
5. Bilewicz, A.M. 2020. Beyond the Modernisation Paradigm: Elements of a Food Sovereignty Discourse in Farmer Protest Movements and Alternative Food Networks in Poland. *Sociologia Ruralis* 60(4): 754-772.
<https://doi.org/10.1111/soru.12295>
6. Calori, A. y Magarini, A. 2015. *Food and the cities. Food policies for sustainable cities*. Milano: Edizioni Ambiente.
7. Clark, J.K. and S.M. Inwood. 2018. Scaling-up regional fruit and vegetable distribution: potential for adaptive change in the food system. *Agriculture and Human Values*.
<https://doi.org/10.1007/s10460-015-9618-7>
8. Cuéllar-Padilla, M. y Ganuza-Fernández, E. 2018. We Don't Want to Be Officially Certified! Reasons and Implications of the Participatory Guarantee Systems. *Sustainability*.
<https://doi.org/10.3390/su10041142>
9. Cumming, G., Kelmenson, S. y Norwood, C. 2019. Local Motivations, Regional Implications: Scaling from Local to Regional Food Systems in Northeastern North Carolina. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*.
<https://doi.org/10.5304/jafscd.2019.091.041>
10. Deaconu, A., P.R. Berti, D.C. Cole, G. Mercille y M. Batal. 2021. Agroecology and nutritional health: A comparison of agroecological farmers and their neighbors in the Ecuadorian highlands. *Food Policy*.
<https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102034>
11. Doernberg, A., Horn, P., Zasada, I. y Piorr, A. 2019. Urban food policies in German city regions: An overview of key players and policy instruments. *Food Policy*.
<https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2019.101782>
12. Duncan, J. y Claey, P. 2018. Politicizing food security governance through participation: opportunities and opposition. *Food Security*.
<https://doi.org/10.1007/s12571-018-0852-x>
13. Edelman, M., T. Weis, A. Baviskar, S.M. Borrás Jr, E. Holt-Giménez, D. Kandiyoti y W. Wolford. 2014. Introduction: critical perspectives on food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2014.963568>
14. Comisión Europea. 2020a. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Estrategia "de la granja a la mesa" para un sistema alimentario justo, sano y respetuoso con el medio ambiente (COM/2020/381 final)*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381> Consultado el 02/10/2022

15. Comisión Europea, Dirección General de Investigación e Innovación, Grupo de Asesores Científicos Principales. 2020b. *Hacia un Sistema alimentario sostenible: pasar de la alimentación como mercancía a la alimentación como bien común: informe de expertos independientes*.
<https://data.europa.eu/doi/10.2777/282386>
16. FAO y WHO. 2019. Sustainable healthy diets – Guiding principles. Rome.
Disponible en: <https://www.fao.org/3/ca6640en/ca6640en.pdf>
Consultado el 02/10/2022.
17. Francis, C., G. Lieblein, S. Gliessman, T. A. Breland, N. Creamer, R. Harwood, L. Salomonsson, J. Helenius, D. Rickerl, R. Salvador, M. Wiedenhoef, S. Simmons, P. Allen, M. Altieri, C. Flora y R. Poincelot. 2003. Agroecology: The Ecology of Food Systems. *Journal of Sustainable Agriculture*.
https://doi.org/10.1300/J064v22n03_10
18. Gaitán-Cremaschi, D., Klerkx, L., Aguilar-Gallegos, N., Duncan, J., Pizzolón, A., Dogliotti, S., Rossing y W.A.H. 2022. Public food procurement from family farming: A food system and social network perspective. *Food Policy*.
<https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2022.102325>
19. García Azcárate, T., L. Trentini y J. Dasque (2022). *Sustainable Fruit and vegetables: a 40 years history*. <<https://tomasmargaritazcarate.chil.me/post/sustainable-fruit-and-vegetables-a-40-years-history-402406>>. Consultado el 20/09/2022
20. Giraldo, O.F. y Rosset, P.M. 2017. Agroecology as a territory in dispute: Between institutionality and social movements. *Journal of Peasant Studies*.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1353496>
21. Godette, S. K., Beratan, K., & Nowell, B. (2015). Barriers and facilitators to local food market development: A contingency perspective. *Journal of Agriculture Food Systems and Community Development*.
<https://doi.org/10.5304/jafscd.2015.053.012>
22. González de Molina, M. 2013. Agroecology and Politics. How To Get Sustainability? About the Necessity for a Political Agroecology. *Agroecology and Sustainable Food Systems*.
<https://doi.org/10.1080/10440046.2012.705810>
23. González de Molina, M., P.F. Petersen, F. Garrido Peña y F.R. Caporal. 2019. *Political Agroecology: Advancing the Transition to Sustainable Food Systems*. Dordrecht: Springer.
24. González de Molina, M. 2020. Strategies for scaling up agroecological experiences in the European Union. *International Journal of Agriculture and Natural Resources*.
<https://doi.org/10.7764/ijanr.v47i3.2257>
25. González de Molina, M. y López-García, D. 2021. Principles for designing Agroecology-based Local (territorial) Agri-food Systems: a critical revision. *Agroecology and Sustainable Food Systems*.
<https://doi.org/10.1080/21683565.2021.1913690>
26. Gray, T. 2014a. Agricultural Cooperatives. In: Thompson, P.B., Kaplan, D.M. (eds) *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics*, 46–54. Springer, Dordrecht.
https://doi.org/10.1007/978-94-007-0929-4_203
27. Gray, T. 2014b. Historical tensions, institutionalization, and the need for multistakeholder cooperatives. *Journal of Agriculture, Food Systems and Community Development*.
<https://doi.org/10.5304/jafscd.2014.043.013>

28. Panel de expertos de alto nivel del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria-HLPE. 2019. *Agroecología y otros sistemas innovadores*. Roma: HLPE.
29. Holt Giménez, E. y Shattuck, A. 2011. Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation? *The Journal of Peasant Studies*.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2010.538578>
30. Kindon, S., Pain, R., Kesby, M., 2007. Participatory action research approaches and methods: origins, approaches and methods. In: Kindon, S., et al. (Eds.), *Participatory Action Research: Origins, Approaches and Methods*. Routledge, Oxon, pp. 9–18.
31. López-García, D. 2021. Who is the subject of agroecological transitions? Local Agroecological Dynamisation and the plural subject of food systems transformation. *Landbauforschung, Journal of Sustainable and Organic Agricultural Systems*.
<https://doi.org/10.3220/LBF1606213050000>
32. López-García, D. y González de Molina, M. 2020. Co-producing agro-food policies for urban environments: towards agroecology-oriented local food systems. In Egerer, M.; Cohen, H. (Eds.): *Urban Agroecology. Interdisciplinary Research and Future Directions*, pp 198-208. Boca Ratón, FL: CRC Press
33. López-García, D., y González de Molina, M. 2021. An Operational Approach to Agroecology-Based Local Agri-Food Systems. *Sustainability*.
<https://doi.org/10.3390/su13158443>
34. Mamonova, N., J. Franquesa y S. Brooks. 2020. 'Actually existing' right-wing populism in rural Europe: insights from eastern Germany, Spain, the United Kingdom and Ukraine. *Journal of Peasant Studies*.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1830767>
35. Marsden, T., Hebinck, P. y Mathijs, E. 2018. Re-building food systems: embedding assemblages, infrastructures and reflexive governance for food systems transformations in Europe. *Food Security*.
<https://doi.org/10.1007/s12571-018-0870-8>
36. Mason, R.E., White, A., Bucini, G., Anderzén, J., Méndez, V.E. y Merrill, S.C. 2021. The evolving landscape of agroecological research, *Agroecology and Sustainable Food Systems*.
<https://doi.org/10.1080/21683565.2020.1845275>
37. Moragues-Faus, A. y Battersby, J. 2021. Urban food policies for a sustainable and just future: Concepts and tools for a renewed agenda. *Food Policy*.
<https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102124>.
38. Moragues-Faus, A., y Morgan, K. 2015. Reframing the foodscape: the emergent world of urban food policy. *Environment and Planning A: Economy and Space*.
<https://doi.org/10.1177/0308518X15595754>
39. Moragues, 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*. Documento desarrollado en el marco del proyecto FP7 FOODLINKS (GA No. 265287).
40. Moragues-Faus, A. y Sonnino, R. 2019. Re-assembling sustainable food cities: An exploration of translocal governance and its multiple agencies. *Urban Studies*.
<https://doi.org/10.1177/0042098018763038>
41. Mount, P. 2012 Growing Local Food: Scale and Local Food Systems Governance. *Agriculture and Human Values*,
<https://doi.org/10.1007/s10460-011-9331-0>

42. Ploeg, J.D. van der. 2020. Farmers' upheaval, climate crisis and populism. *Journal of Peasant Studies*.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1725490>
43. Perrett, A. y Jackson, C. 2015. Local food, food democracy, and food hubs. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*.
<http://dx.doi.org/10.5304/jafscd.2015.061.003>
44. Rivera-Ferre, M.G. 2018. The resignification process of Agroecology: Competing narratives from governments, civil society and intergovernmental organisations. *Agroecology and Sustainable Food Systems*.
<https://doi.org/10.1080/21683565.2018.1437498>
45. Shattuck, A., C.M. Schiavoni y Z. VanGelder. 2015. Translating the Politics of Food Sovereignty: Digging into Contradictions, Uncovering New Dimensions. *Globalizations*.
<https://doi.org/10.1080/14747731.2015.1041243>
46. Sabourin, E., Patrouilleau, M.M., Le Coq, J.F., Vásquez, L. y Niederle, P. (Orgs.) 2017. *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe*. Porto Alegre: Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina.
47. Simón-Rojo, M., Couceiro, A., del Valle, J. y Fariña Tojo, J. 2020. Public Food Procurement as a Driving Force for Building Local and Agroecological Food Systems: Farmers' Skepticism in Vega Baja del Jarama, Madrid (Spain). *Land*.
<https://doi.org/10.3390/land9090317>
48. Stroink, M.L. y Nelson, C.H. 2013. Complexity and food hubs: five case studies from Northern Ontario, Local Environment: *The International Journal of Justice and Sustainability*.
<https://doi.org/10.1080/13549839.2013.798635>
49. Val, V., P.M. Rosset, C. Zamora Lomelí, O.F. Giraldo y D. Rocheleau. 2019. Agroecology and La Via Campesina I. The symbolic and material construction of agroecology through the dispositive of "peasant-to-peasant" processes. *Agroecology and Sustainable Food Systems*.
<https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1600099>
50. Wegener, J, Raine, K.D. y Hanning, R.M. 2012. Insights into the Government's Role in Food System Policy Making: Improving Access to Healthy, Local Food Alongside Other Priorities. *International Journal of Environmental Research and Public Health*.
<https://doi.org/10.3390/ijerph9114103>



**RED DE
MUNICIPIOS POR
LA AGROECOLOGÍA**

RURBACT-AE

Fortaleciendo el papel del
sector productor de
orientación agroecológica
en las políticas
alimentarias multinivel