

Recibido: 30-06-2017
Aceptado: 10-11-2017

8

EL PARADIGMA DEL PROYECTO AGROURBANO:
LA AGRICULTURA DEFENDIDA DESDE LA CIUDAD
CAROLINA YACAMÁN OCHOA
REVISTA URBANO Nº 36 / NOVIEMBRE 2017
PAG. 8 - 17
ISSN 0717 - 3997 / 0718-3607

EL PARADIGMA DEL PROYECTO AGROURBANO¹:

LA AGRICULTURA DEFENDIDA
DESDE LA CIUDAD

THE PARADIGM OF THE AGROURBANO PROJECT:
AGRICULTURE DEFENDED FROM THE CITY

CAROLINA YACAMÁN OCHOA ²

1 Este artículo deriva de la tesis doctoral "*Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid*", defendida en 2017 en la Universidad Autónoma de Madrid.

2 Doctora en Geografía (UAM)
Universidad Autónoma de Madrid España
Investigadora del Grupo de investigación Paisaje y Territorio en España y América Latina del departamento de Geografía (PAYTEAL, HUM-F-038)
carolina.heliconia@gmail.com

En respuesta a la expansión urbana, al incremento de la población que vivirá en las ciudades en los próximos años y a la fragmentación y pérdida de suelo agrario fértil, este artículo busca identificar y discutir los principales argumentos por los cuales la planificación urbana debe incorporar políticas relacionadas con la planificación espacial del sistema alimentario. En base a un extenso análisis de la bibliografía más reciente en esta materia, se hace énfasis en el papel que puede jugar la planificación territorial en aras de articular políticas que ayuden a disminuir la distancia entre las zonas de producción y consumo, como también de fortalecer la función productiva de los espacios agrarios periurbanos, de contribuir a la reducción de la huella ecológica del transporte de los alimentos, y, finalmente, de mejorar la seguridad alimentaria en las ciudades, para generar un metabolismo urbano más eficiente a nivel cualitativo, ambiental y energético. Concretamente, se enriquece el marco del proyecto Agroubano, en el que se propone un modelo analítico que utiliza un enfoque sistémico para el tratamiento de la ciudad y el espacio agrario periurbano, y de las relaciones entre los diferentes agentes.

Palabras clave: agricultura periurbana, proyecto Agroubano, planificación, sistemas alimentarios alternativos.

In response to urban expansion, the increase in population that will live in cities in the coming years, and the fragmentation and loss of fertile agricultural land, this article identifies and discusses the main arguments why urban planning must incorporate policies related to the spatial planning of the food system. Based on an extensive analysis of the most recent literature on this subject, emphasis is placed on the role that spatial planning can play in articulating policies that help to shorten the distance between production and consumption zones; strengthen the productive function of peri-urban agrarian spaces; contribute to the reduction of the ecological footprint of food transportation; and lastly, improve food safety in cities, thereby generating a more efficient urban metabolism in terms of quality, environment and energy. More specifically, the framework of the Agroubano project is enriched by the proposal of an analytical model that uses a systemic approach to treat cities and peri-urban agrarian spaces, and the relations between the different agents.

Keywords: peri-urban agriculture, Agroubano project, planning, alternative food systems.

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto de las regiones metropolitanas contemporáneas, es sabido que, en las próximas décadas, la población mundial será predominantemente urbana y se producirá, en contraste, un creciente despoblamiento rural, lo que obliga a evaluar nuevamente cómo los habitantes urbanos son alimentados (Ackerman *et al.*, 2014; Yacamán, 2017). En Europa, alrededor del 75% de la población vive en áreas urbanas y el crecimiento de las ciudades europeas en los años recientes ha ocurrido principalmente sobre suelos que eran, en su origen, agrarios (European Environment Agency, 2006). Este hecho hace que la seguridad alimentaria **3** haya pasado a tener una fuerte dimensión urbana (Sonnino, 2016), de modo que se vuelve fundamental desarrollar nuevos enfoques sobre la planificación del sistema agroalimentario urbano. Según los datos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, 2012), la pérdida de tierras de cultivo por la expansión urbana será de entre 1,6 hasta 3,3 millones de hectáreas por año, entre 2000 y 2030. Así, la preservación de los espacios periurbanos es considerada una cuestión crucial (Perrin, 2016) y un tema que empieza a ser cada vez más relevante en los países del Norte como en los del Sur, debido a que muchas personas en ámbitos urbanos no tienen un buen acceso al alimento desde un punto de vista nutricional (Opitz *et al.*, 2015), siendo por tanto la conservación de los mismos un prerrequisito para alcanzar un desarrollo territorial, social y económico más sostenible (Bernetti y Scozzafava, 2009) y resiliente.

Sin embargo, resulta desconcertante que la planificación urbana contemporánea haya dejado al margen las políticas relacionadas con la planificación espacial del sistema alimentario, ya que esta tiene por objetivo mejorar la habitabilidad de los asentamientos humanos y asegurar el bienestar humano (Pothukuchi y Kaufman, 2000). Tampoco ha tenido en cuenta "el papel estratégico de los espacios agrarios en la producción de alimentos" (Montasell y Callau, 2015:145), a la vez que se evidencia que la alimentación sigue siendo la gran ausente en las reflexiones del modelo urbano (Brand y Bonnefoy, 2012; Kaufman, 2004). Olvido que, para Morgan (2009), no encuentra justificación en los argumentos expresados por parte de los planificadores urbanos, quienes afirman que el sistema alimentario es esencialmente un tema rural que excede las competencias de la planificación urbana. El mismo Morgan enumera dos razones por las cuales aquello no constituye una explicación convincente: en primer lugar, por el carácter multifuncional que tiene el sistema agroalimentario que genera profundos efectos sobre otros sectores -la salud, la justicia social,

la energía, los usos del suelo, la economía etc.-, siendo todos ellos de legítimo interés para los planificadores urbanos; y, en segundo, porque la producción de alimentos no es exclusiva de zonas rurales sino que también tiene lugar en los espacios periurbanos.

Para la Asociación Americana de Planificación (APA, 2008) esta omisión resulta especialmente incomprensible porque el sistema agroalimentario está inherentemente afectado por las acciones derivadas de la planificación urbana, y tiene una importante implicación sobre temas que afectan la capacidad de las personas para acceder a los alimentos. Por ejemplo, el planeamiento municipal define la superficie de los espacios agrarios periurbanos a proteger, cuestión que afecta directamente la producción de alimentos. El planeamiento también define los usos del suelo para la construcción de centrales de compra y distribución, cuestión que regula la ubicación y el número de estos centros logísticos del alimento. La ubicación de los supermercados y el pequeño comercio es otra problemática que viene regulada por la planificación, y que afecta el acceso de la población a la alimentación.

El fenómeno de creciente urbanización del planeta, junto con la también creciente preocupación por los problemas ambientales y el cambio climático, insta a que las aglomeraciones urbanas desarrollen nuevas políticas que hagan más eficiente el metabolismo urbano (Calatrava, 2014). Desde esta perspectiva, algunas experiencias indican que estamos entrando en un nuevo periodo en el siglo XXI, después de un largo tiempo de desatención a los asuntos alimentarios en la ciudad, que pone de manifiesto el progresivo interés que se recoge en la amplia bibliografía de Europa y Norte America sobre cómo estructurar de nuevo el aprovisionamiento alimentario urbano con alimentos sostenibles y saludables. En esta nueva etapa, las ciudades están recuperando autonomía y visibilidad como actores políticos en todas las escalas (Romero, Dolores y Melo, 2015), mejorando el lazo con las áreas productivas tanto desde la interacción funcional como desde la cohabitación espacial (Dewaelheyns y Gulinck, 2008). Las ciudades, a través de prácticas innovadoras, están contribuyendo a la construcción de entornos metropolitanos más cohesionados, resilientes, sostenibles y autosuficientes (Pothukuchi, 2009). Están demostrando ser los mejores laboratorios donde nuevas formas de gobierno tienen lugar, donde se ensayan nuevas formas de cooperación entre diferentes agentes que van desde lo formal a lo informal y donde surgen nuevos actores políticos en relación a la alimentación (Paül y Mackencie, 2013; Moragues-Faus y Morgan, 2015). Ejemplo de ello es la red internacional de más de 150 ciudades que trabaja en el marco del Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán para desarrollar un acceso

3 Lo contrario de la inseguridad alimentaria es, desde luego, la seguridad alimentaria. Por inseguridad alimentaria se entiende cuando los individuos o las familias tienen una disponibilidad incierta de una dieta nutritiva y segura o tienen una capacidad limitada o incierta de acceder a los alimentos de forma socialmente aceptable (Pothukuchi, 2004: 375).

permanente y confiable de alimentos adecuados, seguros, de cercanía y saludables. De esta manera, las ciudades están asumiendo un papel protagonista en garantizar el derecho a la alimentación, a través del desarrollo de acciones concretas y variadas como son las experiencias de red de huertos urbanos (Madrid), la creación de bancos de tierra para nuevos agricultores (Rivas-Vaciamadrid) y el desarrollo de Parques Agrarios (Baix Llobregat, Fuenlabrada).

Algunas de estas iniciativas no son exclusivas de los últimos tiempos, pues cabe recordar el concepto y el movimiento urbanístico de la Ciudad Jardín (Garden City) de Ebenezer Howard (1850-1928). El movimiento de las ciudades jardín tenía como objetivo limitar el crecimiento urbano con cinturones verdes, parques y espacios agrarios para mejorar la calidad de vida en las ciudades a principios del siglo XX (Donofrio, 2007). Las propuestas de la Ciudad Jardín dirigieron la atención hacia muchos aspectos del sistema agroalimentario -producción, distribución, transformación, consumo y reciclaje- como parte integral de la ciudad (Pothukuchi y Kaufman, 2000). La Ciudad Jardín proporcionó un plan físico para organizar la ciudad y el campo circundante, estableciendo una co-evolución entre la comunidad y los recursos naturales (Clark, 2003). Si bien es cierto que la "idea de Ciudad-Jardín no llegó a imponerse como tal, influyó notablemente en el nuevo concepto urbanístico de la periferia de las ciudades, y alertó sobre el problema del crecimiento desordenado de las mismas y del abandono urbanístico y humano del campo" (Montiel, 2015:122).

A partir de este panorama, el siguiente artículo realiza una extensa revisión e interpretación de la bibliografía internacional, principalmente anglosajona, española y francesa sobre la planificación espacial del alimento en la ciudad. Dado el gran número de aportaciones existentes se pone el filtro sobre aquella bibliografía que puede ser útil para la defensa y activación de la agricultura periurbana desde la perspectiva de la reconexión campo-ciudad. Se parte de la idea de que uno de los grandes retos que tienen las ciudades es poder recuperar la relación funcional entre los entornos urbanos y el mundo rural periurbano para mejorar el abastecimiento de proximidad. Por lo tanto, el artículo tiene dos objetivos: 1, introducir el marco conceptual del proyecto Agrourbano para analizar el desafío de la planificación espacial del sistema alimentario; y 2, enriquecer el marco conceptual del paradigma del proyecto Agrourbano, para fortalecer la acción pública de los espacios agrarios periurbanos y su agricultura, en el marco de una nueva ruralidad periurbana sobre la base del consenso y la participación.

En primer lugar, se aborda la franja rural-urbana como un recurso territorial que puede mejorar la calidad y el acceso a la alimentación, al paisaje agrario y que refuerza la actividad económica a través de una gestión activa de la agricultura que en él se desarrolla (Barker, 2006; Yacamán, 2017). Se enfatiza, de esta forma, en el carácter multifuncional de la agricultura y de su base territorial. En particular, el concepto de multifuncionalidad

tratado aquí habla de aquellos bienes y servicios que no son estrictamente comercializables en el mercado, y que implican bienes y servicios creados por la actividad agraria para el interés general de la comunidad, pero siempre partiendo de la idea de que la producción de alimentos debe ser prioritaria sobre otros servicios.

A lo largo de este texto, se adopta el enfoque de la planificación estratégica, poniendo acento en la gobernanza territorial y en la gestión activa por parte de los agentes locales, que asumen una mayor responsabilidad para lograr un cambio de paradigma en torno a la alimentación y al modelo de ciudad. En este sentido, la gobernanza territorial se interpreta como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por la multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe de ser su papel en su consecución (Farinós, 2008:14). Por último, el marco general de análisis se centra en considerar la sinergia que se puede establecerse entre la agricultura periurbana y los sistemas alimentarios alternativos, como recurso para mejorar la sostenibilidad del metabolismo urbano, la seguridad y la soberanía alimentaria de las ciudades, en el marco del paradigma del proyecto Agrourbano.

II. LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL DEL SISTEMA ALIMENTARIO EN CONTEXTOS URBANOS

Para optimizar la organización espacial de las ciudades y las regiones urbanas y su relación con la agricultura y la alimentación, Barker (2006) considera imprescindible que se adquiera una cultura de planificación más "positiva", que fomente planes capaces de explorar nuevas fórmulas para los espacios abiertos, con el objetivo de mejorar su calidad paisajística, económica y ambiental. Esta orientación difiere del actual tratamiento que se le otorga, desde la planificación clásica, a los espacios abiertos como cinturones pensados para evitar la expansión urbana. El enfoque emergente de la planificación estratégica considera los valores históricos, culturales, ambientales y productivos como elementos indispensables del modelo metropolitano. En tal dirección, se busca mejorar la eficiencia de los usos del suelo, no sólo para satisfacer el desarrollo económico, sino también para generar beneficios sociales, ambientales, paisajísticos y de producción de alimentos, en aras de fomentar de esta forma la resiliencia y el metabolismo urbano.

Gallent y Shawn (2007) se cuentan entre los pocos autores que ponen de relieve la naturaleza multifuncional de la franja urbana-rural. Para ellos, la franja rural-urbana tiene un carácter distintivo del uso del suelo, que no es similar ni a las áreas más urbanizadas ni a las áreas rurales. Lo conciben como un paisaje

necesariamente funcional que requiere de una gestión integrada capaz de incorporar sus múltiples funciones y agentes. En esta misma línea, Vanier (2003) propone que esta franja debe pensarse como una “tercera área”, que no es ni rural ni urbana, y que necesita ser colectivamente planificada y gestionada debido a sus particularidades. Desde esta perspectiva, los espacios agrarios periurbanos ya no son considerados como una interfase entre el campo y la ciudad sino como un lugar donde una nueva identidad se está reconfigurando en beneficio del bien común.

El enfoque de la multifuncionalidad, según Gallent y Shawn (2007: 622), es sinónimo de prácticas que evitan la compartimentación de los usos del suelo y que buscan dar respuestas inclusivas e integradas para responder a la presión urbana. La multifuncionalidad también sugiere mejorar la eficiencia entre los servicios e intercambios que se dan entre el entorno urbano y el sistema agrario periurbano, asegurando que se consigan objetivos más holísticos desde el punto de vista social, económico ambiental. Por lo que no se trata tanto de focalizar las estrategias sólo sobre la gestión del uso del suelo, sino que se requiere un cambio de perspectiva que reconozca y legitime la actividad agraria periurbana como abastecedora de alimentos de proximidad, y como actividad que incorpora identidad a los lugares, sostenibilidad a la gestión de los recursos naturales y culturales, y cohesión a las relaciones campo-ciudad (Mata y Yacamán, 2015:269).

Desde la planificación estratégica, sobre todo en las cuestiones que tienen que ver con mejorar la cohesión de los sistemas urbanos, el término de la multifuncionalidad se utiliza en complementariedad con otros paradigmas, como el de la gobernanza territorial, generando un enfoque más inclusivo que busca combinar diversas actividades, funciones y agentes en un mismo territorio. Se busca así crear nuevas oportunidades para el desarrollo endógeno al integrar las necesidades y aspiraciones de múltiples agentes, en vez de una idea de la planificación como herramienta para la contención. En general, la planificación estratégica se define como “un proceso socio-espacial a través del cual se promueve una gobernanza multinivel para diseñar un proceso de planificación y desarrollar los contenidos y las estrategias con el objetivo de generar un cambio espacial” (Alberchts, 2015:2). Desde este mismo punto de vista, Healey (2004) define la planificación estratégica como el resultado de los esfuerzos colectivos para re-imaginar la ciudad, las regiones urbanas o territorios más amplios y para trasladar los resultados en prioridades de inversión, de medidas de conservación, de diseño de infraestructuras estratégicas y elaboración de principios para la regulación del uso de la tierra.

Ahora bien, las primeras herramientas de planificación estratégica desarrolladas hasta el momento orientadas a apoyar la actividad agraria y el desarrollo de sistemas alimentarios urbanos sostenibles, son todavía muy recientes y muchas se hallan en una fase experimental. Una de las figuras más innovadoras en este sentido, es la del Parque Agrario, que actúa

como sujeto activo de la ordenación del territorio y busca recuperar la funcionalidad de los espacios agrarios periurbanos para abastecer a la ciudad con productos frescos y locales. En concreto, el Parque Agrario es una figura territorial que delimita el espacio agrario periurbano para garantizar la viabilidad económica de la agricultura, ganadería y el sector forestal, considerando el espacio urbano y el espacio fértil próximo como un sistema, mediante la adopción de una serie de estrategias promovidas por la administración en consenso con los agentes locales. Sin embargo, en la actualidad muchos de los espacios agrarios carecen de este tipo de figuras u otras similares, lo que les ha convertido en espacios residuales, amenazados por la ocupación de diversos usos que los expulsan la ciudad y fragmentados por el paso de infraestructuras de comunicación. Esta dinámica ha favorecido el abandono de la actividad agraria y ha provocado la desarticulación territorial dificultando la viabilidad de la agricultura periurbana. La situación se ve agravada por el hecho de que la poca actividad agraria profesional que tiene lugar en estos espacios, por lo general desarrolla una producción alimentaria desconectada del sistema agroalimentario urbano más próximo. Un ejemplo de ello son las múltiples explotaciones agrarias que cultivan sus productos para ser vendidos en mercados lejanos, mientras los mercados locales se abastecen con productos que viajan largas distancias desde otros territorios. Esto ha generado una desconexión en el imaginario colectivo entre el territorio cultivado y los alimentos que se consumen, entre el mundo rural periurbano y la ciudad, entre los productores y los consumidores.

III. EL PARADIGMA DEL PROYECTO AGROURBANO: POR UN PACTO DURADERO ENTRE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN, PAISAJE Y CIUDAD

Este apartado pretende reflexionar sobre el marco teórico del paradigma del proyecto Agrourbano, desde el marco de la planificación estratégica, el cual busca favorecer la resiliencia del metabolismo urbano, mediante la puesta en marcha de políticas que revaloricen los recursos endógenos naturales y agrarios, y que defiendan la cultura campesina y la protección de los espacios agrarios fértiles en contextos urbanos. Toma en consideración, además, la preocupación de los ciudadanos por tener un medio ambiente saludable y un paisaje de calidad y responde a las demandas de aprovisionamiento alimentario con productos locales (Pasini, Minellii y Fleury, 2012). El paisaje gestionado se convierte en un punto de encuentro de agricultores y residentes urbanos en torno a una alimentación sana y de proximidad. De esta forma, el proyecto Agrourbano materializa el deseo de “reconexión” campo-ciudad, para lograr un funcionamiento sistémico del territorio (Bernard *et al.*, 2012).

El concepto del proyecto Agrourbano (*projet agriurbain*) empieza a tomar forma en la literatura francesa después de 1995, dando



Figura 1. Dominios de la innovación social del alimento. Fuente: Yacamán (2017), adaptación de Wascher *et al.* (2015: 9).

lugar a una especie de juego de palabras para “liberar” la agricultura local de las tensiones inducidas por una urbanización mal gestionada, y para permitir a los agricultores el desarrollo de su actividad y de nuevas iniciativas locales en ámbitos urbanos. En España, algunos autores profundizan en el concepto del paradigma Agrourbano, basado en la relación simbiótica campo-ciudad, introduciendo cambios estructurales en la base territorial del sistema agrario y en la relación productor y consumidor (Montasell y Callau, 2015) y repensando “la producción agrícola en función de las necesidades de los habitantes de proximidad, factor fundamental para conseguir una mayor autosuficiencia alimentaria” (Montasell y Zazo, 2015: 35).

De acuerdo con el análisis de la bibliografía científica, los dos elementos esenciales para un proyecto Agrourbano son: las diferentes fórmulas de innovación social en torno al alimento de proximidad y el uso eficiente de los recursos endógenos del agrosistema. La innovación social relativa al alimento se refiere a modelos de cooperación entre los diferentes agentes de la cadena agroalimentaria que están desafiando el mercado globalizado y deslocalizado a partir de prácticas democráticas, con el fin de mejorar el acceso a los alimentos en base a criterios de sostenibilidad y proximidad (Figura 1). Este planteamiento sugiere el desarrollo de políticas *ad hoc* a cada contexto, desde el enfoque *botton-up*. Se basa en el marco territorialista, que supone una nueva configuración -favorable a la multifuncionalidad de la agricultura- capaz de incorporar las demandas urbanas a los objetivos agrícolas (Duvernoy *et al.*, 2005). En términos de gobernanza, promueve la convergencia entre los intereses ciudadanos y los de la comunidad agraria,

cuestión que resulta imprescindible para la defensa de la agricultura, el alimento y sus paisajes como bien público. Siguiendo a Duvernoy *et al.* (2005), los poderes públicos tienen un papel fundamental que desempeñar en el fortalecimiento de la democracia, mejorando la participación de los diferentes agentes, especialmente de los agricultores, a menudo distantes de los sitios donde se deciden las políticas urbanas. No puede olvidarse que el espacio agrícola es su lugar de trabajo, por lo tanto, de *facto* ellos deben ser coautores necesarios de la gobernanza territorial (Pasini, Minelli y Fleury, 2012).

Para desarrollar una dinámica territorial en torno a una alimentación sostenible y garantizar un sistema agroalimentario que contribuya de manera significativa a la mejora de la seguridad alimentaria de las áreas urbanas, se debe definir claramente los objetivos, los roles y las responsabilidades de los agentes presentes en el territorio (Bernard *et al.*, 2012: 11). En este sentido, gestionar la gobernanza desde un enfoque “multiactor” y “multinivel” supone un importante desafío, partiendo de la base de que, en general, no existen canales de participación y decisión en el campo de las políticas públicas ligadas al territorio, sobre todo las agrarias. Asimismo, impera una notoria pasividad de una parte importante de la sociedad civil en cuestiones relacionadas con la calidad de los alimentos, su procedencia y el impacto que genera sobre el territorio la forma de producción (Yacamán y Mata, 2014).

Los gobiernos locales y las regiones metropolitanas tienen una gran variedad de recursos que pueden orientar al desarrollo de políticas agroalimentarias, ya sea mediante la financiación de

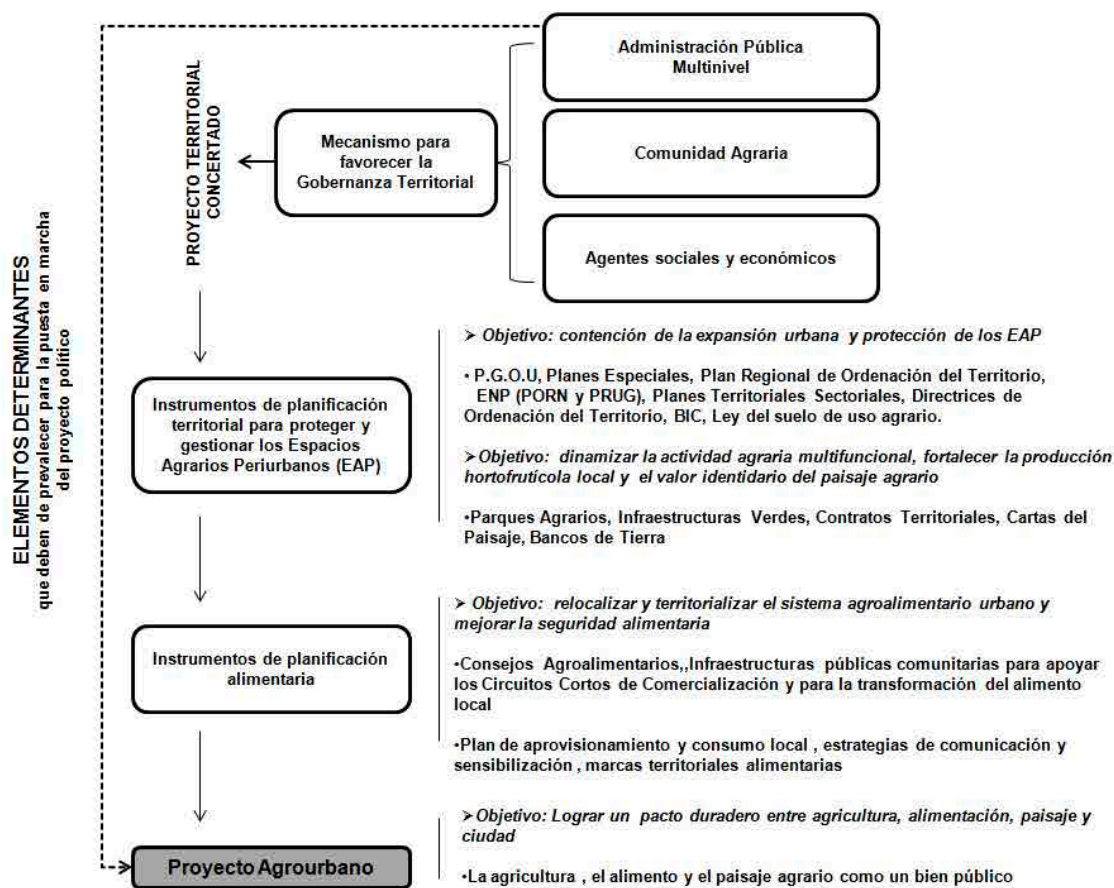


Figura 2. Esquema de las herramientas que permiten el desarrollo del proyecto Agrourbano.
 Fuente: Yacamán (2017), adaptación de Napoléone y Sanz (2012).

proyectos, o bien, apoyando la creación de consorcios público-privados; fomentando la creación de consejos alimentarios u otras estructuras de participación ciudadana, favoreciendo la creación de circuitos cortos de comercialización y, por ende, facilitando el acceso a productos saludables. La participación pública, como explica Lamine et. al., (2008), es necesaria para garantizar los principios de equidad social, y una economía alimentaria será sostenible, según plantea Morgan (2008), siempre y cuando las autoridades públicas tengan un rol activo en aras de obtener el mayor provecho posible sobre el potencial que tiene la compra pública local. Para la APA (2008), en efecto, no es suficiente con que haya una buena cantidad de producción de alimentos saludables, si no hay detrás una estrategia de comunicación y sensibilización sobre cómo llevar una dieta saludable; cuestión que debe de estar en manos de los gobiernos locales y no en las del sector privado.

Con el propósito de lograr un proyecto Agrourbano solvente, deben darse al menos tres circunstancias en materia de participación y gestión: en primer lugar, que los poderes públicos locales se impliquen activamente en la protección y gestión de los espacios agrarios periurbanos; en segundo, que se desarrolle una política agroalimentaria capaz de catalizar las diferentes iniciativas del territorio para relocalizar y territorializar el sistema agroalimentario urbano; y, por último, que los agentes sociales, económicos e institucionales locales y regionales estén dispuestos a construir escenarios de futuro de manera compartida y, así, lograr un pacto duradero entre agricultura, alimentación, paisaje y ciudad. El proyecto Agrourbano se materializa cuando se construye una política agrícola urbana en coherencia con la política alimentaria dentro del proyecto territorial, y cuando la agricultura, el alimento y el paisaje agrario consiguen la consideración social de bien público (Yacamán, 2017) (Figura 2).

A continuación, se describen los elementos considerados determinantes para la consolidación del proyecto Agrourbano, los cuales son el resultado de implementar un amplio rango de políticas públicas que emergen desde la planificación territorial hasta la planificación alimentaria y agraria (Yacamán, 2017):

A. Herramientas de planificación territorial para proteger y gestionar los espacios agrarios periurbanos.

Las tres metas primordiales de las herramientas de planificación territorial en relación a los espacios agrarios periurbanos son: contener de la expansión urbana; asegurar la protección de los suelos fértiles de la agricultura; asegurar la viabilidad de la agricultura profesional periurbana, que tiene la tarea de producir alimentos de cercanía y gestionar el paisaje agrario. Desde este horizonte, Zazo (2015a: 78), asegura que en “el contexto europeo, los espacios agrarios periurbanos no han conseguido ocupar un lugar destacado en los documentos de referencia que guían la ordenación territorial, quedando su preservación relegada a favor de otros objetivos de competitividad”, y ajenos a la alimentación.

Conviene incidir también en la necesidad de una figura de ordenación y gestión lo más inclusiva y horizontal posible, creada expresamente para resolver los conflictos de los espacios agrarios periurbanos y para dinamizar al mismo tiempo las diferentes propuestas de los agentes del territorio; en definitiva, para implementar procesos concretos de gobernanza (Yacamán y Mata, 2014: 279). En esa línea, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) establece en su objetivo tercero la conveniencia de que “los distintos territorios periurbanos se unan y se doten de algún organismo que tenga como objetivo fundamental, no solo su defensa sino la dinamización de los espacios agrarios y de la actividad agrícola [...]” (CESE, 2004: 13).

Como se ha comentado anteriormente, un ejemplo de este tipo de herramientas es la figura del Parque Agrario. Los casos analizados en el Estado Español, con proyectos de diversas escalas, muestran cómo esta herramienta convierte el concepto de proximidad urbana en un factor de oportunidad para la recuperación de la relación funcional entre el campo y ciudad, a través de la puesta en valor de los productos locales, de su agricultura y de sus paisajes, lo que supone un elemento de transformación territorial y de activación de sus agentes bajo un propósito común (Yacamán y Zazo, 2015). Gracias a sus tres requisitos necesarios para su implantación, se consigue proteger el suelo en los márgenes de las ciudades (a través de una figura de ordenamiento territorial), establecer objetivos y estrategias que guían la acción pública para apoyar al sector agrario y, por lo tanto, asegurar la producción de alimentos de calidad (a partir de su Plan de Gestión y Desarrollo) y la cooperación entre la administración pública y la iniciativa privada mediante un ente gestor que persigue reconectar la ciudad con su agricultura. A pesar de que los proyectos de Parques Agrarios

son todavía escasos, los estudiados en España evidencian que esta herramienta es lo suficientemente flexible para adaptarse a diferentes contextos y a los diversos desafíos que supone relocalizar y territorializar el sistema agroalimentario (Zazo, 2015b; Yacamán, 2017).

B. Herramientas de planificación alimentaria para asegurar la seguridad alimentaria en entornos urbanos.

La política alimentaria dentro del marco del proyecto Agrourbano debe asegurar, por medio de políticas alimentarias, relocalizar y territorializar los sistemas alimentarios urbanos y optimizar la seguridad alimentaria para configurar un modelo de ciudad más resiliente y sostenible. Por consiguiente, la planificación alimentaria de escala regional o local impulsada desde diversos agentes debe enfatizar en el fortalecimiento de las relaciones entre productores, procesadores, distribuidores y consumidores de alimentos (APA, 2008). Así, este tipo de planificación se caracteriza fundamentalmente porque tiene un carácter territorial ya que trabaja desde los diferentes niveles administrativos que son más cercanos al ciudadano (local-regional), y porque promueve la intercooperación con los diferentes agentes locales de la cadena agroalimentaria. Por ejemplo, desde la dimensión de la producción, promueve las buenas prácticas agrarias con un doble objetivo: conservar el agroecosistema y mejorar la calidad de los alimentos. Desde la dimensión del consumo, se trabaja para robustecer los circuitos cortos de comercialización (mercado de productores, grupos de consumo, etc.). El resto de eslabones de la cadena se fortalecen mediante el impulso de nuevas empresas de transformación, embotado, distribución, *catering* y gestión de residuos, con el fin de favorecer una economía circular. En este sentido, “es necesario avanzar en el conocimiento de los flujos de los alimentos entre las áreas de producción y consumo y en el establecimiento de nuevos mecanismos para hacer más eficiente y accesible la concentración, distribución y transporte de alimentos (Montasell y Callau, 2015:163).

IV. CONCLUSIONES

La incorporación de la agricultura periurbana en el desarrollo territorial significa reconocer su complejidad desde una perspectiva territorial integrada (Lamine *et al.*, 2012), considerando tanto el análisis del sistema agroalimentario, del sistema productivo, y de la diversidad de agentes que le representan. Desde tal perspectiva, para reorientar el papel de los espacios agrarios periurbanos en relación a la alimentación en la ciudad, es necesaria la supervivencia de la agricultura profesional de proximidad, a partir de un nuevo paradigma de desarrollo territorial, en el que la forma de gestión y defensa de la huerta sea considerada una reserva estratégica para la producción de alimentos, y en la que la pieza fundamental para

dicha gestión sean los agricultores/as. Se trata, así de orientar estos procesos hacia un modelo alternativo de producción y consumo.

Es precisamente en esa dirección que surge el paradigma del proyecto Agrourbano, el cual busca avanzar en la reconstrucción de los vínculos entre el campo y la ciudad mediante la aplicación de nuevas prácticas territoriales capaces de incorporar la gobernanza y la soberanía alimentaria. Utiliza esta propuesta un enfoque *bottom-up* en la acción pública, en el que diversos agentes trabajan de forma conjunta para mejorar la planificación de la dimensión espacial del alimento en la ciudad (Marraccini *et al.*, 2013, Yacamán, 2017). Debido a la escasa atención que la planificación ha tenido en este sentido, se concluye que sigue siendo necesario profundizar en las herramientas emergentes para el tratamiento de los espacios agrarios, de manera tal que enfatizan en su carácter multifuncional desde su triple dimensión: a) producción de alimentos; b) producción de paisajes con identidad; c) vínculo con la ciudad a través de políticas agroalimentarias. Desde este enfoque, figuras como los Parques Agrarios resultan innovadoras, al concebir los espacios agrarios periurbanos como lugares estratégicos para el intercambio de los asuntos alimentarios en la ciudad, lo que supone una oportunidad para que la planificación urbana adopte una gestión sistémica de los usos del suelo y fortalezca, igualmente, los vínculos entre los diferentes agentes interesados en el sistema agroalimentario local.

La revisión de la bibliografía pone de manifiesto como el paradigma Agrourbano aporta una nueva visión sobre el tratamiento de los usos de suelos en el que la agricultura es un elemento clave en el fortalecimiento de la sostenibilidad y la resiliencia urbana. Supone, a su vez, un marco más favorable para la puesta en valor de la multifuncionalidad de los espacios agrarios periurbanos, como también para el desarrollo de sistemas alimentarios relocalizados al asociar el derecho a la alimentación con el mantenimiento de la actividad agraria en los entornos urbanos. En términos de gobernanza, promueve la convergencia entre los intereses ciudadanos y los de la comunidad agraria, cuestión que resulta imprescindible para asegurar la seguridad y la soberanía alimentaria, mejorar la viabilidad de la agricultura profesional, vertebrar los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria, preservar el suelo agrario y conectar la agricultura local con el consumo local. En definitiva, el proyecto Agrourbano constituye un nuevo marco para el tratamiento de los espacios agrarios en contextos urbanos que, sustentado en nuevos paradigmas de la alimentación, propone en una nueva organización urbana (urbanismo ecológico) y del campo (agroecología) (Montasell y Zazo, 2015).

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Kubi; CONARD, Michael; Culligan, Patricia; Plunz, Richard; Sutto, Maria-Paola y Whittinghill, Leigh. Sustainable Food Systems for Future Cities: The potential of urban agriculture. *The Economic and Social Review*, 2014, vol. 45, nº 2, pp.189-206.

ALBRECHTS, Louis. Ingredients for a more radical strategic spatial planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 2015, nº 42(3), pp.510-525.

AMERICAN PLANNING ASSOCIATION (APA). *A Planners Guide to Community and Regional Food Planning. Transforming Food Environments, Facilitating Healthy Eating. Report Number 554*, 2008.

BARKER, Kate. *Barker Review of Land Use Planning: Final Report - Recommendations*. London: HM Treasury, 2006.

BERNARD, Christophe; BONNEFOY, Serge; BRAINE-SUPKOVA, Markéta; BRAND, Carolina; DEBUISSON, Marion; REY-GIRAUD, Gilles y VIDAL, Roland. Nourrir nos villes. Pour une gouvernance alimentaire durable des régions urbaines. *International Urban Food Network*, 2012, nº 16.

BERNETTI, Iacopo y SCOZZAFAVA, Gabriele. Economic estimative, juridical and urbanistic evaluations in the preservation and change of rural landscape. *Italian Journal of Agronomy*, 2009, vol. 4, nº 3, pp. 35-9.

BRAND, Caroline y BONNEFOY, Serge. L'alimentation des sociétés urbaines: une cure de jeunesse pour l'agriculture des territoires métropolitains? *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 2012, vol. 11, nº 2.

CALATRAVA, Javier. La agricultura interurbana como componente del urbanismo verde: el caso de la aglomeración de Granada. *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 2014, nº 239, pp.13-56.

CLARK, Brett. Ebenezer Howard and the Marriage of Town and Country. An Introduction to Howard's Garden Cities of To-morrow (Selections). *Organization & Environment*, 2003, vol. 16, nº 1, pp.87-97.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (CESE). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre La agricultura periurbana*. NAT/204 (CESE 1209/2004). Bruselas, 2004.

DEWAELEHEYN, Valerie y GULINCK, Hubert. *Rurality near the city*. Leuven, Belgium, 2008 on February 7-8 th, 5.

DONOFRIO, Alexander. Feeding the City. *Gastronomica: the Journal of Food and Culture*, 2007, vol. 7, nº 4, pp.30-41.

DUVERNOY, Isabelle; JARRIGE, Françoise; MOUSTIER, Paule y Serrano, José. Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain: quelle reconnaissance, quelle gouvernance? *Les Cahiers de la multifonctionnalité*, 2005, nº 8, pp. 87-104.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA). *Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*. Copenhagen, 2006.

FARINÓS DASÍ, Joaquín. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, 2008, nº 46, pp.11-32.

GALLEN, Nick y Shaw, David. Spatial planning, area action plans and the rural-urban fringe. *Journal of Environmental Planning and Management*, 2006, vol. 50, nº 5, pp. 617-638.

HEALEY, Patsy. The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, nº 28, pp.45-67.

KAUFMAN, Jerome. Introduction. Special issue: planning for Community Food Systems. *Journal of Planning Education and Research*, 2004, nº 23, pp. 335-340.

LAMINE, Claire. *Les AMAP: un nouveau pacte entre producteurs et consommateurs?* Ed. Yves Michel, 2008.

LAMINE, Claire; RENTING, Henk; ROSSI, Adanella; WIKERKE, Han y BRUNORI, Gianluca. Agri-food systems and territorial development: innovations, new dynamics and changing governance mechanisms. En: DARNHOFER, I.; GIBBON, D. y DEDIEU, B. *Farming Systems Research into the 21st century: The new dynamic*, 2012, pp. 229-256.

MARRACCINI, Elisa; LARDON, Sylvie; LOUDIYI, Salma; GIACCHÉ, Giulia y BONARI, Enrico. Durabilité de l'agriculture dans les territoires périurbains méditerranéens: Enjeux et projets agriurbains dans la région de Pise (Toscane, Italie). *Cahiers Agricultures*, 2013, nº 22, pp.517-525.

MATA, Rafael y YACAMÁN, Carolina. Gobernanza para una agricultura viva en un paisaje periurbano de calidad. Estudios de Caso en la huerta metropolitana de Madrid. En: de La Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R. y Rodríguez, M. (eds.). *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Universidad de Zaragoza, 2015, pp. 265-274.

MONTASELL, Josep y CALLAU, Sonia. Células alimentarias: Un nuevo instrumento de planificación y gestión de sistemas agrourbanos. En: Yacamán, C. y Zazo, A. (coord.). *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. Madrid: Heliconia, 2015, pp.143-164.

MONTASELL, Josep y ZAZO, Ana. Todo gran cambio empieza con preguntas. Diez cuestiones para un proyecto agrourbano: de lo necesario a lo posible. En: Yacamán, C. y Zazo, A. (coord.). *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. Madrid: Heliconia, 2015, pp.29-36.

MONTIEL, Teresa. Ebenezer Howard y la Ciudad Jardín. *ArtyHum, Revista digital de Artes y Humanidades*, 2015, nº 9, pp. 118-123.

MORAGUES-FAUS, Ana y MORGAN, Kevin. Refrainmind the foodscape: the emergent world of urban food policy. *Environment and Planning A*, 2015, vol. 47, nº 7, pp.1558-1573.

MORGAN, Kevin. Greening the realm: sustainable food chains and the public plate. *Regional Studies*, 2008, vol. 42, nº 9, pp. 1237-1250.

MORGAN, Kevin. Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning. *International Planning Studies*, 2009, nº 14(4), 341-348.

NAPOLÉONE, Claude y SANZ, Esther. Intégrer les espaces naturels et agricoles dans la planification urbaine. Une démarche basée sur la carcatérisation et la quantification spatiales du territoire et des paysages. *Colloque urbanité et biodiversité*, 2012, pp. 219-259.

OPITZ, Ina; BERGERS, Regine; PIORR, Annette y KRIKSER, Thomas. Contributing to food security in urban areas: differences between urban agriculture and peri-urban agriculture in the Global North. *Agriculture and Human Values*, 2015, vol. 33, nº 2, pp. 341-358.

PASINI, Ilaria; MINELLI, Alberto y FLEURY, André. Initiatives agricoles comme anti-projet d'un projet d'urbanistes. En: *Projets de paysage* [en línea], 2012, nº 7. [Consultado 20 agosto 2017]. Disponible en: http://www.projetsdepaysage.fr/initiatives_agricoles_comme_antiprojet_d_un_projet_d_urbanistes#

PAÛL, Valeria y HASLAM, Fiona. Peri-urban farmland conservation and development of alternative food networks: Insights from a case-study area in metropolitan Barcelona (Catalonia, Spain). *Land Use Policy*, 2013, vol. 30, nº 1, pp. 94-105.

PERRIN, Coline. A qualitative comparative analysis of local initiatives aimed at preserving farmland on the urban fringe. Trabajo presentado en *Agromed International Conference*. Avignon, France, 2016.

POTHUKUCHI, Kameshwari. Community food assessment: A first step in planning for community food security. *Journal of Planning Education and Research*, 2004, nº 23, pp. 356-377.

POTHUKUCHI, Kameshwari. Community and Regional Food Planning: Building Institutional Support in the United States. *International Planning Studies*, 2009, vol. 14, nº 4, pp. 349-367.

POTHUKUCHI, Kameshwari y KAUFMAN, Jerome. The Food System: A Stranger to the Planning Field. *Journal of the American Planning Association*, 2000, vol. 66, nº 2, pp.113-24.

ROMERO, Juan; DOLORES, Brandis y MELO, Carmen. El Giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2015, nº 69, pp. 369-386.

SONNINO, Roberta. The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*, 2016, nº 182(2), pp. 190-200.

VANIER, Martin. Le périurbain à l'heure du crapaud buffle: tiers espace de la nature, nature du tiers espace. *Rev. Géographie Alp.*, 2003, nº 91, pp. 79-89.

WASCHER, Dirk; KNEAFSEY, Moya; PINTAR, Marina y PIORR, Annette. *Food Planning and Innovation for Sustainable Metropolitan Regions: Synthesis Report*, 2016.

YACAMÁN, Carolina. *Estudio Territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid: análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid, 2017.

YACAMÁN, Carolina y MATA, Rafael. La gobernanza territorial y alimentaria como base para la protección y dinamización del espacio agrario periurbano. Estudio de caso del parque agrario de Fuenlabrada, Comunidad de Madrid. En: Pavón, D. (ed.). *XVII Coloquio de Geografía Rural. Revalorizando el espacio rural: leer el pasado para ganar el futuro*. Girona: Documenta Universitaria, 2014, pp. 275-288.

YACAMÁN, Carolina y ZAZO, Ana. *El Parque Agrario. Una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. Madrid: Heliconia, 2015.

ZAZO, Ana. Reflexiones sobre la protección de la base territorial del Parque Agrario: la institucionalización de su espacio agrario periurbano. En: Yacamán, C. y Zazo, A. (coord.). *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, Madrid: Heliconia, 2015, pp.73-92.

ZAZO, Ana. *El Parque Agrario: estructura de preservación de los espacios agrarios en entornos urbanos en un contexto de cambio global*. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid, 2015b.