



Urbano

ISSN: 0717-3997

ISSN: 0718-3607

azazo@ubiobio.cl

Universidad del Bío Bío

Chile

Simón Rojo, Marian; Couceiro-Arroyo, Andrés; Fariña-Tojo, José  
LA RELOCALIZACIÓN ALIMENTARIA DÉBIL[1]: DESCONEXIÓN  
ENTRE AGENTES DEL TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN ESPACIAL

Urbano, vol. 22, núm. 39, 2019, Mayo-Octubre, pp. 106-123

Universidad del Bío Bío

Chile

DOI: <https://doi.org/10.22320/07183607.2019.22.39.06>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19860787007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

UAEM [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# LA RELOCALIZACIÓN ALIMENTARIA DÉBIL:<sup>1</sup>

## DESCONEXIÓN ENTRE AGENTES DEL TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN ESPACIAS

WEAK FOOD SYSTEM RELOCATION: DISCONNECTION BETWEEN TERRITORIAL AGENTS  
AND SPATIAL PLANNING

106

MARIAN SIMÓN ROJO <sup>2</sup>  
ANDRÉS COUCEIRO-ARROYO <sup>3</sup>  
JOSÉ FARIÑA-TOJO <sup>4</sup>

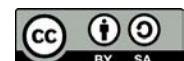
<sup>1</sup> Este artículo se ha desarrollado bajo el marco del proyecto europeo ArimNET2 DIVERCROP (Land system dynamics in the Mediterranean basin across scales as relevant indicator for species diversity and local food systems).

<sup>2</sup> Doctora  
Grupo de Investigación Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad, (GIAU+S), Universidad Politécnica de Madrid  
Profesora Asociada  
<https://0000-0002-0681-4422>  
[m.simon@upm.es](mailto:m.simon@upm.es)

<sup>3</sup> Biólogo  
Red Agroecológica de Lavapies  
Investigador  
<https://0000-0003-4479-4394>  
[ava575@gmail.com](mailto:ava575@gmail.com)

<sup>4</sup> Doctor  
Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT), Universidad Politécnica de Madrid  
Profesor Emérito, Catedrático de Universidad  
<https://0000-0002-8491-6555>  
[jose.farina@upm.es](mailto:jose.farina@upm.es)

DOI: <https://doi.org/10.22320/07183607.2019.22.39.06>



El interés hacia las redes alimentarias locales y la reconexión entre producción y consumo ha ido creciendo desde mediados de los años 80. El objetivo de relocalización va permeando las agendas urbanas y aumentan las investigaciones, propuestas y recomendaciones que plantean la importancia de la ordenación territorial y los planes espaciales para relocalizar el sistema alimentario. Sin embargo, ni el sector agrario ni los agentes que en la práctica gestionan el territorio, perciben como un factor relevante la componente espacial y de ordenación. Con el proyecto ArimNET DIVERCROP hemos analizado la zona de la Vega Baja del Jarama, próxima al área metropolitana de Madrid. Mediante metodologías participativas se ha trabajado con agentes del sector agrario, de la investigación y de las instituciones locales, así como con entidades de la economía social y movimientos sociales. Los resultados de la investigación constatan que hay en estos agentes un deseo y voluntad de recuperar la producción hortícola y ganadera y ligarla a los mercados locales, pero queda fuera de su imaginario el papel de los planes de urbanismo y de ordenación espacial, a distintas escalas. No identifican los planes espaciales como elementos sobre los que incidir para lograr sus objetivos, más allá de las estrategias tradicionalmente defensivas frente a planes de expansión de suelos artificiales, infraestructuras y actividades extractivas.

**Palabras clave:** gobernanza alimentaria, Madrid, políticas públicas, ordenación territorial, relocalización sistema alimentario, Vega Bajo Jarama

Interest in local food networks and the reconnection between production and consumption has been growing since the mid 1980s. The goal of relocation has come to permeate urban agendas, and research, proposals and recommendations have increased which posit the importance of territorial planning and the spatial plans to relocate food systems. However, neither the agricultural sector nor the agents that effectively manage territories perceive the spatial and management component as a relevant factor. The ArimNET DIVERCROP project analyzed the Vega Baja del Jarama zone near the Madrid metropolitan area. Participatory methodologies were used to work with agents from the agrarian and research sectors, and from local institutions, as well as with social economy entities and social movements. The results of the research show that these agents have the desire and will to restore horticultural and livestock production and link it to local markets, but the role of urban and territorial planning plans, at different scales, remains outside their imagination. They do not identify the spatial plans as elements that have a bearing on achieving their objectives, beyond traditionally defensive strategies against plans for the expansion of artificial soils, infrastructures and extractive activities.

**Keywords:** food governance, Madrid, public policies, spatial planning, food system relocation, Vega Bajo Jarama

## I. INTRODUCCIÓN. RELOCALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

Los modelos de la globalización, que transformaron los sistemas alimentarios y las relaciones entre las ciudades, están en entredicho (Marsden, 2013). El planeta se enfrenta a una inminente crisis socioecológica (de Castro et al., 2007) y la alimentación es uno de los sectores críticos en los que son necesarios cambios profundos (de Benito Morán et al., 2018). El grupo de expertos de alto nivel (HLE) del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas define los sistemas alimentarios sostenibles como aquellos que son respetuosos con el medio ambiente, protegen la biodiversidad y los ecosistemas; permiten satisfacer las necesidades nutricionales aportando alimentos culturalmente aceptables, accesibles y saludables y protegen y mejoran los medios de vida rurales, la equidad y el bienestar social. El Pacto de Milán de Políticas Alimentarias Urbanas (Milan Urban Food Policy Pact – MUFPP), lanzado en octubre de 2015, se ha erigido a su vez en un marco de referencia, como tratado voluntario que firman las ciudades que se comprometen a trabajar en el desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados, para asegurar comida sana y accesible a todas las personas. en un marco de acción basado en los derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático. En muchos sentidos este converge con los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la cumbre de Naciones Unidas. Las estrategias de sistemas alimentarios, una herramienta relativamente nueva en la formulación de políticas locales en el Norte Global, tienen el potencial de amplificar y consolidar los esfuerzos nacionales e internacionales en esta dirección y facilitar un enfoque más sinérgico para la implementación de los ODS (Ilieva, 2017).

El modelo de abastecimiento basado en la producción de cercanía, que fue habitual en el pasado, se rompió con la industrialización, la modernización y la urbanización masiva (Simón Rojo, 2015), alterando por completo la matriz biofísica del territorio. Sin embargo, desde mediados de los años 80 ha ido creciendo el interés en las redes alimentarias locales y una reconexión entre producción y consumo, ya sea a través de venta directa, circuitos cortos, agricultura apoyada por la comunidad, mercados campesinos, etiquetado (Feenstra, 1997; Jarosz, 2008; Marsden et al., 2000) o certificaciones sociales participativas.

Las reflexiones en torno a la relocalización del sistema alimentario conectan con conceptos ya veteranos como “bioregión” y con otros más recientes como “sistemas agroalimentarios de ciudad-región” (Renting et al., 2012; Dubbeling et al., 2017), “cuencas alimentarias” (Baysse-Lainé y Perrin, 2017), “biodistritos agrarios”. También aparecen asociados al diseño de planes y estrategias de alimentación sostenible de las ciudades. A su vez, la crisis y la proximidad a la ciudad induce cambios en las prácticas agrícolas para adaptarse al contexto urbano y a la creciente demanda urbana de alimentos saludables y de proximidad y nuevas relaciones entre productores y consumidores.

Se observa, por lo tanto, que una gama muy variada de agentes se posiciona a favor de la relocalización, tanto institucionales con líneas de investigación y políticas centradas en el tema, como colectivos sociales que abarcan desde ecologistas, activistas por la salud o la justicia social, hasta sindicatos agrícolas, movimientos de ciudades y territorios en transición, de *slowfood* y decrecentistas. No obstante, a pesar de todos estos intereses, los sistemas alimentarios urbanos siguen dependiendo fundamentalmente de flujos globales (Toth et al., 2016). Con el objetivo de explorar la situación de los procesos de relocalización del sistema alimentario y cómo perciben diferentes agentes, del sector agrario, de la academia, de las instituciones municipales y de la sociedad civil, las dinámicas que inciden en estos procesos y los factores claves para la reorientación de la producción hacia los mercados locales. Todo ello teniendo en cuenta la importancia de la gobernanza alimentaria como instrumento clave para avanzar hacia la sostenibilidad y cohesión territorial (Zazo Moratalla 2015).

Para ello se presenta el estudio de caso de la Vega del Bajo Jarama, próxima al área metropolitana de Madrid, donde se analizan los cambios experimentados en el sistema agroalimentario, desde la perspectiva del sector productivo: cómo este percibe el papel que ha tenido la planificación espacial y cuál puede jugar en el futuro. Los tres municipios (Ciempozuelos, San Martín de la Vega y Titulcia) ejemplifican cómo la proximidad a grandes centros de actividad y consumo expulsa o dificulta la producción primaria. Este artículo supone la continuación de investigaciones previas acerca de la planificación espacial como elemento necesario para transformar radicalmente la organización de la producción y el consumo colectivo (Simón-Rojo y Sanz Landaluze 2019).

## II. METODOLOGÍA

El análisis se abordó a escala local, centrándose en la Cuenca Baja del Jarama y Titulcia. A través de un caso de estudio que abarcó tres términos municipales se identificaron los cambios principales experimentados en los últimos diez años y las perspectivas para los próximos treinta en cuanto a las prácticas y los sistemas agrarios y en cuanto a la orientación hacia mercados locales de la producción alimentaria. Para esto último se analizaron dos productos representativos: el espárrago y el aceite de oliva.

De este modo, se llevó a cabo un primer estudio de gabinete, a partir de ortofotos, sistemas de información geográfica y bases estadísticas sobre el sector agrario y la población del área (Censo Agrario y Censo Demográfico). Este análisis documental se complementó con una segunda etapa que implicó la elaboración de encuestas a informantes relevantes y un taller participativo de diagnóstico y escenarios.

Así, el análisis de gabinete aportó la base cuantitativa, mientras que las entrevistas y el taller fueron fundamentales para caracterizar la dimensión cualitativa: explorar qué percepción tienen los agentes en cuanto a los factores limitantes y los impulsores de cambio. En la

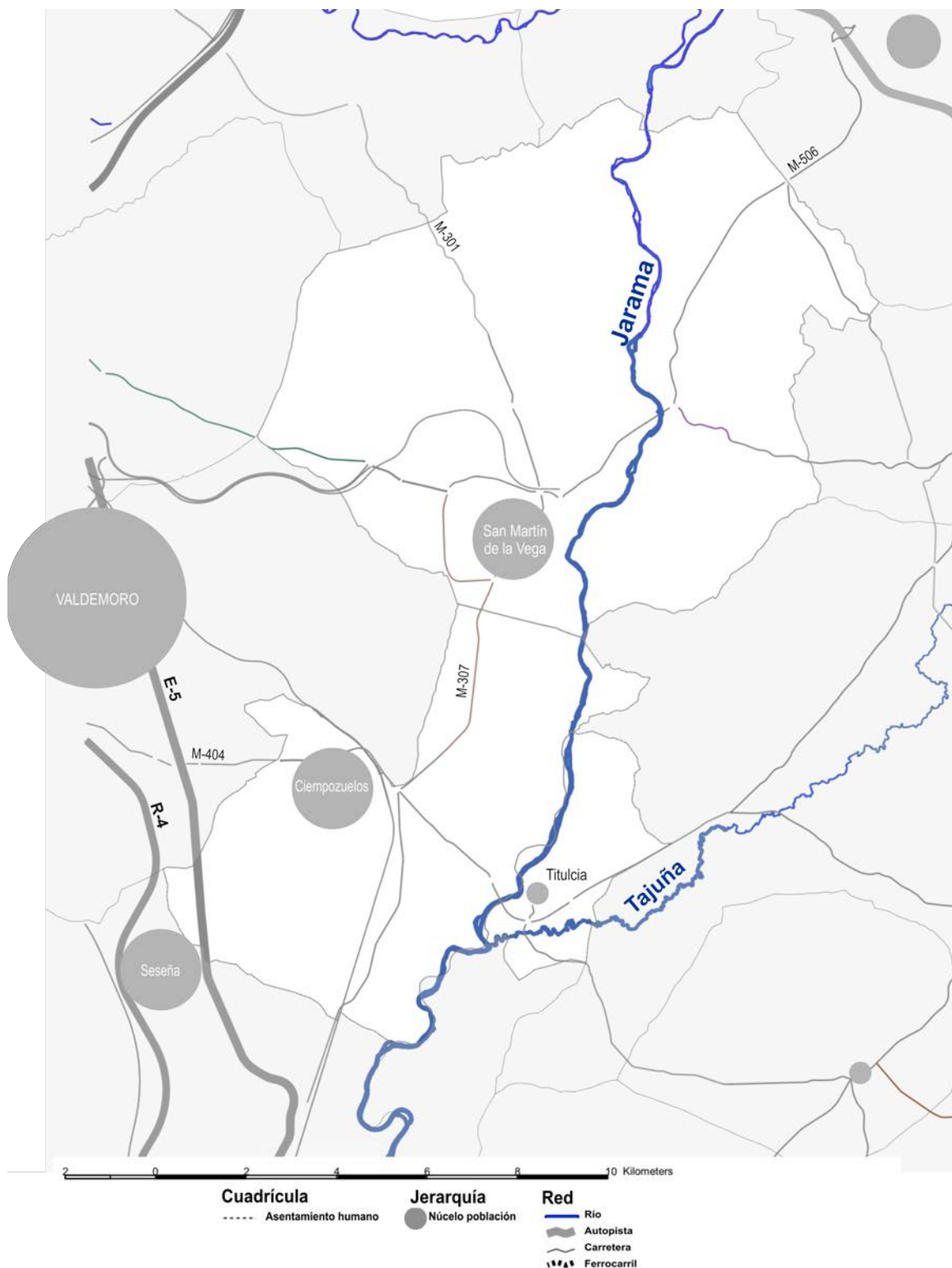


Figura 1. Mapa del área de estudio, soporte para el taller participativo. Fuente: Elaboración de los autores.



Figura 2. Desarrollo del Taller Juego del Territorio. Enero 2019.

segunda fase, se exploraron los temas relacionados con las políticas públicas (planes urbanísticos y territoriales, estrategias alimentarias, compra pública, mercados, etiquetas, acceso a la tierra y a dotaciones, capacitación y formación, apoyo financiero y a la creación de empresas, programas de sensibilización), con nuevas tecnologías (con especial atención a las de información) y con factores socioeconómicos (patrones dietéticos, orientación del consumo, estilo de vida, contexto económico, incidencia de la crisis).

El análisis de la percepción de los agentes que gestionan el territorio, se basó en entrevistas individuales semiestructuradas, dirigidas a informantes clave del sector productivo organizado, de gobiernos locales, personal técnico de la administración, investigadores y representantes de movimientos sociales (Figura 1). Entre enero y marzo de 2019, se realizaron 13 entrevistas, aplicando los siguientes criterios de selección de agentes relevantes:

- Representatividad (se prioriza a personas de agrupaciones o entidades que engloban diferentes entidades, productores, etc.).
- Conocimiento del territorio del área de estudio y, en el caso de las entrevistas sobre relocalización del sistema alimentario, conocimiento de primera mano del mercado en la zona de los productos seleccionados (espárrago y aceite de oliva).
- Experiencia práctica o investigadora en relocalización de los sistemas alimentarios.
- Diversidad de perfiles (personas procedentes de amplia variedad de sectores, desde el primario hasta la administración, pasando por investigadores expertos, organizaciones agrarias, consultores o movimientos sociales).

En cuanto al taller participativo, este se basó en una metodología consolidada y desarrollada por Sylvie Lardon (Lardon y Piveteau, 2005): Juego del Territorio. Para llevarla a cabo, se reunió a los participantes en grupos conformados por una persona de cada sector (producción, organizaciones agrarias, administración, consultoría, investigación y movimientos sociales), además de un moderador, un observador

y una persona que tomara notas. Fue fundamental que quienes formaban parte de este taller conocieran bien el territorio de estudio.

El taller se planteó a partir de dos preguntas clave, se apoyó en una serie de fichas temáticas previamente elaboradas y en unos mapas esquemáticos, y constó de tres fases, cuya dinámica se detalla a continuación: diagnóstico, escenarios y acciones.

- Fase I. Diagnóstico (60 minutos). Se reparten las fichas, diferentes para cada participante. Después de revisarlas, cada uno selecciona aquella que quiere presentar a los demás, dando lugar a una pequeña discusión con el resto de los jugadores. Todos los jugadores tienen que pasar al menos un turno contando una ficha. Cuando acaben, si hay tiempo, se continúa otro turno con una segunda ficha. Van reflejando los temas tratados en el mapa del territorio. Al concluir se presentan los resultados.
- Fase II. Escenarios (40 minutos) y definición de acciones (30 minutos). Dinámica de participación libre, sin turnos preestablecidos, para discutir cómo será el territorio de 30 años. Se dibuja en el mapa el escenario que resulte del consenso grupal. Posteriormente, se trata de encontrar las acciones necesarias (hasta cuatro por equipo) para llegar al escenario consensuado, así como identificar los agentes responsables de llevarlas a cabo o facilitarlas, vinculándolas con las dinámicas destacadas en el diagnóstico.
- Fase III. Discusión (30 minutos). Puesta en común de los escenarios y acciones de cada grupo.

Los resultados permiten comparar qué factores identifican los diferentes agentes como impulsores de cambio y como barreras a la relocalización del sistema alimentario y, de manera más general, cómo se percibe la viabilidad del sector. Se analiza además específicamente qué percepción se tiene de la planificación espacial y su papel en la materialización del escenario deseado.





Figura 3. Localización del área de estudio. Fuente: Elaboración de los autores.

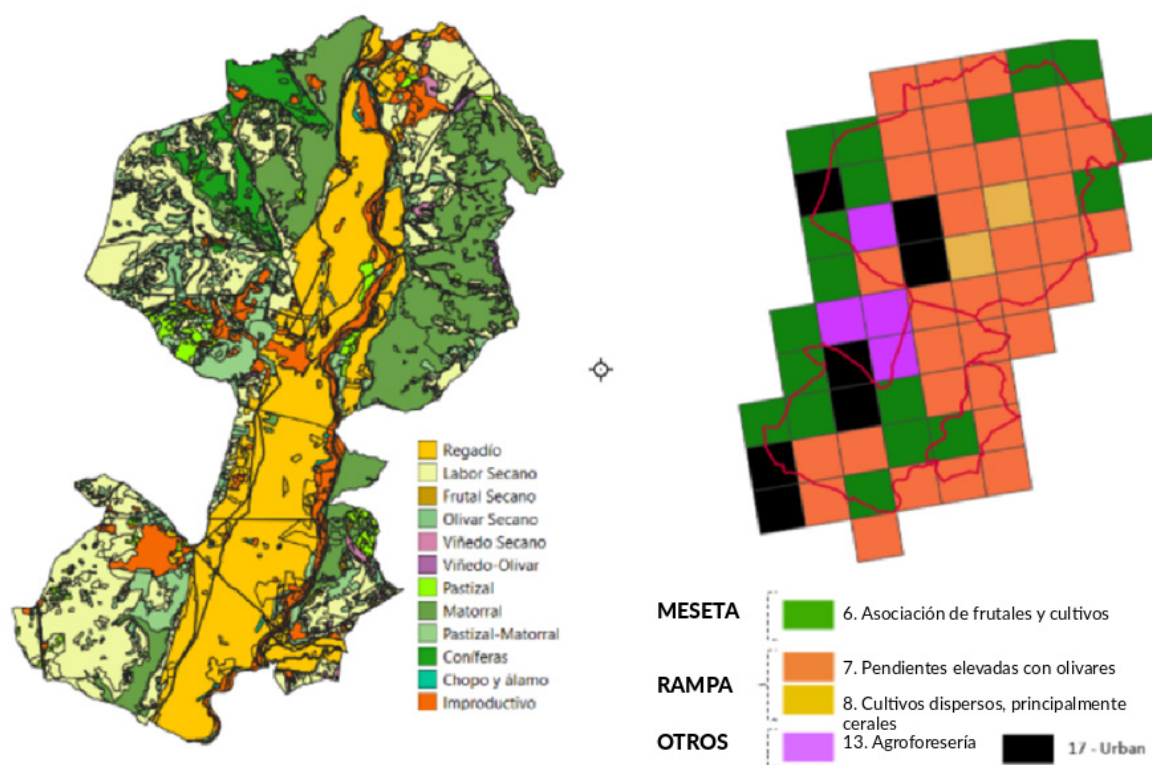


Figura 4. Usos suelo en Titulcia y Vega Baja del Jarama. Fuente: Elaboración de los autores.

### III. MUNICIPIOS RURALES JUNTO AL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID. LA VEGA DEL BAJO JARAMA Y TITULCIA.

En la actualidad, se está muy lejos de contar con un sistema alimentario relocalizado en la Comunidad de Madrid. En 2010, las importaciones representaron el 98% del total, una cifra que da una idea de la dependencia del sistema alimentario de las cadenas globales. En ese sentido, de acuerdo al diagnóstico del Programa de Desarrollo Rural (PDR), de la Comunidad de Madrid, se trata de una región que “por su elevada población y potente sector de hostelería, restauración y catering se caracteriza por ser una gran compradora de productos alimenticios, dado que su propia industria alimentaria no puede atender toda la demanda existente”. Reducir la dependencia de alimentos procedentes del exterior, pasa por impulsar al sector productivo local, especialmente en las áreas con mejores condiciones y potencial agropecuario, como la comarca de las Vegas, que se examina en esta investigación.

El área estudiada fue históricamente zona de abastecimiento de alimentos para la capital, Madrid. Comprende un total 165,47 kilómetros cuadrados y abarca tres términos municipales (Figura 2): Ciempozuelos, con una población ligeramente superior a las 24.000 personas; San Martín de la Vega, con el terreno más fértil y de gran valor ambiental y cuya población se acerca a los 19.000 habitantes; y Titulcia, pequeño municipio con tan solo 9,9 kilómetros cuadrados y 1.304 habitantes (INE, 2018). Destaca la importancia relativa del sector industrial, muy por encima de la media de la Comunidad de Madrid, especialmente en San Martín de la Vega, donde supone un 24% del PIB.

El área pertenece a la Comarca de las Vegas, de clima mediterráneo continental, que se caracteriza por las grandes oscilaciones térmicas entre verano e invierno y una media anual de precipitaciones de las más bajas de la Comunidad de Madrid. En la zona de las vegas, formadas por llanuras aluviales, se disponen cultivos de regadío en mosaico. Históricamente, fue una vega dedicada a los cultivos hortícolas de primor y frutales, pero hoy se han extendido los cereales, principalmente maíz y cebada. Fue, asimismo, zona ganadera de gran calidad, no obstante, se ha producido una importante pérdida de terrenos para pastos en las últimas décadas. Una parte del área se encuentra dentro del Parque del Sureste, espacio protegido por su valor ambiental.

A lo largo de los ríos, especialmente en los tramos más próximos a los entornos urbanos, se producen distintas agresiones ambientales, con vertidos incontrolados, bombeos no autorizados de aguas subterráneas, vallados y escolleras en el dominio público hidráulico y zonas de servidumbre que interfieren con el bosque de ribera y las llanuras naturales de inundación. En definitiva, se ha generado un empeoramiento del estado ecológico de las aguas del Tajuña y del Jarama (Confederación Hidrográfica del Tajo, 2018).

### IV. RESULTADOS

A continuación, se exponen las principales características y cambios experimentados en el territorio objeto de estudio, de acuerdo al análisis cartográfico, estadístico y documental y a las entrevistas y el taller llevados a cabo. Lo ocurrido en esta área de la comarca de las Vegas en las últimas décadas viene sucediendo en toda la región de Madrid: pérdida de terreno de cultivo en favor del suelo urbanizable, menor diversificación de los cultivos a nivel local que genera una pérdida de biodiversidad importante, desaparición de la ganadería en extensivo, mayor dependencia del mercado exterior y alteraciones socioeconómicas en las comunidades rurales pequeñas que solían estar más conectadas con el trabajo de producción.

#### Transformaciones en los sistemas agropecuarios y territoriales

##### Principales cambios en usos del suelo.

Entre 1990 y 2016 los principales cambios en el uso de suelo se han debido al desarrollo de nuevos usos artificiales: suelos urbanos e industriales en el entorno de los núcleos (sobre todo en Ciempozuelos), nuevos usos terciarios como el Parque Warner (en San Martín) o la apertura de nuevas explotaciones de graveras (a lo largo de la vega, pero especialmente al norte de San Martín). En conjunto, la superficie agraria utilizada ha disminuido considerablemente en San Martín de la Vega y Ciempozuelos, al contrario que en Titulcia, y se ha producido un proceso de concentración de tierras en menos manos.

##### Sustitución de cultivos y abandono de la ganadería.

En cuanto a los cultivos y explotaciones, la comarca de Las Vegas fue tradicionalmente la huerta del sur de la capital, pero su importancia ha disminuido considerablemente, al ir sustituyendo sus cultivos por maíz y cereales de invierno, orientados de modo principal a la alimentación del ganado. Hace décadas la zona era muy popular por los espárragos que se cultivaban y en Ciempozuelos la cooperativa agrícola San Isidro Labrador se dedicaba a la comercialización de alcachofa y en menor medida de otras hortalizas. Esta misma cooperativa, que ha perdido mucha importancia e influencia en el territorio, ahora comercializa solo maíz. También se han perdido pastos y vías pecuarias a causa de la desaparición de la práctica de la ganadería extensiva, muy importante tradicionalmente.

##### Hacia producciones de calidad.

En la zona, apenas se han producido cambios en las prácticas agrarias. La presencia de producción ecológica está acotada a una explotación ganadera ecológica con razas autóctonas, una aceitera y dos proyectos agroecológicos: en Ciempozuelos se encuentra ‘Huerta La Madre Vieja’ y en San Martín de la Vega, ‘Conciencia Grows’. En el caso del aceite, la calidad ha mejorado en términos generales, debido a una recogida más temprana



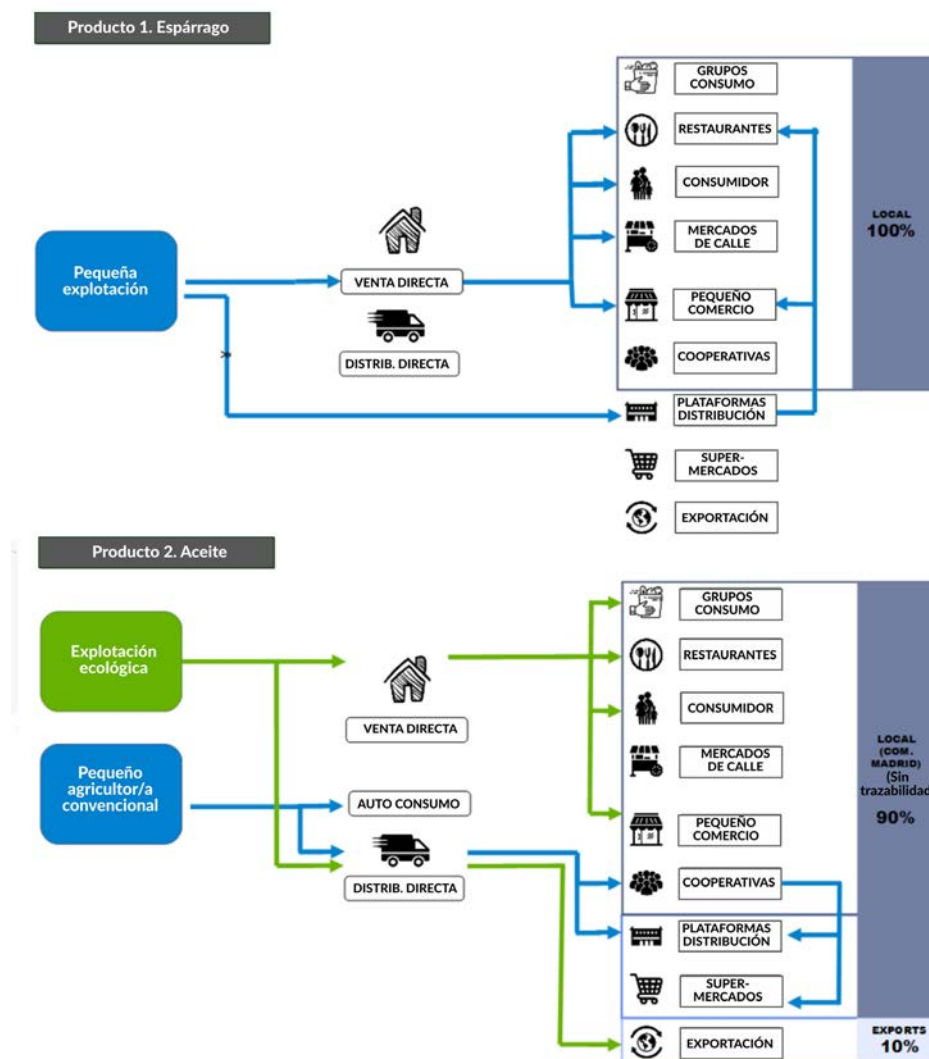


Figura 5. Comercialización de los productos analizados: espárrago y aceite. Fuente: Elaboración de los autores.

de la oliva y a la incorporación de mejores instalaciones. También han surgido nuevas empresas orientadas al nicho de consumo ecológico, como es el caso de la Aceitera de la Abuela, en Titulcia.

### Canales de comercialización

La mayor parte de la producción agraria se comercializa a través de MercaMadrid, la principal plataforma de distribución, comercialización, transformación y logística de alimentos frescos del Estado Español. La comercialización a pequeña escala pervive, de manera casi residual, mediante la venta directa. Si bien ninguno de los tres municipios cuenta con mercado de

abastos, aún se puede ver la venta de los productos de la huerta en la puerta de algunas casas. Estos circuitos cortos también se mantienen llevando las verduras a algunas tiendas y restaurantes de los pueblos cercanos. Por otra parte, algunas empresas locales adoptan estrategias más complejas de comercialización de venta directa. En el caso de la Aceitera de la Abuela, han diversificado y adecuado los formatos del producto para satisfacer a más tipos de consumidores, entrando en otros nichos del mercado y dando a conocer en Madrid el aceite de producción local de alta calidad. Los productores agroecológicos, por su parte, se centran en la venta directa a grupos de consumo, en mercadillos en calle, pedidos personalizados o contratos directos con restaurantes y tiendas.



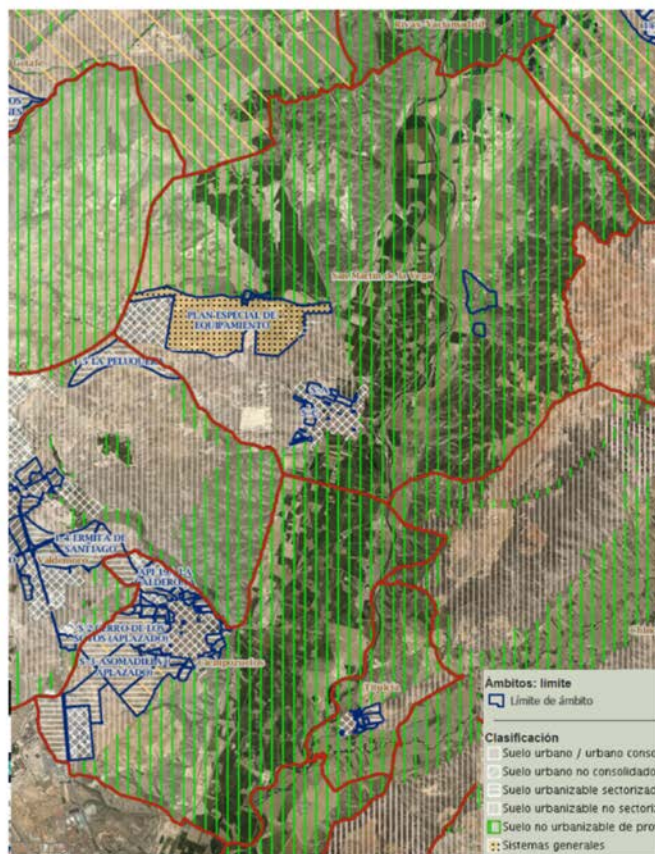
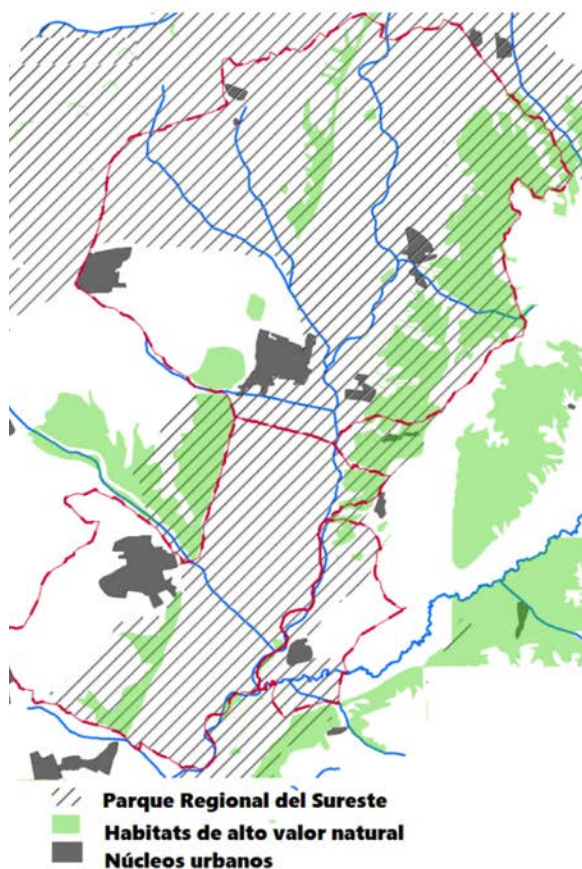


Figura 7. Efecto frontera de las figuras de protección. Fuente: Elaboración de los autores.

En los últimos años, se han desplegado una serie de sellos y etiquetas de productos locales y de calidad con el objetivo de promocionar los productos locales. A nivel de toda la Comunidad de Madrid, se cuenta con la marca M de Madrid, con la que se identifican productos de calidad cultivados o elaborados en la región homónima. La Denominación de origen Aceite de Madrid es un sello que ampara al aceite de oliva virgen extra obtenido por procedimientos mecánicos de las variedades de aceituna mayoritarias Cornicabra y Manzanilla y otras variantes minoritarias procedentes. Los tres municipios están amparados por esta Denominación de Origen. Por su parte, los vinos de Titulcia se acogen a la Denominación de Origen Vinos de Madrid, subregión de Arganda. A escala local, Ciempozuelos implantó el distintivo Vega de Ciempozuelos, con el objetivo de “impulsar el consumo, la identificación y la comercialización de los productos de la huerta” del municipio. A su vez, presta un servicio de asistencia técnica a horticultores locales para apoyar su comercialización.

## Impulsores de cambio

De acuerdo con lo expresado en las entrevistas y en el Juego del Territorio, los anteriores cambios han sido inducidos y/o favorecidos fundamentalmente por tres factores: las políticas públicas, el sistema de precios y competencia, y las presiones de usos artificiales. En algunos casos, las personas consultadas apuntaron a identificar los factores que, en un futuro próximo, pueden contribuir a la relocalización del sistema alimentario.

### Políticas públicas. Política Agraria Comunitaria.

Las ayudas derivadas de la Política Agraria Comunitaria (PAC), las circunstancias sociológicas del sector primario en la región, la explotación del suelo por intereses urbanísticos y la falta de políticas locales eficaces están detrás de esta deriva que refuerza la dependencia del sector respecto del mercado global y destruye el tejido económico local. Según todos los



	Con autorización	Otorgadas	Canceladas	Caducadas
Ciempozuelos	10 (234 ha)	8 (1.600 ha)	11 (1207 ha)	1 (10 ha)
San Martín de la Vega	13 (937 ha)	10 (217 ha)	23 (984 ha)	6 (230 ha)
Titulcia	10 (234 ha)	10 (234 ha)	10 (234 ha)	10 (234 ha)

**Tabla 1.** Minería a cielo abierto.

agentes consultados, el principal factor, pero no el único, que ha provocado estas dinámicas en la zona es el sistema de ayudas de la PAC, que ha condicionado el sistema productivo español, derivando en la intensificación del cultivo cereales, tanto de maíz como de otros de invierno. A esto se le debe añadir la poca rentabilidad de los productos hortícolas y ganaderos comparada con el rédito que proporcionan los cereales, cuyo precio es más estable.

#### Presiones para usos artificiales: planes urbanísticos

Los tres municipios cuentan con instrumento de planeamiento: un Plan General en Ciempozuelos (2006) y Normas Subsidiarias en San Martín de la Vega (1997) y en Titulcia (2000). Gran parte de la zona de estudio se localiza dentro del Parque Regional del Sureste, una protección de carácter ambiental, y los suelos afectados se clasifican como no urbanizables en los instrumentos de planeamiento. En los suelos ubicados en el límite del Parque Regional se genera un efecto borde ya que, en general, carecen de protección y los suelos se clasifican como urbanizables. El Plan General de Ciempozuelos preveía 590 hectáreas de suelo urbanizable cubriendo toda la superficie entre el límite del parque y el límite occidental del término municipal. Las Normas Subsidiarias de San Martín fijaban 218 hectáreas de suelo urbanizable y 324 de unidades de ejecución en desarrollos de suelo urbano, con una capacidad para casi 2.000 viviendas. En Titulcia, las normas preveían 28 hectáreas de suelo urbanizable y 8 de desarrollos en suelos urbanos.

En la Vega, la explotación de las graveras y yeseras es un grave problema que afecta a los terrenos de cultivo, provocando alteraciones importantes en los ecosistemas y paisajes que, a menudo, no son reversibles.

#### Otros condicionantes

El envejecimiento del sector, la falta de relevo generacional, el conformismo e individualismo y la escasa práctica del cooperativismo en el sector en esta zona han profundizado en la problemática que atraviesa el paisaje agrario en el territorio. La pérdida del tejido social entre los productores revierte en una menor competitividad y rentabilidad de la producción, a lo que se le suma el hecho de carecer de una sólida industria de transformación en la región.

En los últimos años se están viendo cambios marcados por nuevos hábitos de consumo. Por un lado, aumenta la demanda de productos locales y, por otro, en algunas grandes ciudades como Madrid se ejecuta una batería de políticas públicas alimentarias englobadas en las nuevas estrategias alimentarias que van más allá de fomentar otro tipo de consumo. Estas medidas buscan llegar al terreno de donde proceden nuestros alimentos, a las zonas rurales, y se establecen relaciones directas con las productoras, creando redes de economía local con potencial para repercutir en el desarrollo de estas zonas. Para ello es necesario implicar a todas administraciones locales y regionales, no sólo de la gran ciudad.

Aunque escasos, hay algunos ejemplos en la zona de nuevos horticultores que apuestan por las técnicas agroecológicas y los canales cortos de comercialización. Corresponden a un nuevo perfil que se está extendiendo por la región, que ocupa una buena parte de su tiempo de trabajo en la venta directa ya sea en las poblaciones próximas, en mercadillos de alimentación, en grupos de consumo de Madrid o directamente en tiendas pequeñas o restaurantes.

Tanto en las entrevistas como en el taller se identificó que la gran densidad de población de la Comunidad de Madrid supone el mayor potencial para el desarrollo del sector productivo de toda la región y de esta área de estudio en concreto. Las estrategias de relocalización del sistema alimentario en todo el territorio deberían impulsar el uso agrícola del suelo. Sin embargo, los intentos desde las administraciones de fomentar el consumo local no han repercutido en una mejora de las condiciones de los productores hortícolas de la zona, sometidos a los vaivenes de los precios, la escasa rentabilidad y la fuerte competencia de productos importados con precios mucho más bajos.

Los resultados cualitativos también reconocen el potencial de esta región, de importante tradición hortícola y ganadera. Plantean, por ello, recuperarla diversificando los cultivos, reintroduciendo especies ganaderas autóctonas y recuperando los pastos y las vías pecuarias. En este sentido, el sector agrario señala que esta evolución sería posible si agricultores y ganaderos contaran con el apoyo necesario por parte de las administraciones y organismos de desarrollo local.

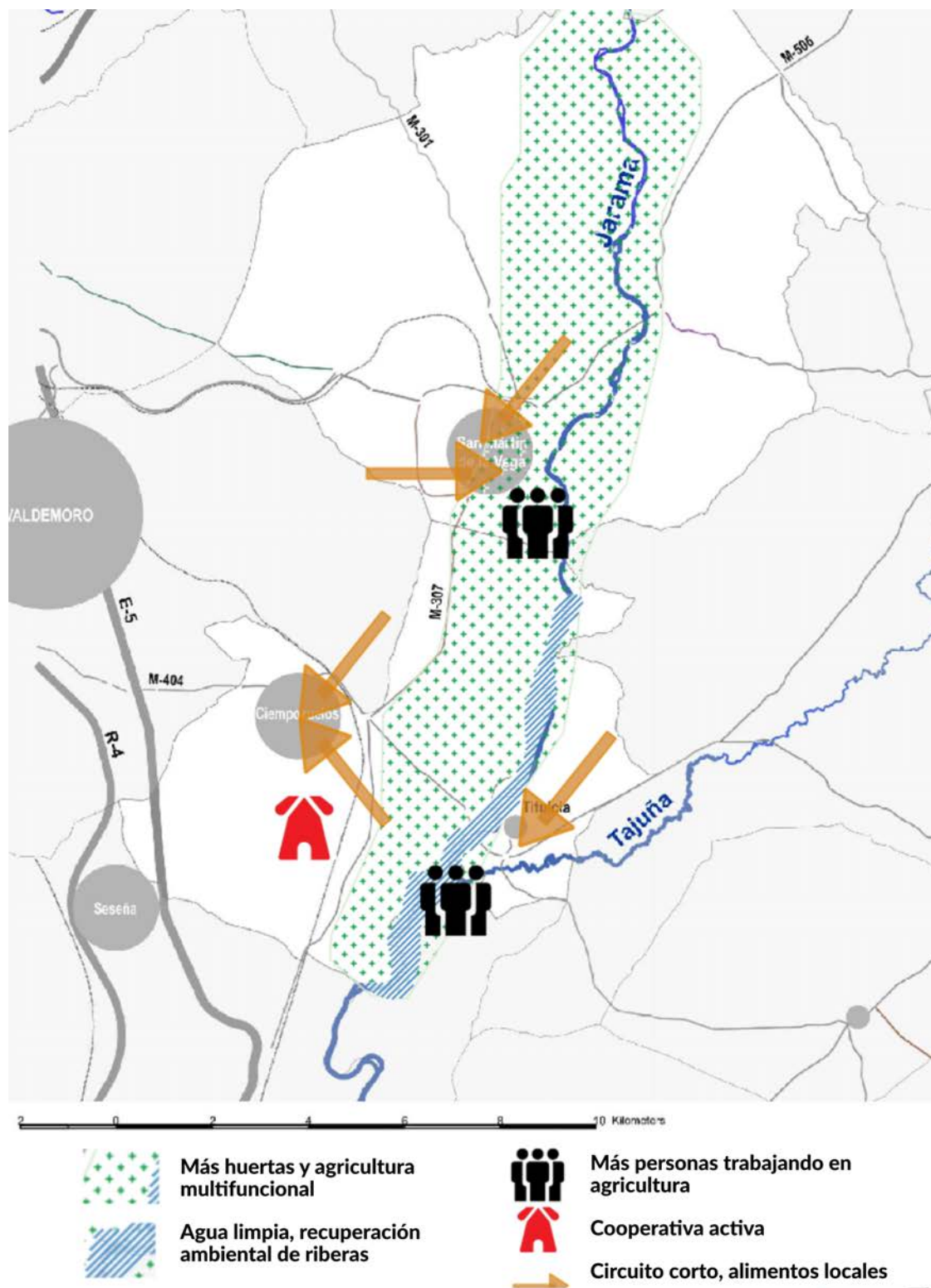


Figura 8. Escenario definido durante el Juego del Territorio. Fuente: Elaboración de los autores.

## Escenarios y acciones

En el Juego del Territorio explicado previamente, los agentes distribuidos en dos grupos llegaron a dos escenarios deseados de futuro de los que derivaron las acciones a llevarse a cabo. En el primer grupo, con un perfil más generalista, ya que la mayoría no trabajaba directamente en el territorio, se propuso un escenario "2050. Entrelazando la tierra viva", en el que se plantea como eje fundamental la transición ecológica y la vertebración de todos los agentes implicados en la transformación del territorio. Ello, mediante la transferencia de conocimiento bidireccional entre personas del mundo de la investigación y del sector productivo, incluida la figura del "campesino de referencia", la diversificación de cultivos y actividades, lo que incluye también la ganadería, y el impulso a la pequeña industria de transformación. Todo acompañado de programas de educación en valores ecosociales y de apoyo a los canales cortos de comercialización.

El segundo grupo, en el que la presencia de agentes vinculados al sector agrario local (directa o indirectamente) era mayor, planteó un escenario "2050. Regreso al futuro", en lo que supondría recuperar algunas dinámicas agrarias tradicionales, pero con innovaciones adecuadas a los tiempos. Ambos escenarios coinciden en plantear la diversificación de la producción, recuperando la huerta y los frutales, la biodiversidad y el paisaje. En este escenario se prevé un aumento de puestos de trabajo relacionados con el sector agrario y ligados a la creación de una cooperativa agraria y al fomento del comercio local y los circuitos cortos. Igualmente, se señala la regulación de las graveras y la recuperación medioambiental de sus espacios, como asimismo la mejora de la calidad de las aguas del Jarama (incluso con áreas de baño), para fomentar un turismo vinculado e integrado en el territorio.

Con el fin de materializar esos escenarios proyectados se plantearon una serie de acciones, que se explican a continuación, en relación con los impulsores de cambio y factores descritos más arriba. El primer grupo proponía realizar un diagnóstico participativo y apuntaba el resto de acciones hacia la extensión agraria y la formación en agricultura ecológica dirigida a agricultores y programas de sensibilización ambiental hacia los consumidores (apoyados en huertos y grupos de consumo). Acciones que se acompañarían de la constitución de Consejos Rectores en las cooperativas. La acción institucional y la sensibilización reciben, así, buena parte de la atención.

El segundo grupo identificó al propio sector agrario como protagonista y líder, previa superación del individualismo que le caracteriza. Una acción fundamental propuesta fue la creación de una cooperativa agrícola única. También se consideró clave mentalizar al sector agrario de la necesidad de recuperar la tradición hortícola y recibir formación en ese sentido. El liderazgo por parte de profesionales y sindicatos agrarios se propuso complementar con políticas públicas que

apoyaran al mercado local y el fomento de los canales cortos de comercialización, con miras a incidir en la compra pública de suelo y en la potenciación de la marca de calidad. Además, demandan apoyo de la administración pública se apoya la modernización, innovación y renovación de las infraestructuras, especialmente el riego.

En cuanto a las referencias sobre la influencia que los planes de ordenación tienen sobre el sistema alimentario, las acciones se concentran en los aspectos que se refieren a los usos del suelo. Esta es una visión compartida por el sector productivo, los movimientos sociales y el sector de investigación. Con un carácter general, se identifican los planes y el crecimiento urbanístico como un factor que distorsiona y dificulta la práctica agraria. El potencial que puede jugar en la dinamización del sector se orienta hacia la diversificación del mismo, ligándolo al turismo y al ocio, y conectándolo con Planes y figuras de protección del Parque Regional. Es una figura de protección que está consolidada y que entienden que presta atención al territorio en el que se desarrolla la actividad agraria, mientras que los planes urbanísticos se identifican como planes de desarrollo que sobre todo se ocupan del suelo urbanizable. Agentes bien implantados en el territorio exponen que, una vez que se clasifica el suelo como urbanizable, acaba en manos de inversores y cesa la actividad agraria. En algunas ocasiones, en terrenos de secano que están en baldío a la espera de que se desarrollen urbanísticamente, agricultores de la zona deciden ocupar estas tierras y cultivarlas por su cuenta.

## V. DISCUSIÓN

Han pasado más desde diez años desde que la American Planning Association publicó su *Policy Guide on Community and Regional Food Planning* (APA, 2007), en la que reclamaba para que los profesionales del urbanismo y el planeamiento le otorgaran a la alimentación la importancia debida. La publicación fue un hito y desde entonces se han multiplicado guías y recomendaciones (de la Salle and Holland 2010, Viljoen, 2005), sin embargo, hasta ahora no se ha aplicado en los planes de ordenación. A nivel institucional, la atención se centra en la planificación de sistemas sostenibles sin profundizar en la componente espacial (de Canto et al., 2017). El estudio de caso de la Vega Baja del Jarama ha permitido constatar que, en este territorio en concreto, también existe una brecha entre el pequeño grupo de profesionales y activistas que se ocupan de la relocalización de los sistemas alimentarios y los agentes gestores del territorio que habrían de estar implicados en su materialización.

El amplio y diverso mercado que supone una región de más de 5 millones de personas, los cambios de hábitos de consumo, las experiencias exitosas de proyectos productivos ecológicos y agroecológicos en la región, la eclosión de



grupos de consumo, mercados de productores y otras formas de canales cortos de comercialización constituyen una gran oportunidad. Buena parte de las medidas que lo favorecerían tienen una componente espacial, como aquellas relacionadas con el acceso a la tierra y a medios productivos, logística o espacios de formación y se pueden vincular, a su vez, con planes espaciales relacionados con el mantenimiento de la biodiversidad, la ordenación y gestión de espacios de alto valor natural. Todos ellos son elementos que señalados en la metodología de Sistemas Ciudad Región (CRFS) de la FAO y RUAF (Dubbeling et al., 2017). No obstante, solo uno de ellos surge con recurrencia en las respuestas de todos los agentes: la regulación de la expansión urbana y la preservación de tierras agrícolas. En el caso de agricultores y movimientos sociales, estos relacionan dicho elemento con la necesidad de facilitar el acceso a recursos. Ninguno de los grupos de agentes vincula urbanismo u ordenación espacial con el resto de los elementos de CRFS, que se refieren al apoyo a la producción local y a los circuitos cortos, o bien, con espacios de visibilidad de esta producción e infraestructuras y equipamientos para procesamiento, almacenamiento y gestión de residuos.

Hay factores de alcance planetario, como la globalización, el poder de las corporaciones y la competencia entre territorios (Maye, 2019) que todos los agentes reconocen. Ahora bien, están ausentes otros temas globales como la planificación para la resiliencia o la reducción del riesgo a desastres (y, específicamente, la seguridad alimentaria) en un contexto de cambio climático y crisis prolongada (Foster y Getz Escudero, 2014).

En la academia se abre paso el concepto de hibridación, aplicado sobre todo a la comercialización y consumo, señalando que el sistema de abastecimiento conjuga producción local y global, agroecológica, ecológica y convencional. Cuando toman la palabra las y los productores, son partidarios también de una hibridación de la producción y diversificación de canales, sin encontrar contradicciones entre ambas opciones: desde su lógica, reivindicar el apoyo a la producción local, en conexión con políticas de sostenibilidad, es compatible con buscar vías de exportación a su producción, si con ello consiguen mejores precios. Solo el sector agroecológico busca dirigir su producción exclusivamente a los mercados locales. En cualquier caso, todo el sector productivo coincide con sus iguales en otros puntos del globo, para quienes la preocupación por la viabilidad económica se antepone al resto de los temas e invisibiliza otros objetivos (Ross, 2006). Los grupos de consumo, movimientos sociales e investigadores sociales dan tanta importancia al impulso de la producción como a la sensibilización y educación en el consumo. Enlazar estos objetivos diversos con el potencial de la planificación (Simón Rojo et al., 2017) no llevaría a buscar valores y objetivos compartidos, sino a reconciliar objetivos y valores diversos, como asevera Mount (2012).

## VI. CONCLUSIÓN.

Si los agentes que gestionan el territorio y las instituciones que adoptan políticas no son capaces de reconocer el papel de la planificación y la ordenación espacial en la relocalización de los sistemas alimentarios, dejarán fuera de la nueva "ecuación alimentaria" (Morgan y Sonnino, 2010), un factor que podría ser facilitador de la relocalización del sistema y la transición hacia modelos más sostenibles. Teniendo en cuenta que cada vez se da más relevancia a aspectos relativos a la gobernanza y la participación de agentes locales en el diseño y reconfiguración del sistema alimentario, la percepción que se tenga de la utilidad de las herramientas de ordenación será fundamental para que se las apropien y su potencial sea aprovechado.

## VII. RECONOCIMIENTOS

Los resultados presentados son fruto de la investigación llevada a cabo en el seno del GIAU+S (UPM), en el marco del proyecto DIVERCROP, financiado en la convocatoria ARIMNet2 2016 por las siguientes agencias: ANR (Francia), IRESA (Tunisia), INIA (España), FCT (Portugal), ATRSNV (Algeria), MIPAAF (Italia) y MCST (Malta). ARIMNet2 (ERA-NET) recibe financiación del H2020 Séptimo Programa Marco de la Unión Europea con el Grant Agreement No 618127.

## VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, A. (2003). Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field. *Environment and urbanization*, 15(1), 135-148.
- American Planning Association. (2007). Policy guide on community and regional food planning. *American Planning Association*.
- Bayse-Lainé, A., & Perrin, C. (2017). Les espaces agricoles des circuits de proximité: une lecture critique de la relocalisation de l'approvisionnement alimentaire de Millau. *Natures Sciences Sociétés*, 25(1), 21-35.
- Comunidad de Madrid (2012). *Inventario Nacional de Erosión de Suelos en Madrid 2002-2012*.
- Confederación Hidrográfica del Tago (2018) Estudio Ecológico y Dinámico en la Cuenca hidrográfica del Tago 2012/2015
- De Benito Morán, C., Morales Bernardo, I. & Simón Rojo, M. (2018). Los nuevos retos del movimiento agroecológico. En *Para evitar la barbarie: Trayectorias de transición ecosocial y de colapso* (pp. 133-156). Universidad de Granada.
- De Cunto, A., Tegoni, C., Sonnino, R., Michel, C., & Lajili-Djalāi, F. (2017). Food in cities: study on innovation for a sustainable and healthy production, delivery, and consumption of food in cities. *Framework*.
- De Castro, M., Ramis, C., Cotarelo, P., & Riechmann, J. (2007). Cambio climático: un reto social inminente.
- De La Salle, J.M., and M. Holland. (2010). *Agricultural urbanism*. Chicago: Green Frigate Books.

Dubbeling, M., Santini, G., Renting, H., Taguchi, M., Lançon, L., Zuluaga, J., ... & Andino, V. (2017). Assessing and planning Sustainable City region food systems: Insights from two Latin American cities. *Sustainability*, 9(8), 1455.

Forster, T., & Getz Escudero, A. (2014). *City Regions as Landscapes for People Food and Nature* (p. 62). Washington, USA: EcoAgriculture Partners.

Gómez de Mendoza, J. (1999). *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*. Alianza Editorial Sa.

Ilieva, R. T. (2017). Urban Food Systems Strategies: A Promising Tool for Implementing the SDGs in Practice. *Sustainability*, 9(10), 1707.

Lardon, S., & Piveteau, V. (2005). Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire: une approche par les modèles spatiaux. *Géocarrefour*, 80(2), 75-90.

Marsden, T. (2013). From post-productionism to reflexive governance: Contested transitions in securing more sustainable food futures. *Journal of Rural Studies*, 29, 123-134.

Maye, D. (2019). 'Smart food city': Conceptual relations between smart city planning, urban food systems and innovation theory. *City, Culture and Society*, 16, 18-24.

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

Mount, P. (2012). Growing local food: scale and local food systems governance. *Agriculture and Human Values*, 29(1), 107-121.

Renting, H., Schermer, M., & Rossi, A. (2012). Building food democracy: Exploring civic food networks and newly emerging forms of food citizenship. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 19(3), 289-307

Ross, N. J. (2006). How civic is it? Success stories in locally focused agriculture in Maine. *Renewable Agriculture and Food Systems*, 21(2), 114-123.

Sassen, S. (2016). The global city: enabling economic intermediation and bearing its costs. *City & Community*, 15(2), 97-108.

Simón Rojo, M. (2015) *El territorio en el sistema agroalimentario: el tramo medio del valle del Duero 1900-2015 (Doctoral dissertation, Arquitectura)*. Tesis Doctoral ETSAM. UPM

Simón-Rojo, M. Zazo-Moratalla, N. y Morán-Alonso, N (2017) Protección y fomento de los usos agrarios desde el urbanismo. En López D. Fdez-Casadevante, J.L. Oteros, E y Morán N. *Arraigar las instituciones. Propuestas de políticas agroecológicas desde los movimientos sociales*. Ed Ecologistas en Acción pp 87-97

Simón-Rojo, M. & Sanz Landaluz (2019) La planificación espacial de la transición hacia sistemas alimentarios de base agroecológica. Transversalizando alternativas en el Estado español. En *Cuadernos de Investigación Urbanística CIUR*, 124, pp 5-19. (en impresión)

Toth, A., Rendall, S., & Reitsma, F. (2016). Resilient food systems: a qualitative tool for measuring food resilience. *Urban ecosystems*, 19(1), 19-43.

Viljoen, A. (ed.). 2005. *Continuous productive urban landscapes: Designing urban agriculture for sustainable cities*. Oxford: Architectural.

Zazo Moratalla, A. (2015). *El parque agrario: estructura de preservación de los espacios agrarios en entornos urbanos en un contexto de cambio global* (Doctoral dissertation, Arquitectura).