

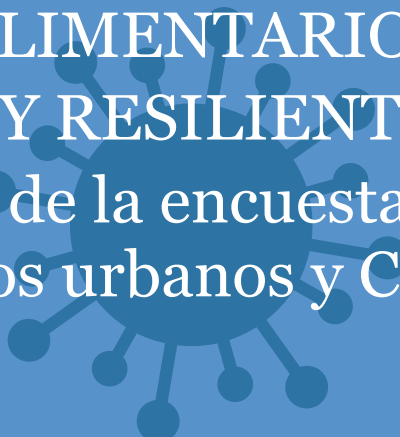


Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura



CIUDADES Y GOBIERNOS
LOCALES
A LA VANGUARDIA
EN LA CONSTRUCCIÓN DE
SISTEMAS ALIMENTARIOS
INCLUSIVOS Y RESILIENTES

Principales resultados de la encuesta de la FAO
"Sistemas alimentarios urbanos y COVID-19"



**CIUDADES Y GOBIERNOS
LOCALES
A LA VANGUARDIA
EN LA CONSTRUCCIÓN DE
SISTEMAS ALIMENTARIOS
INCLUSIVOS Y RESILIENTES**
*Principales resultados de la encuesta de la FAO
"Sistemas alimentarios urbanos y COVID-19"*

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Roma, 2020

INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 está alterando los sistemas alimentarios en todo el mundo, afectando a la seguridad alimentaria y la nutrición de las poblaciones urbanas. Dado que hasta el 70% del suministro mundial de alimentos se destina al consumo urbano, la perturbación de los sistemas alimentarios urbanos ha afectado especialmente a los sectores de la distribución de alimentos y el comercio minorista de alimentos. Por consiguiente, la gestión de la crisis por parte de los gobiernos municipales y locales puede desempeñar una función importante en la prevención de la propagación del virus y, al mismo tiempo, para mitigar las alteraciones de sus sistemas alimentarios y cualquier impacto negativo en las poblaciones vulnerables. **Por consiguiente, se consideró muy importante que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) trazara un mapa de las respuestas municipales a la emergencia y analizara los progresos y retrocesos en la gestión de los sistemas alimentarios urbanos así como las implicaciones para la seguridad alimentaria y la nutrición. Esta comprensión fortalecerá la base empírica de los países para la elaboración de políticas y programas que permitan hacer frente a la crisis y sus efectos. También proporcionará información valiosa sobre la forma de fortalecer el desempeño y la resiliencia de los sistemas alimentarios urbanos.**

Con el fin de comprender mejor la forma en que los gobiernos municipales y locales se enfrentaban a las perturbaciones de los sistemas alimentarios relacionados con COVID-19 y los desafíos correspondientes, se reunió información mediante una encuesta dirigida a actores pertinentes. El cuestionario de la encuesta se aplicó entre abril y mayo de 2020¹. Ochocientos sesenta representantes urbanos devolvieron al cuestionario completado, de los cuales el 56% fueron miembros de gobiernos locales, mientras que el resto de los encuestados fueron miembros de instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos nacionales.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y POR TAMAÑO DE LAS RESPUESTAS A LA ENCUESTA

Las respuestas representan una amplia gama de tamaños de ciudades en países de ingreso bajo —LIC por su sigla en inglés— (16%); países de ingreso mediano-bajo —LMIC por su sigla en inglés— (41%); países de ingreso mediano-alto —UMIC por su sigla en inglés— (32%); y países de ingreso alto —HIC por su sigla en inglés— (11%). En cuanto al desglose regional, el 40,3% de las respuestas procedían de ciudades de América Latina y el Caribe, el 25,2% de ciudades de África, el 11,9% de Asia y el Pacífico, el 16,9% de Europa y Asia central y el 5,1% del Cercano Oriente y África del Norte (cuadro 1). Con respecto al tamaño, y a los efectos del presente análisis, las ciudades que respondieron se clasificaron en cinco categorías: grandes ciudades con una población superior a los cinco millones de habitantes; ciudades con una población de entre 5 millones y 500 000 habitantes; ciudades con una población de entre 500 000 y 25000 habitantes; ciudades pequeñas con una población de entre 25 000 y 5 000 habitantes; y pueblos con una población inferior a 5 000 habitantes². La amplia distribución geográfica y por tamaño de ciudades de las respuestas permite sacar algunas conclusiones con validez más amplia.³

¹ Enlace web del cuestionario: <https://bit.ly/2x1B7yl>

² La clasificación por tamaños se ha generado sobre la base de la distribución de los tamaños de las ciudades de las respuestas recibidas y no corresponde a las clasificaciones de tamaño estándar (por ejemplo, UNDESA o OCDE).

³ Sin embargo, cabe señalar que se recibieron muy pocas respuestas (0,6%) de América del Norte.

TABLA 1 | Distribución geográfica de las respuestas

Región	Número de respuestas	Porcentaje de respuestas totales	Número de países con una respuesta o más	Número de ciudades con una respuesta o más
África	223	25,2%	20	202
Asia y el Pacífico	103	11,9%	15	95
Europa y Asia central	140	16,9%	17	135
América Latina y el Caribe	342	40,3%	17	322
Cercano Oriente y África del Norte	47	5,1%	6	41
América del Norte	5	0,6%	2	5
Total	860	100%	77	800 ⁴

TABLA 2 | Número de respuestas recibidas por ciudades, por tamaño y clasificación de países (PIB)

Tamaño de la ciudad (por número de habitantes) ⁵	Ciudad grande (>5000k)	Ciudad (500-5000k)	Ciudad mediana (25-500k)	Ciudad pequeña (5-25k)	Pueblo (<5k)	Total general
LIC (país de ingreso bajo)	2	26	64	27	7	126
LMIC (país de ingreso mediano-bajo)	8	43	154	91	32	328
UMIC (país de ingreso mediano-alto)	14	63	97	72	10	255
HIC (país de ingreso alto)		24	35	14	17	90
Total	24	156	350	204	66	800

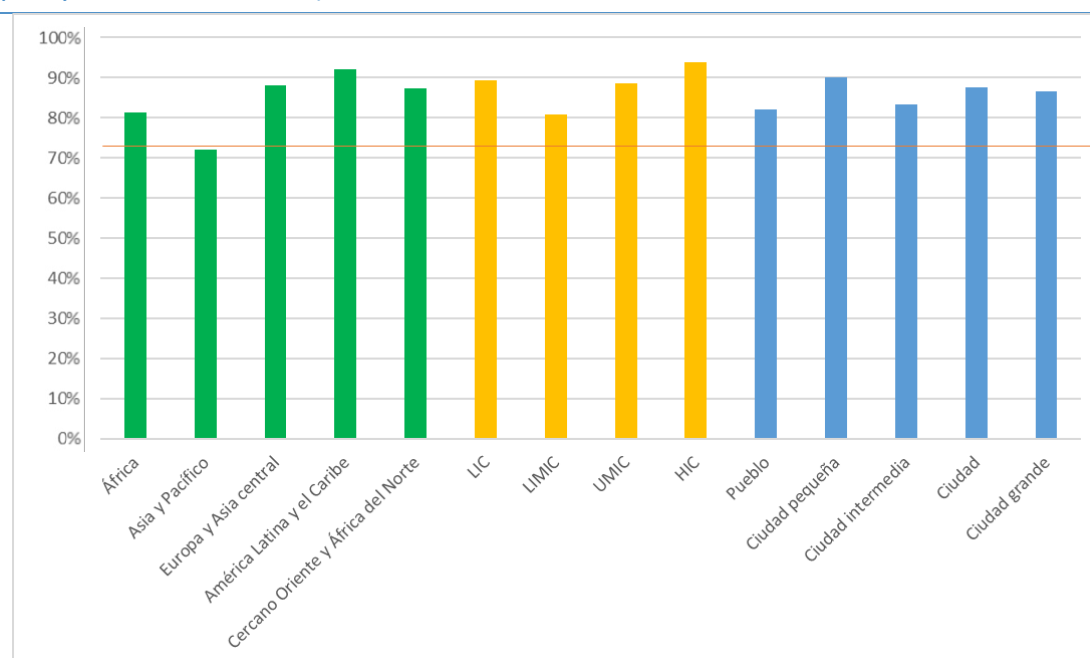
⁴ El número total de respuestas es de 860, ya que se ha recibido más de una respuesta de algunas ciudades.

⁵ Esta clasificación se basa en la distribución de las respuestas recibidas.

MEDIDAS RESTRICTIVAS Y LOS EFECTOS EN LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS URBANOS Y EL ACCESO A LOS ALIMENTOS

La mayoría de las investigaciones realizadas hasta la fecha sobre los efectos del COVID-19 en los sistemas alimentarios, apuntan a problemas en las fases anteriores de la cadena de suministro de alimentos (procesamiento, transporte, distribución, venta al por menor). Las restricciones al movimiento de personas, bienes y servicios y otras medidas de contención (como el cierre de escuelas, mercados, etc.) afectaron tanto a la distribución como a la disponibilidad de alimentos en los mercados urbanos. La escasez de alimentos, a menudo asociada a las compras de pánico, ha provocado un aumento de los precios. Este efecto, junto con las pérdidas de empleo y las perturbaciones en la compra pública de alimentos y en la distribución de alimentos a los grupos vulnerables —incluyendo los programas de alimentación escolar— han afectado directa y negativamente el acceso a los alimentos de los grupos vulnerables existentes. También han creado nuevas vulnerabilidades (por ejemplo, los trabajadores desempleados, los que participan en pequeñas y medianas empresas a lo largo de la cadena de suministro de alimentos, etc.). El análisis de las respuestas al cuestionario lo evidencia. **Muestra que el cierre de escuelas y la consiguiente suspensión de la alimentación escolar es un problema generalizado que se experimenta en todas las regiones, para todos los tamaños de ciudades y categorías de ingresos de los países: El 86% de las respuestas lo señalaron como un problema (Figura 1).** Dado que para millones de niños de todo el mundo, la comida que reciben en la escuela es una parte fundamental de su ingesta nutricional diaria, las interrupciones de los programas de alimentación escolar pueden tener efectos tanto a corto como a largo plazo en los niños.⁶

FIGURA 1 | Cierre de comedores escolares (respuestas por región, nivel de ingresos del país y tamaño de ciudad)



⁶ <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8434en/>

El cierre de restaurantes, comedores y establecimientos de comida en la calle también está afectando a los sistemas alimentarios, como informaron el 70,3% de las ciudades que respondieron (el 87,2% de países de ingreso alto y el 47,4% de países de ingreso bajo).

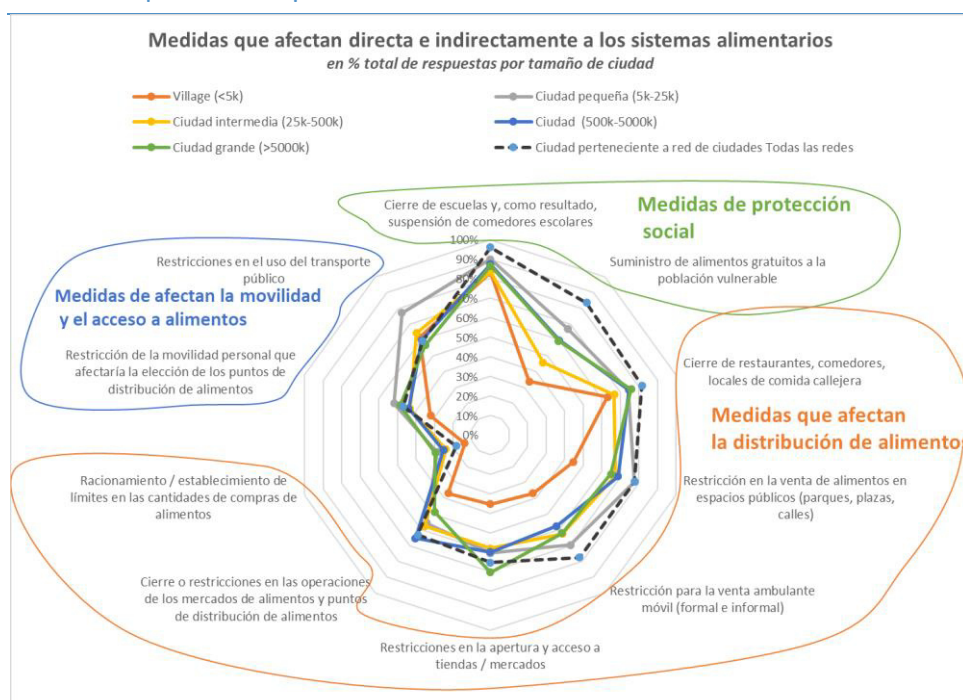
La otra medida afectando a los sistemas alimentarios —que ha sido ampliamente citada— era la **restricción de la venta de alimentos en espacios públicos** como parques, plazas y calles (68,3 por ciento). Las ciudades de países de ingreso alto parecen estar menos afectadas por esas medidas (referidas por el 56,4% de las ciudades que respondieron), mientras que el 79,2% de las ciudades de los países de ingreso mediano-alto parecen considerar esta medida como un importante impedimento para el funcionamiento del sistema alimentario.

El 65,9% de los encuestados informó que las **restricciones en el uso del transporte público** era un problema que afectaba principalmente a las ciudades de países de ingreso bajo y mediano (73%), en comparación con las ciudades de los países de ingreso alto (43,6%).

En general, los sistemas alimentarios parecen estar menos afectados por las medidas restrictivas en los pueblos de menos de 5 000 habitantes (Figura 2). Los sistemas alimentarios de las ciudades con poblaciones de entre 500 000 y 5 millones de habitantes y de las ciudades de más de 5 millones de habitantes, fueron más vulnerables a las perturbaciones causadas por la respuesta a la emergencia sanitaria.

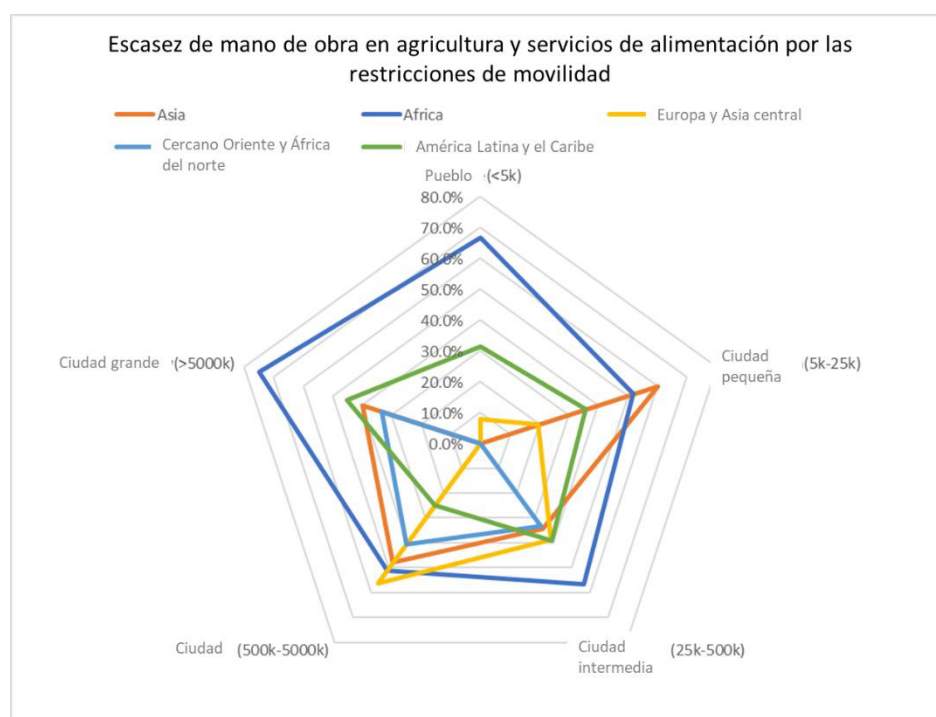
La aplicación más estricta de las medidas debido a la mayor densidad de población podría explicar este fenómeno. Esto, a su vez, afectó tanto al sector formal como al sector informal de distribución de alimentos, interrumpió las cadenas de suministro de alimentos (más largas) y puede explicar la mayor vulnerabilidad a las medidas restrictivas en las grandes ciudades. Por otra parte, en las ciudades pequeñas, la escasa distribución de la población hace menos necesaria la adopción de medidas restrictivas. **La proximidad a las zonas de producción y las cadenas de suministro más cortas hacen que las ciudades pequeñas y los pueblos sean menos vulnerables a las perturbaciones de las redes de distribución de alimentos y, por lo tanto, más resilientes frente a las perturbaciones.**

FIGURA 2 | Medidas que afectan directa e indirectamente a los sistemas alimentarios



Además, una escasez de mano de obra en la agricultura local y en las actividades relacionadas con la alimentación se registra en más del 40% de las ciudades, con una proporción mayor en la región de África (55,6%) y Asia y el Pacífico (41,7%). El impacto en la producción puede observarse también a mediano y largo plazo si se dejan pasar momentos agronómicos críticos (por ejemplo, la plantación, la poda, la cosecha, etc.). La figura 3 muestra que el nivel de escasez de mano de obra en el sector agrícola varía mucho entre los diferentes tamaños de las ciudades y su ubicación geográfica. En las ciudades con poblaciones de entre 25 000 y 500 000 habitantes, las tasas fueron similares en todas las regiones (30-40%), excepto en África, que tuvo una tasa más alta del 56,6%. Según la FAO, en las regiones que ya están afectadas por conflictos o crisis humanitarias, es probable que la falta de mano de obra en las actividades agrícolas tenga repercusiones mucho más graves en los medios de vida y la seguridad alimentaria. La experiencia de los brotes del Ébola proporciona pruebas de cómo pueden diezmarse los medios de vida, ya que el temor al contagio y las restricciones de movimiento impidieron que algunos agricultores cultivaran, lo que afectó tanto el acceso a dinero en efectivo como a las zonas de producción de alimentos, interrumpió las cadenas de suministro agrícola y provocó una grave escasez de mano de obra agrícola en la región.⁷

FIGURA 3 | Escasez de mano de obra en la agricultura local y en las actividades relacionadas con la alimentación debido a las restricciones de movilidad



Se pueden formular tres mensajes clave

- A. Los sistemas alimentarios de los pequeños pueblos eran más resistentes a las perturbaciones mencionadas que los de las zonas urbanas más grandes, debido a la proximidad de las zonas de producción y a las cadenas de suministro más cortas.

⁷ <http://www.fao.org/news/story/en/item/270716/icode/>

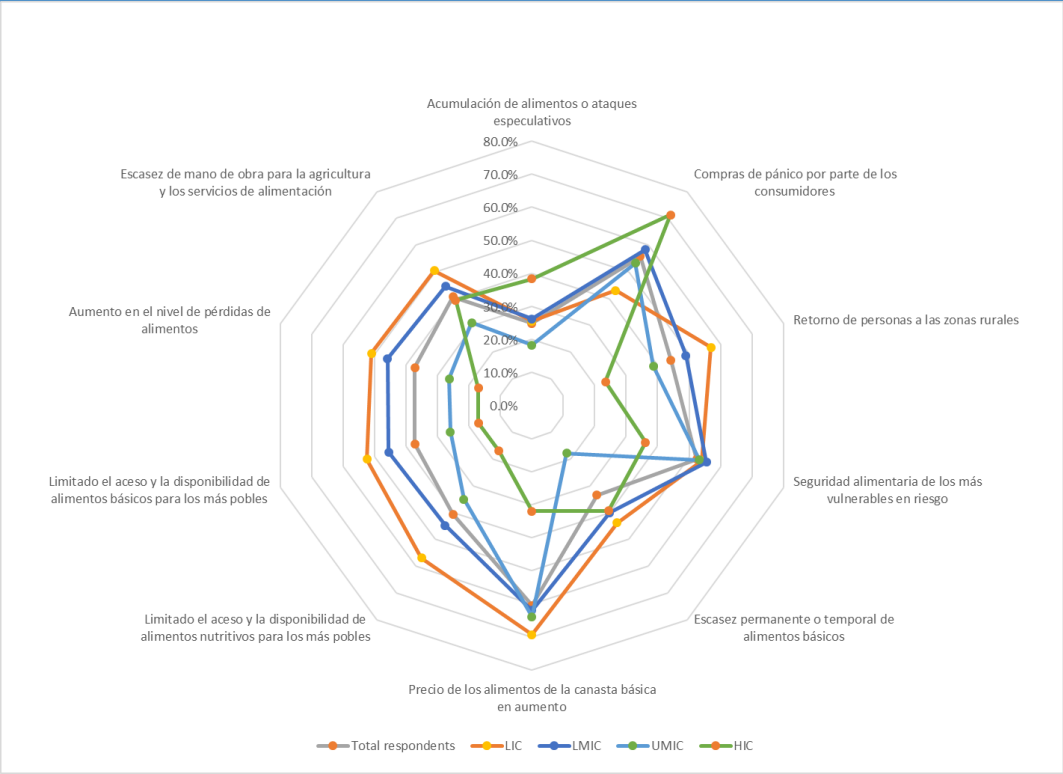
- B. Es esencial que se establezcan programas y planes de contingencia para garantizar que los vínculos entre las zonas urbanas y rurales relacionados con los alimentos no se interrumpen en tiempo de crisis, lo que incluye la promoción de cadenas de suministro más cortas.
 - C. Tal vez sea necesario adoptar disposiciones especiales para garantizar que se disponga de mano de obra agrícola, especialmente en los puntos críticos del proceso de producción.
-

PERTURBACIONES DEL SISTEMA ALIMENTARIO SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR NIVEL DE INGRESOS DE LOS PAÍSES

Los efectos de las medidas adoptadas para combatir la pandemia a nivel municipal están relacionados con el nivel de ingresos del país. A continuación se presentan las principales conclusiones que se desprenden del gráfico de radar de la figura 4.

- a) Se detectaron compras de pánico y acaparamiento en países de altos ingresos, que tendían a disminuir con el nivel de ingresos del país. Esto está posiblemente relacionado con la capacidad de los habitantes urbanos de los países de altos ingresos para comprar y almacenar grandes cantidades de alimentos.
 - b) La incidencia de personas que regresan a las zonas rurales aumenta a medida que disminuye la categoría de ingresos del país.
 - c) En la mayoría de los países se registró una escasez temporal de alimentos básicos (44,2% de los encuestados).
 - d) Los países de ingreso alto parecían ser más sensibles a la escasez de mano de obra que otros grupos (80,0% para las ciudades de países de ingreso alto contra 40,6% para todos los encuestados). La magnitud de los efectos en el acceso a los alimentos está fuertemente relacionada con el nivel de ingresos del país.
 - e) Se han observado pérdidas de alimentos en países de ingreso bajo y de ingreso mediano-bajo (respectivamente el 51,1 y el 45,9% de las respuestas correspondientes).
 - f) Como resultado de la escasez, las compras de pánico, las pérdidas de alimentos y otras perturbaciones, los precios de los principales productos alimentarios han aumentado en muchas ciudades de todo el mundo (el 60% de los encuestados en general, lo que hace que sea el efecto más significativo). Se han registrado aumentos de precios particularmente en las ciudades de los países de ingreso bajo (69,3%) y en los países de ingreso mediano-bajo (63,9%), pero sólo en el 31,9% de las ciudades de los países de altos ingresos.
 - g) Con excepción de los municipios de los países de ingreso alto, en todas las demás categorías de ingresos, los encuestados consideraron que la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas vulnerables estaban en peligro.
-

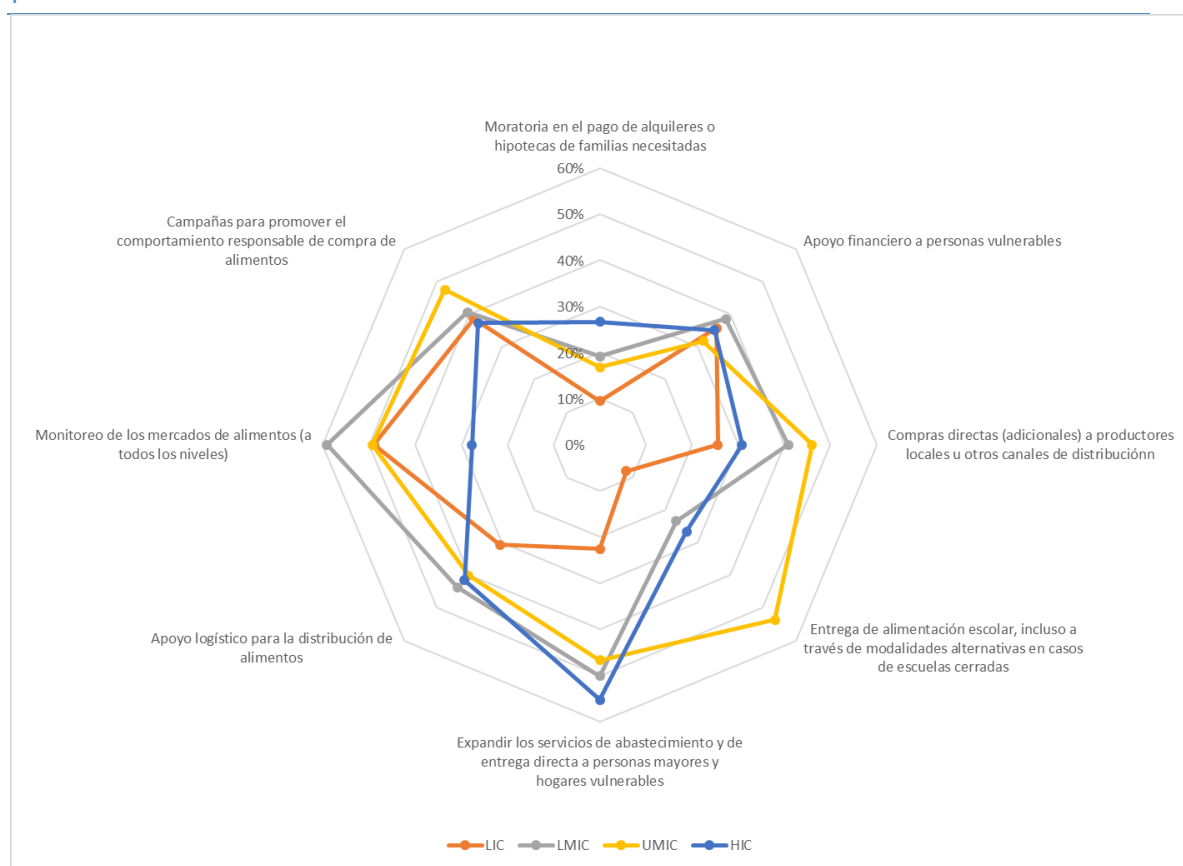
FIGURA 4 | Efectos reportados en aspectos clave de los sistemas alimentarios urbanos por categoría de ingresos del país



RESPUESTAS MUNICIPALES PARA MITIGAR LA PERTURBACIÓN DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS Y GARANTIZAR EL ACCESO A LOS ALIMENTOS PARA TODOS

Los gobiernos locales han tomado y están tomando medidas para contrarrestar los efectos de la pandemia y de las medidas restrictivas adoptadas, para garantizar que los sistemas alimentarios no se descompongan y que los grupos vulnerables estén protegidos.

FIGURA 5 | Medidas adoptadas por los gobiernos locales por categoría de ingresos del país



Según la encuesta, se han priorizado las siguientes acciones (Figura 5):

- Muchas ciudades han establecido mecanismos **de monitoreo de los mercados de alimentos, tanto de la disponibilidad como de los precios de los alimentos** (50,9%), concretamente, en ciudades del Cercano Oriente y África del Norte y de Asia. Con frecuencia, esta medida está relacionada con las medidas adoptadas por los gobiernos nacionales. Las ciudades más activas en el seguimiento de los precios de los alimentos son las de los países de ingreso mediano-bajo (59,2%). Un pequeño porcentaje (27,7%) de las ciudades de países de ingreso alto informó sobre esos mecanismos, ya que, muy probablemente, los mecanismos de monitoreo de los mercados de alimentos ya estaban en funcionamiento.
- Las **medidas efectivas de distribución de alimentos** para mejorar el acceso a los alimentos, en particular de las poblaciones vulnerables, también ocupan un lugar bastante importante en la agenda de los municipios (45,2% de las respuestas). Entre ellas figuran la ampliación de los servicios de entrega, el establecimiento de centros temporales de distribución de alimentos y la distribución directa a las poblaciones vulnerables. Alrededor de una de cada dos ciudades ha puesto en práctica ese tipo de medidas, excepto en los países de ingreso bajo (22,6%). Las ciudades de los países de ingreso alto han sido las más activas en lo que respecta a las medidas de distribución de alimentos (55,3%), seguidas de las ciudades de los países de ingreso mediano-bajo y mediano-alto (47 a 50%). Sin embargo, en general, el apoyo logístico a la distribución de alimentos se presta principalmente en las grandes ciudades (56,8%) y es menos

frecuente en los países de bajos ingresos (30,7%), pero los países de bajos ingresos han informado muy poco (22,6%).

RECUADRO I Lima: medidas de apoyo logístico para limitar la propagación del virus, al mismo tiempo que se apoya la distribución de alimentos y se prestan servicios de entrega de alimentos a las personas vulnerables.

En Lima, Perú, los mercados de alimentos se han convertido en los epicentros del contagio de COVID-19. El 79% de los vendedores del mercado mayorista de frutas de Lima dieron positivo en las pruebas de COVID-19, mientras que las pruebas al azar realizadas en otros cinco grandes mercados de alimentos frescos de la ciudad revelaron que al menos la mitad de los vendedores estaban contagiados por el virus.

La Municipalidad de Lima adaptó sus mercados para ayudar al distanciamiento social y apoyar a las personas vulnerables al mismo tiempo.

La Municipalidad de Lima administra el principal mercado mayorista de Lima, con un volumen diario de más de 6.000 toneladas de productos agrícolas destinados a abastecer a más de 1.100 mercados tradicionales de la ciudad, además de la redistribución a nivel nacional. La ciudad ha estado utilizando las infraestructuras municipales para descentralizar este gran mercado (por ejemplo, los mercados móviles se celebran en los grandes parques de la zona). Además, la Municipalidad de Lima ha venido desarrollando ferias de alimentos *ad hoc* con el objetivo de atender a un promedio de 900 familias por cada feria, vendiendo más de 15 toneladas de alimentos por día. La Municipalidad de Lima también ha establecido la Casa de Todos, con el propósito de albergar a las personas que no tienen hogar y proporcionarles alimentos nutritivos y atención médica. Además, se proporcionan alimentos a las personas vulnerables mediante la entrega directa de comidas o canastas de alimentos.

RECUADRO II: Acceso a los alimentos para los más vulnerables en Dhaka (Bangladesh)

En Dhaka (Bangladesh), uno de los efectos de la crisis del COVID-19 fue la crisis alimentaria que sufrieron los pobres de las zonas urbanas debido a las pérdidas económicas en gran escala resultantes del cierre de empresas y de las restricciones a la circulación en toda la ciudad. Sin oportunidades de obtener ingresos, los pobres se enfrentaron a dificultades sin precedentes para encontrar alimentos suficientes y pasaron a depender de la asistencia gubernamental. Las corporaciones de la ciudad de Dhaka (tanto del norte como del sur de Dhaka) colaboraron con el Ministerio de Alimentación y el Ministerio de Asistencia y Respuesta a Desastres para distribuir la ayuda alimentaria, dando prioridad a los más vulnerables. Trabajando con las oficinas zonales de la ciudad y los distritos, el gobierno de la ciudad también colaboró con las organizaciones comunitarias locales para identificar a los más vulnerables y necesitados en cada asentamiento de bajos ingresos, por ejemplo, los discapacitados, los ancianos, las madres solteras y los niños. Estos grupos comunitarios pudieron identificar y dirigirse a los beneficiarios más vulnerables gracias al conocimiento íntimo de sus comunidades. Este enfoque de selección permitió al gobierno municipal distribuir aproximadamente 300 000

canastas de alimentos a los pobres de las zonas urbanas durante todo el período de confinamiento (entre marzo y junio), cuando los alimentos escaseaban y muchos hogares estaban desesperados.

- c) El 39,0% de los encuestados comunicó haber realizado **compras directas (adicionales) a productores locales u otros canales de distribución**, principalmente en la región de Asia y el Pacífico (51,5%) y en los países de ingreso mediano (entre el 40% y el 46% de los encuestados de esos países).

RECUADRO III - Ciudad de Davao: apoyo a los consumidores urbanos vulnerables y a los pequeños agricultores durante la pandemia

El gobierno de la ciudad de Davao está comprando alimentos a los productores locales, para reenvasarlos y distribuirlos a los más vulnerables. Esta estrategia, denominada "Comprar, Reempacar y Distribuir" fue diseñada para ayudar tanto a los pequeños agricultores como a los hogares que viven en zonas urbanas, cuyos ingresos se han visto afectados por las restricciones derivadas del COVID-19.

RECUADRO IV - Conectando los agricultores con los hogares en cadenas cortas de suministro de alimentos en el Senegal

La iniciativa de la Canasta de Alimentos para los Hogares del Senegal tiene por objeto abordar el doble problema de la imposibilidad para los agricultores de vender sus productos debido a las restricciones de movimiento relacionadas con el COVID-19, y la consiguiente reducción de la disponibilidad de alimentos nutritivos y diversificados, en particular para las familias que padecen inseguridad alimentaria.

La FAO colabora con el Ministerio de Agricultura y Equipamiento Rural de Senegal, ONU Mujeres y el Fondo de Población de las Naciones Unidas para crear mercados y proporcionar acceso a alimentos nutritivos. Los productores locales, especialmente las mujeres y los jóvenes, se están conectando con 37 500 familias en situación de inseguridad alimentaria (aproximadamente 300 000 personas), y transferencias de efectivo (*cash transfers*) permitirán a las familias más vulnerables comprar alimentos.

- d) Más preocupante es el hecho de que el **suministro de alimentación escolar fue muy limitado, incluso en modalidades alternativas** en las que las escuelas han estado cerradas (el 30,9% a nivel mundial y sólo el 8,0% en países de ingreso bajo). Sin embargo, las ciudades de América Latina y el Caribe tienen un enfoque muy diferente, ya que el 57,0% de los encuestados de América Latina mencionaron mecanismos alternativos a los comedores escolares. En América Latina, el 55,7% de los municipios continuaron entregando alimentación escolar o establecieron mecanismos alternativos para seguir garantizando el acceso a los alimentos a las familias vulnerables.

RECUADRO V - Mecanismos alternativos al comedor escolar y medidas innovadoras para proteger a los más vulnerables en Quilmes, Argentina

Con el fin de garantizar la alimentación de las familias, la Municipalidad de Quilmes en Argentina, ha tomado medidas como: continuidad del SAE (Servicio de Alimentación Escolar); creación de 120 Puntos Solidarios en todos los barrios del distrito donde se distribuyen almuerzos en colaboración con las organizaciones sociales; lanzamiento del programa "Quilmes compra en casa" para ofrecer a los vecinos una forma sencilla de hacer sus compras en tiempos de cuarentena; operaciones de control de precios máximos en mercados y tiendas de alimentos; compra y distribución de diversos productos alimentarios; creación del Comité de Seguimiento de la Emergencia Sanitaria encabezado por el Alcalde. Además, se instaló un centro de monitoreo estadístico en las oficinas del municipio.

- e) Aunque varias ciudades prestaron apoyo financiero a las personas vulnerables (36%), los gobiernos locales en general han tenido un poder muy limitado para apoyar medidas como el aplazamiento del pago de alquileres o préstamos, que suelen ser prerrogativas nacionales. Esas medidas necesitan apoyo/compensación a los propietarios o al sistema bancario. Los países de ingreso bajo parecen estar a la par con todos los demás países en lo que respecta a la prestación de algún tipo de asistencia financiera a las personas vulnerables

RECUADRO VI - Letonia: coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales para apoyar alternativas a los comedores escolares

El municipio de Riga ha utilizado el presupuesto nacional asignado a los almuerzos gratuitos de los alumnos de primer a cuarto grado (posiblemente hasta el noveno grado) para alimentar a los niños de familias numerosas y de ingreso bajo.

Las familias pobres y de ingreso bajo de la ciudad de Riga, cuyos hijos estudian en jardines infantiles, escuelas primarias o secundarias (públicas o privadas), reciben tarjetas especiales para pago de productos alimentarios en tiendas. El valor nominal de la tarjeta se fija en 1,42 euros por alumno por cada día hábil durante el período de emergencia, contado a partir del 13 de marzo o a partir del día en que la familia haya adquirido la condición de familia de ingreso bajo al inscribirse en el Registro de Apoyo a la Familia de la Ciudad de Riga. La tarjeta tiene una validez de 12 meses y puede utilizarse en las tiendas de alimentos MAXIMA Latvija Ltd. en todo el territorio de Letonia. Se invitó a las familias a conservar sus tarjetas de pago para que pudieran ser complementadas con fondos en caso de que se prolongara la emergencia.

- f) Se han organizado **campañas para un comportamiento responsable en la compra de alimentos** (42,1%) principalmente en Asia y el Pacífico. En América Latina y el Caribe, el objetivo fue de reducir el impacto en los precios.

RECUADRO VII: Fortalecimiento de la inocuidad de los alimentos para la venta ambulante de alimentos en Tanzania

En la República Unida de Tanzania, los alimentos que se venden en la calle se han convertido en una fuente común de nutrición para un número cada vez mayor de habitantes de las ciudades de ingreso bajo y mediano, y en una fuente de ingreso crucial para miles de mujeres de ingreso bajo. Sin embargo, los problemas de inocuidad y los menús nutricionalmente desequilibrados socavan el sector. Para hacer frente a estas cuestiones y en respuesta a la pandemia de COVID-19 en los sistemas alimentarios urbanos, el Ministerio de Salud, Desarrollo Comunitario, Género, Tercera Edad y Niños y la FAO apoyaron el diseño y la difusión de folletos, carteles y material de audio para prevenir la exposición al virus o su transmisión, y para reforzar las prácticas de higiene alimentaria y saneamiento en los puestos de venta ambulante.

En general, puede concluirse que las ciudades de los países de ingreso bajo fueron menos capaces que otras ciudades de aplicar medidas para apoyar a sus poblaciones.

Es importante subrayar que más del 70% de los municipios han adoptado estas medidas sin tener acceso a fondos adicionales. Se han asignado fondos específicos principalmente para la ejecución de programas de salud. En muy pocos casos hubo transferencia de fondos adicionales del gobierno central para enfrentar los efectos de la crisis, e incluso cuando el gobierno central liberó fondos adicionales, los recursos seguían siendo insuficientes (por ejemplo, en Las Flores (Honduras) se utilizaron fondos de inversión comunitarios para hacer frente a la pandemia). Algunos de los encuestados destacaron que se habían realizado transferencias (insuficientes) de fondos adicionales sin consultar previamente con los municipios y sin evaluar sus necesidades.

RECUADRO VIII: Mboumba (Senegal) - Las remesas de los migrantes apoyaron al municipio en la ayuda a las personas vulnerables

El gobierno central ha establecido un sistema de apoyo alimentario a las poblaciones vulnerables. El número total de hogares seleccionados es de 436, incluidos 340 que figuran en el Registro Nacional Único. Sin embargo, aún había 350 cabezas de familia que no estaban incluidas en el censo anterior. Se buscó el apoyo de asociaciones senegalesas en Francia y los Estados Unidos de América, comenzando por campañas de sensibilización. Este enfoque permitió reunir grandes sumas de dinero de las asociaciones mencionadas. El dinero recaudado permitió ofrecer kits de alimentos que incluían un saco de 50 kg de arroz, 5 litros de aceite, una caja de 18 pastillas de jabón, etc. Estos productos se destinan a los 350 cabezas de familia que no fueron incluidos en el censo.

En este caso, el papel de las asociaciones de migrantes y su participación en su localidad de origen es un elemento importante. La colaboración entre la municipalidad y las asociaciones de migrantes en Europa y Estados Unidos de América fue constante durante el período de COVID-19.

Se pueden formular tres mensajes clave

- A. Los gobiernos municipales y locales son facilitadores fundamentales (y no sólo agentes de ejecución) para mitigar los efectos del COVID-19 en los sistemas alimentarios, y en el esfuerzo por garantizar el acceso de los más vulnerables a los alimentos (el 90% de los gobiernos locales que respondieron habían adoptado al menos una medida para garantizar el acceso de los más vulnerables a los alimentos).
- B. Las medidas adoptadas por los municipios durante la pandemia de COVID-19 no contaron en la mayoría de los casos con el apoyo suficiente de fondos adicionales.
- C. Por consiguiente, la empoderamiento de los gobiernos locales con recursos adecuados, un mandato claro y vínculos apropiados con los programas de los gobiernos nacionales puede marcar una diferencia significativa en la prevención de una crisis de seguridad alimentaria después de una emergencia sanitaria o de otro tipo.

GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS DURANTE LAS CRISIS DEL COVID-19

Durante la pandemia de COVID-19, la coordinación entre los actores del sistema alimentario ha desempeñado un papel importante. Los Consejos de Política Alimentaria existentes, en particular en el Norte Global, han venido elaborando estrategias creativas para apoyar a los agricultores locales, hacer que la distribución de alimentos sea eficiente y llegar a los más vulnerables, garantizando el acceso a los alimentos y protegiendo a los trabajadores. Según la encuesta, el 55% de los encuestados confirmaron la existencia de equipos municipales de coordinación y el 31,3% mencionaron el establecimiento de comités alimentarios municipales específicos para responder a la emergencia. Esos comités se encargaban principalmente de vigilar los precios de los alimentos y garantizar la alimentación de las poblaciones vulnerables.

En algunos casos, los Comités de Alimentación Urbana adoptaron diversas medidas para llegar a las poblaciones vulnerables, especialmente en las pequeñas ciudades del África subsahariana. Establecieron mecanismos de coordinación *ad hoc* con diversas organizaciones locales, por ejemplo, poniendo en práctica formas creativas de distribución de alimentos (por medio de grupos de voluntarios, organizaciones no gubernamentales, comunidades de vecinos, instituciones religiosas, organizaciones de beneficencia y donantes privados). Además, las grandes ciudades han estado liderando en el ámbito del establecimiento de ordenanzas o planes municipales de contingencia alimentaria (47%), así como en la promoción de la coordinación nacional con otros municipios (43%).

En cuanto a la coordinación vertical de la gobernanza de los alimentos, la abrumadora mayoría de las respuestas informan de la falta de coordinación y comunicación con los gobiernos centrales, y de la insuficiente devolución de recursos y poderes de reglamentación del nivel central al local. Una pequeña minoría de los encuestados señaló la coordinación con el gobierno de distrito, provincia o región. Como se ha mencionado anteriormente, la transferencia de recursos adicionales a los municipios era rara e insuficiente.

El análisis cualitativo muestra, en algunos casos, que los gobiernos locales se encuentran en una posición difícil porque son los agentes de ejecución, pero no forman parte del proceso de toma de decisiones (por ejemplo, la redacción de reglamentos). El resultado ha sido una

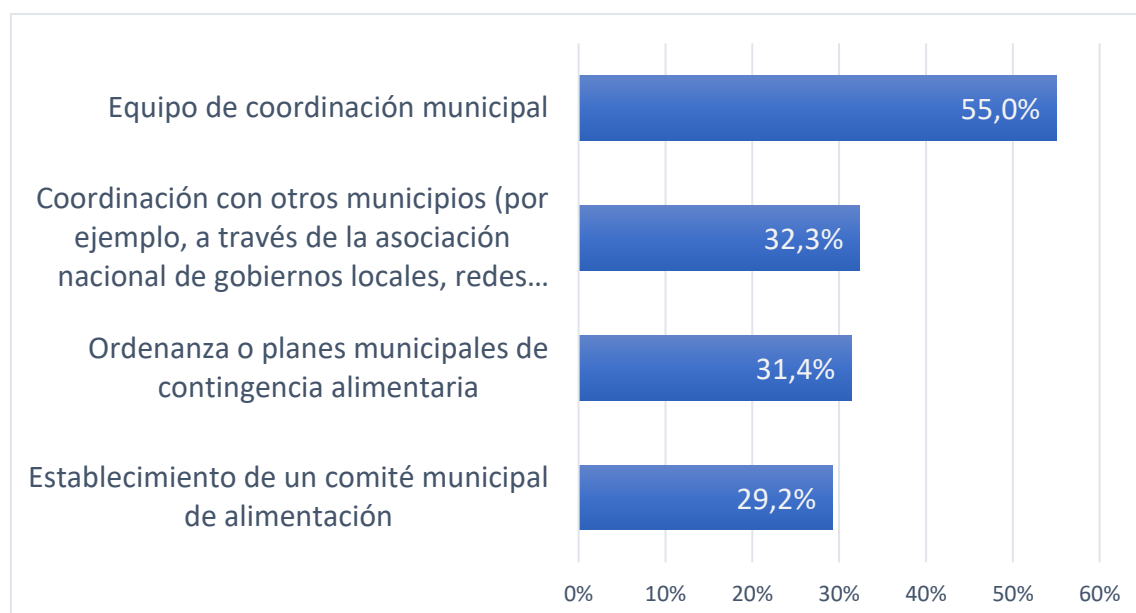
aplicación/ejecución incoherente y la necesidad de numerosas aclaraciones y reedición de reglamentos.

Sin embargo, ese potencial no se ha utilizado eficazmente, en particular en los países en desarrollo. Es importante reconocer el papel fundamental que pueden desempeñar los gobiernos locales para facilitar la conexión entre los agentes de los sistemas alimentarios más allá de la "caridad y la emergencia" para la estrategia, la política y la planificación a largo plazo. El establecimiento de mecanismos de gobernanza alimentaria en múltiples niveles (por ejemplo, consejos de política alimentaria u otras plataformas de múltiples actores) debería ser una parte fundamental de la agenda de alimentación urbanas y de resiliencia.

En el análisis del cuestionario también se observó que sólo el 32,3% de los encuestados se refirió a la coordinación con otros municipios (por ejemplo, a través de la asociación nacional de gobiernos locales, las redes nacionales de alimentos). Sin embargo, en algunos contextos específicos, se han fomentado los debates de mesa redonda entre los miembros de los consejos alimentarios (por ejemplo, mesas redondas regionales entre los consejos de política alimentaria de los Estados Unidos de América, intercambios regionales entre los miembros de la red de sistemas alimentarios C40), lo que facilita el intercambio de experiencias entre las ciudades.

Es necesario fortalecer estas alianzas alimentarias nacionales, regionales e internacionales para aumentar la capacidad de los mecanismos locales de gobernanza en materia de alimentos y para apoyar a las ciudades y los gobiernos locales en la identificación y el desarrollo de estrategias alimentarias efectivas.

FIGURA 6 | Medidas de gobernanza alimentaria durante la crisis de COVID-19 - respuestas mundiales



Un mensaje fundamental que se desprende del análisis del cuestionario relativo a la gobernanza alimentaria es que durante la pandemia de COVID-19, los gobiernos municipales demostraron un enorme potencial para identificar y conectar a los agentes de los sistemas alimentarios, facilitar la colaboración y la coordinación y explorar soluciones innovadoras de base comunitaria. Por consiguiente, se considera que la gobernanza alimentaria urbana es una esfera crucial para apoyar la innovación a fin de garantizar sistemas alimentarios inclusivos y resilientes.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA Y ACCIÓN PARA UNA MEJOR RECONSTRUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto importantes lagunas y debilidades críticas en los sistemas alimentarios urbanos, pero también en los sistemas nacionales, así como en la coordinación entre ambos niveles. La crisis sanitaria se ha convertido en muchos casos en una crisis de seguridad alimentaria, mientras que no se ha aprovechado plenamente el potencial de los gobiernos locales y municipales para adoptar medidas relacionadas con el sistema alimentario a fin de garantizar que esto no ocurra. Sin embargo, la transformación de los sistemas alimentarios urbanos tiene que adoptar una perspectiva a largo plazo y pensar más allá de lo inmediato. Según el análisis de las respuestas a la sección pertinente de la encuesta, algunas de las lecciones clave para una mejor reconstrucción son:

Elaboración de políticas y planes inclusivos y basados en pruebas sobre la preparación y la resiliencia de los sistemas alimentarios ante las crisis y los fenómenos extremos

Los encuestados destacaron la importancia de trazar un mapa de los más vulnerables con detalles sobre su ubicación junto con la identificación de las modalidades para llegar a estos grupos, especialmente en casos de emergencia. **Por consiguiente, la encuesta puso de relieve que el componente de resiliencia de los sistemas alimentarios debe ir acompañado de un componente de inclusión.** Para crear sistemas resilientes es urgente comprender las causas fundamentales de la vulnerabilidad en las zonas urbanas y promover políticas, planificación y medidas para movilizar los recursos locales y nacionales existentes a fin de acelerar la transformación inclusiva de los sistemas alimentarios urbanos.

Promover la coordinación sectorial, vertical y horizontal

Se destacó la importancia de coordinar los planes intersectoriales a nivel nacional y local, junto con la adecuada asignación de recursos a nivel local, donde pueden determinarse rápidamente las necesidades y la conexión con los principales actores. También debería considerarse prioritario el establecimiento de mecanismos de gobernanza alimentaria de múltiples actores y de múltiples escalas (desde el ámbito local hasta el nacional), reconociendo que los diversos agentes locales (por ejemplo, las asociaciones comunitarias, las asociaciones de barrios pobres, el sector alimentario informal) podrían convertirse en fuerzas motrices esenciales en situaciones de emergencia. Por ejemplo, la economía informal, que desempeña un papel fundamental en la distribución de alimentos, en particular en las ciudades de los países en desarrollo, debería analizarse mejor e integrarse en las políticas, la planificación y las medidas relacionadas con la preparación y la resiliencia de los sistemas alimentarios.

Promover la producción local de alimentos, las cadenas de suministro cortas y un mayor grado de autosuficiencia

Los encuestados destacaron la importancia de promover la producción local mediante la agricultura urbana y periurbana, preservando así las tierras agrícolas en las zonas urbanas y

periurbanas. También señalaron la necesidad de establecer/mejorar los mercados tradicionales, pero también de promover el comercio electrónico para mejorar los vínculos entre productores y consumidores. También hicieron hincapié en la creación de instalaciones de almacenamiento a nivel local para facilitar el acceso a las reservas de alimentos en situaciones de emergencia. Durante la pandemia han surgido en todo el mundo varias iniciativas para promover la producción local y las cadenas de suministro cortas.

Facilitar el acceso de los más vulnerables a los alimentos mediante programas de protección social complementados con una distribución de alimentos eficiente, segura e innovadora

Muchas ciudades están activando medidas de protección y modalidades eficaces de distribución de alimentos (vales para alimentos, opciones de entrega de alimentos de emergencia, centros temporales para la distribución de alimentos) apoyándose en diversos agentes y asociaciones locales. Los sistemas de distribución al por menor locales y diversificados deberían ser el centro de las estrategias de distribución de alimentos. Por ejemplo, los mercados tradicionales pueden considerarse fundamentales para llegar a las personas vulnerables y promover alimentos sanos y culturalmente apropiados, en particular en los países en desarrollo. Los pequeños comercios, los mercados callejeros y otros agentes de las estructuras de la economía alimentaria informal y tradicional son fundamentales para muchos sistemas urbanos de suministro y distribución de alimentos y siguen siendo una importante fuente de empleo informal y formal. La inocuidad de los alimentos también se considera fundamental, y la aplicación de protocolos de calidad junto con la trazabilidad son cruciales en la fase posterior a la pandemia.

Establecimiento/fortalecimiento de redes entre ciudades

El cuestionario de la encuesta podría convertirse en una oportunidad para que la FAO establezca, de manera sistemática, una red/plataforma de ciudades/gobiernos municipales y para reunir un flujo continuo de información a fin de comprender mejor los tipos de apoyo que necesitan las ciudades para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles y resilientes, incluso en el contexto de la iniciativa de Ciudades Verdes de la FAO⁸.

Recuadro IX - La Iniciativa Ciudades Verdes de la FAO

En febrero de 2020, la FAO elaboró la Iniciativa Ciudades Verdes, que tiene por objeto aumentar el bienestar de las personas mediante una mejor disponibilidad de los productos y servicios proporcionados por los sistemas forestales, agrícolas y alimentarios urbanos y periurbanos, y el acceso a ellos.

La iniciativa Ciudades Verdes de la FAO mejorará los medios de vida y el bienestar de las poblaciones urbanas y periurbanas de 1 000 ciudades de todo el mundo para 2030, mejorando el medio ambiente urbano, fortaleciendo los vínculos entre las ciudades y el campo, la resiliencia de las poblaciones urbanas a las perturbaciones externas y contribuyendo a la mitigación del cambio climático y la adaptación a éste. También garantizará el acceso a una alimentación sana a partir de sistemas alimentarios sostenibles. Los gobiernos y las comunidades locales tendrán la capacidad de elaborar y

aplicar estrategias, medidas y planes de inversión específicos para cada contexto con miras a la concepción y gestión integradas de espacios verdes y sistemas alimentarios multifuncionales, resilientes y sostenibles, a fin de garantizar la ampliación de las tecnologías, la innovación y las inversiones ecológicas. La FAO está actualmente ultimando la elaboración del Plan de Acción de Ciudades Verdes.

RECONOCIMIENTOS

El presente informe es uno de los resultados de un flujo de trabajo que incluye la preparación y distribución del cuestionario, la recolección, organización y análisis (cuantitativo y cualitativo) de los datos y la redacción del presente informe. El informe se ha elaborado con las aportaciones de: Cecilia Marocchino (SP4); Kostas Stamoulis (SP1); Jamie Morrison (SP4); Gilles Martin (PSP); Meeta Punjabi (ESA); Jia Ni (AGPM); Ana Puhac (ESN); Joao Intini (FAORLC); Sara Granados (FAORLC); MariaMagdalena Heinrich (SP4); Kayo Takenoshita (PSP); Makiko Taguchi (AGPM); Guido Santini (AGPM); Mphumuzi Sukati (FAORAF); John Taylor (FAOBD); Jozimo SantosRocha (FAORNE); Jennifer Smolak (FAORNE); Coumbaly Diaw (FAOSN); Marco Di Cosmo (SP4); Elaine Raher (SP4).



Algunos derechos reservados. Esta obra está disponible bajo una licencia [CC BY-NC-SA 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/)

Cita recomendada: **FAO**. 2020. *Las ciudades y los gobiernos locales a la vanguardia en la construcción de sistemas alimentarios inclusivos y resilientes: Principales resultados de la encuesta de la FAO "Sistemas alimentarios urbanos y COVID-19"*. Roma.
<https://doi.org/10.4060/cb0407es>