

IPES



Incorporando a la agricultura urbana en los planes municipales en Lima, Perú

Formulando políticas eficaces para la agricultura urbana

La agricultura urbana es un concepto dinámico que comprende una variedad de medios de sustento, que van desde cultivos de subsistencia y procesamiento a nivel familiar hasta la agricultura enteramente comercial. Se practica en lugares diferentes y ocurre bajo condiciones sociopolíticas y legislaciones variadas. Esta diversidad constituye uno de los principales atributos de la agricultura urbana, haciendo que pueda adaptarse a una amplia gama de contextos urbanos y a las necesidades de diversos actores.

Editorial

La agricultura urbana puede contribuir de manera significativa a los objetivos sociales, económicos y ecológicos del desarrollo urbano sostenible. Sin embargo, muchos agricultores urbanos de todo el mundo trabajan sin tener reconocimiento formal y carecen del soporte estructural de políticas y leyes municipales adecuadas. Se requiere de nuevas reglas y regulaciones para aumentar el potencial de la agricultura en las ciudades y mitigar sus riesgos potenciales. Los desafíos para la agricultura urbana están en volverse parte del desarrollo urbano sostenible y en ser valorada como un beneficio social, económico y ambiental; y no como un gasto para la ciudad.

La agricultura urbana está creciendo tanto en las ciudades del hemisferio norte como en las del sur. Asimismo, cada vez más ciudades se encuentran revisando sus políticas existentes o formulando nuevas políticas y planes de acción para la agricultura urbana.

René van Veenhuizen
Editor

Con el propósito de apoyar estas iniciativas, el presente número de la *Revista Agricultura Urbana* trata de proporcionar acercamientos conceptuales y metodológicos, así como ejemplos prácticos de formulación de políticas y planeamientos estratégicos en agricultura urbana. Esta edición de la RAU contiene doce artículos de ciudades y tres artículos introductorios que sistematizan estas y otras experiencias.

Dirigir una ciudad es el intento de dirigir algo espontáneo. Las ciudades aparecen, crecen y evolucionan como consecuencia de un sinnúmero de decisiones individuales sobre dónde vivir, trabajar, poner una empresa, buscar proveedores, distraerse, educarse, y así sucesivamente... (...) Son estas interconexiones las que hacen a una ciudad atractiva... (Chris Webster, en Van Dijk, 2006)

En la primera contribución, Wilbers y de Zeeuw discuten sobre qué es una política eficaz, y usan dichos criterios para examinar un conjunto de políticas recientes dedicadas a la agricultura urbana. Una política puede ser descrita como un curso de acción asumido por un gobierno para inducir ciertos cambios en las decisiones y comportamientos de los actores sociales para conseguir ciertos objetivos. Las políticas entendidas a menudo sólo como un juego de leyes y regulaciones, pero una política es mucho



Uno de los seminarios en agricultura urbana desarrollados en Valadares

más. Los autores presentan en detalle el desarrollo de una política que combine de diversos instrumentos políticos, incluyendo medidas legales, económicas, educativas y de planeamiento; además de una adecuada implementación y procedimientos de monitoreo.

La segunda contribución de Zeeuw et al., muestra los principales factores a considerar al momento de formular una política sobre agricultura urbana y brinda una visión general de posibles medidas políticas relacionadas a los temas más importantes. Asimismo

Como nuestros lectores habrán notado nos ha tomado más tiempo del acostumbrado desarrollar esta edición de la Revista AU. Esto se debe principalmente a la inclusión de tres artículos basados en la sistematización de experiencias adquiridas por socios del programa RUAF; así como de un análisis de los más recientes documentos de políticas en agricultura urbana cuya preparación tomó tiempo. Asimismo esta edición contiene 20 páginas más de lo habitual.

Apreciaríamos nos envíen sus comentarios sobre los artículos y esperamos que nos cuenten sus propias experiencias en la formulación participativa de políticas y planificación estratégica sobre agricultura urbana en otras ciudades.

En la última página de la revista podrán encontrar los temas que planeamos desarrollar en la revista durante los próximos dos años. Esperamos recibir sus contribuciones para nuestras próximas ediciones.

argumenta sobre cómo los formuladores de políticas urbanas pueden colaborar de manera substancial en el desarrollo de una agricultura urbana segura y sostenible.

Las políticas son desarrolladas para contextos urbanos específicos, por lo que son diferentes en cada ciudad. Su formulación es un proceso de lobby, abogacía, establecimiento de redes de contactos, investigación, etcétera. En su forma ideal se reduce a un proceso repetitivo de definición de problemas - consulta - diseño - redacción del borrador de una propuesta - aprobación de la política - implementación y ejecución (Bourque, 2000). La tercera contribución describe el proceso de formulación de políticas, ilustrado por algunas experiencias de socios RUAF que vienen contribuyendo desde 2005 a los Procesos Multiactorales de Formulación de Políticas y Planeación Estratégica (PMPEA) en 12 ciudades. Dubbeling y de Zeeuw ofrecen una visión general de la metodología aplicada y presentan las lecciones aprendidas en estos procesos participativos de planificación. Aplicar un enfoque de planificación multiactoral aumenta la probabilidad de identificar e implementar con éxito estrategias eficaces para el desarrollo de una agricultura urbana segura y sostenible. Sin embargo, los gobiernos locales deben darse cuenta que esto implica algunos costos así como la consideración de ciertos requisitos esenciales.

Seguidos de estos tres artículos introductorios, este número de la Revista Agricultura Urbana presenta 12 estudios de caso de alta calidad procedentes de ciudades de todo el mundo. Algunos de estos artículos

En esta edición

- 03 Una revisión crítica de las políticas de agricultura urbana más recientes
- 10 Cursos de acción para las políticas municipales de agricultura urbana
- 20 Formulación interactiva de políticas para el desarrollo sostenible de la agricultura urbana
- 28 Integrando a la agricultura urbana en las agendas municipales: Experiencias de Lima, Perú
- 32 Lineamientos políticos para la agricultura urbana en Pekín
- 35 De la conciencia a la acción; políticas para la agricultura urbana en Accra
- 38 Marco Político y Práctica de la Agricultura Urbana en Bulawayo
- 41 Legislación, políticas y la práctica de la agricultura urbana en Nakuru, Kenia: un mar de contradicciones
- 45 Haciendo leyes para la agricultura urbana: la experiencia de Gobernador Valadares, Brasil
- 48 Acciones Concretas: el Programa de Asistencia de Agricultura Urbana de Ciudad del Cabo
- 51 Creando e implementando políticas alimentarias en Vancouver, Canadá
- 54 La municipalidad y la sociedad civil en el desarrollo de políticas de sistemas de alimentos en Chicago
- 55 La importancia del apoyo político y legal, el caso del PROVE de Brasil
- 58 Política de uso del suelo urbano en Peddie; un antiguo homeland en la provincia del Cabo del Este, Sudáfrica
- 60 Efectuando un cambio político e implementándolo en la Agricultura Urbana de Kampala, Uganda
- 62 Un marco político permisivo para la agricultura urbana en Rosario

han sido escritos por socios RUAF, describiendo sus experiencias en las ciudades piloto de RUAF.

En su conjunto, estos artículos representan los últimos desarrollos en la formulación de políticas eficaces para la agricultura urbana.

Referencias

- Bourque, M. 2000. Policy Options for Urban Agriculture. In: Bakker, N., M. Dubbeling, S. Guendel, U. Sabel Koschella, H. de Zeeuw (eds.). 2000. Growing Cities, Growing Food, Urban Agriculture on the Policy Agenda. DSE, Feldafing Germany. 183-208.
- Webster, C. 2006. Foreword. In: Dijk van, M.P. 2006. Managing Cities in Developing Countries: the theory and practice of urban management.

Una revisión crítica de las políticas de agricultura urbana más recientes

Cada vez son más las ciudades en donde los gobiernos locales, al reconocer la importancia de la agricultura urbana, diseñan nuevas políticas relacionadas a esta actividad o reformulan las ya existentes. En este artículo los autores discuten algunos de los requisitos necesarios para que una política sea eficaz; criterios que se utilizan para examinar críticamente algunas de las políticas sobre agricultura urbana más recientes ⁽¹⁾. Se espera que el lector extraiga algunas lecciones que puedan ayudarle a desarrollar políticas eficaces de agricultura urbana en otras ciudades.

En nuestra opinión, una política bien definida ⁽²⁾ debe incluir:

1. Una breve descripción del proceso de formulación y de los actores involucrados en dicho proceso.
2. Un análisis conciso de la situación de la agricultura urbana en la ciudad. Por ejemplo: presencia y participación, los diversos tipos de agricultura urbana y sus restricciones y oportunidades, sus impactos positivos y negativos, etc.
3. Una visión clara respecto al desarrollo deseado de la agricultura urbana. Esto implica las funciones que se espera que esta cumpla dentro de la concreción del plan de desarrollo estratégico de la ciudad y en los Objetivos de Desarrollo de Milenio. O también las clases de actividades de agricultura urbana que serán apoyadas o acondicionadas.
4. Objetivos bien definidos (con metas cuantificadas para resultados esperados dentro de un determinado período de tiempo), grupos meta (sobre cuyo comportamiento y decisiones deberá influirse) y beneficiarios (a quienes se intenta beneficiar con esta política).
5. Una mezcla de medidas políticas e instrumentos correctamente seleccionados para cumplir los objetivos.
6. Un marco institucional y fuentes de financiamiento bien definidos para la operacionalización, implementación y monitoreo de la política.

El documento (o documentos) de política también debe incluir una explicación concisa de todos los términos utilizados

Joanna Wilbers y Henk de Zeeuw
ETC-Urban Agriculture
j.wilbers@etcnl.nl



Petra Jacobi, UVPP

Grupo de pobladores diseñando actividades de monitoreo relacionadas con la agricultura urbana

para mejorar su comprensión y prevenir interpretaciones múltiples y la ambigüedad.

Si una política está bien definida, al aplicarse debería resultar en:

7. Una planificación operativa eficaz y la implementación de medidas políticas.
8. Una evaluación periódica y una adaptación de la política sobre la base de la experiencia ganada durante su implementación (solamente en la práctica puede saberse en qué medida funciona bien y cuáles son las políticas menos efectivas).

Los elementos 1-3 están más relacionados con marcos conceptuales y de contexto, mientras que los elementos 4, 5 y 6 forman parte de la política misma.

La operacionalización de la política (preparación de regulaciones y normativas específicas, diseño de proyectos, etc.) es presentada, por lo general, en varios documentos separados. En lo que resta de este artículo hablaremos de cada uno

de estos requisitos y los usaremos para revisar políticas de agricultura urbana recientemente formuladas.

Un diseño de una política eficaz no es posible sin una visión clara del desarrollo a largo plazo de la agricultura urbana

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS: ¿QUIÉNES PARTICIPARON?

Es recomendable ser lo más claro posible sobre cómo surgió la política y qué actores participaron en su formulación. La participación directa de los mismos agricultores urbanos y de otros futuros beneficiarios en la formulación de la política aumentará su legitimidad y aceptación. Asimismo, la participación directa de organismos gubernamentales relevantes, organizaciones de la sociedad civil, beneficiarios y otros actores en su implementación aumentará las



Cultivo hidropónico en una escuela en Perú

probabilidades de éxito. El artículo de Dubbeling de esta edición analiza importantes lecciones aprendidas relacionadas al proceso participativo y multiactoral de formulación de políticas sobre agricultura urbana.

Algunos de los documentos políticos que fueron revisados mencionan cómo fue formulada la política y quiénes participaron en el proceso (Ej: Rosario, Gobernador Valadares, los lineamientos nacionales de Cuba, Kampala). En otros documentos esto no se menciona, pero sabemos por otras fuentes que en muchos casos se realizaron reuniones multiactorales y que se implementaron otro tipo de métodos para involucrar a los beneficiarios y a otros actores en el proceso de formulación de la política (ej: el Concejo de Política Alimentaria de Vancouver; vea el artículo de Mendes en esta edición).

ANÁLISIS SITUACIONAL: ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES?

En el pasado, las ciudades solían definir la agricultura urbana como un problema (era percibida como una molestia y una fuente de riesgos para la salud y el ambiente), resultando a menudo en políticas restrictivas. En la actualidad, y en la planificación moderna debido a sus importantes potencialidades, la agricultura urbana recibe atención legal específica y cada vez se toma mayor conciencia que el prohibirla no es la manera más eficaz de reducir los riesgos asociados a su actividad. Por tanto, se le brinda mayor atención a la identificación de vías efectivas para facilitar sus oportunidades y superar las restricciones que enfrenta; respaldando así el desarrollo de una agricultura urbana sostenible y segura.

Una política eficaz debe incluir un análisis claro de la situación de la agricultura urbana en la ciudad, basado preferentemente en un diagnóstico participativo, una

identificación de las principales limitaciones y oportunidades para el desarrollo de tipos sostenibles de agricultura urbana y una selección o priorización de los temas que serán atendidos por la política de agricultura urbana. El análisis situacional también debe incluir un análisis crítico de las políticas y regulaciones existentes; así como un análisis de las contribuciones, actuales y potenciales, de las organizaciones gubernamentales, privadas y civiles más relevantes de la ciudad en el desarrollo de una agricultura urbana sostenible. Este proceso es el que se realiza en las ciudades en las que opera el RUAF-CCF (vea esta edición).

Sólo algunos de los documentos examinados incluyen una sección que explica cuáles son los problemas y oportunidades relacionadas con la agricultura urbana que trata de abordar la política (Cuba, Botswana, Rosario, Ciudad del Cabo, Bulawayo y Montreal). Una sección del tipo “problemas y oportunidades” también facilita el monitoreo del impacto y la futura revisión de la política.

VISIÓN: EL PAPEL DE LA AGRICULTURA URBANA EN EL DESARROLLO DE UNA CIUDAD SOSTENIBLE

El diseño de una política eficaz no es posible sin una visión clara sobre el desarrollo a largo plazo de la agricultura urbana, qué tipos de agricultura urbana nos gustaría respaldar y cuáles son sus objetivos finales. Es preferible construir este tipo de visión al inicio del proceso a través de la interacción entre los principales actores de la agricultura urbana: áreas del gobierno local, organizaciones gubernamentales relevantes, grupos de agricultores, organizaciones comunales, etc. (Vea el artículo de Dubbeling de esta edición).

Cabannes y Dubbeling (2005) describen las tres principales dimensiones políticas de la agricultura urbana, las mismas que pueden ayudar a enfocar y diferenciar políticas relacionadas al tema (como ilustra Van Veenhuizen, 2006, y el artículo de Dubbeling de esta edición). La dimensión social se refiere principalmente (mas no exclusivamente) a los tipos de agricultura urbana de subsistencia que forman parte de las estrategias de sustento de (en especial) los pobres urbanos y que están enfocados principalmente en la producción de alimentos y de plantas medicinales para el consumo doméstico. Los gastos de las familias en comida y medicinas se ven reducidos mientras se genera un pequeño ingreso por la venta de los

excedentes. Estas familias necesitan de fuentes adicionales de ingresos para sobrevivir. Los ejemplos incluyen la horticultura familiar, la horticultura comunal, los huertos institucionales en las escuelas y hospitales, y el cultivo en campo abierto (a pequeña escala y con bajos niveles de inversión). Estos sistemas muestran una baja rentabilidad directa pero tienen impactos sociales importantes (integración social, alivio de la pobreza, desarrollo de la comunidad, mitigación del VIH-SIDA, etc.).

La dimensión económica está más relacionada con los tipos de agricultura orientados hacia la comercialización. Estas actividades son emprendidas por empresas familiares de pequeña escala o por granjas empresariales de gran escala dirigidas por inversionistas particulares o por asociaciones de productores. Estas pueden dedicarse a la producción de alimentos (por ejemplo: producción de vegetales irrigados, establos de producción láctea) y/o de productos no alimenticios (como flores y plantas ornamentales). Estas granjas comerciales están incrustadas dentro de una cadena de empresas de pequeña y gran escala involucradas en la distribución, procesamiento y mercadotecnia de insumos (ej: Abono vegetal, forraje). Estos tipos de agricultura urbana tienen una mayor impacto económico y una rentabilidad más alta, pero sus externalidades para la ciudad y la población urbana (especialmente en el caso de las empresas intensivas y de mayor escala) tienden a ser más altas (Ej: el riesgo de contaminación de los suelos y del agua debido al uso intensivo de agroquímicos, riesgos para la salud atribuibles al uso de agua contaminada para la irrigación, y el riesgo de zoonosis).

Por otra parte, la dimensión ecológica se relaciona al carácter multifuncional de la



Reunión del Concejo de Seguridad Alimentaria de Vancouver



Cultivos en la ciénaga del Alto Bieslandse en la ciudad de Delft

agricultura urbana. Además de suministrar alimentos y generar ingresos, juegan un papel en la gestión ambiental y proveen de otros servicios que son demandados por los ciudadanos urbanos: compostaje y reuso de desechos orgánicos y aguas residuales, enverdecimiento urbano y mejora del (micro) clima urbano (sombra, O_2 , reducción del polvo, etc.), la gestión paisajística (parques, reservas, zonas de inundaciones o ecológicamente valiosas y que deben ser mantenidas libres de construcciones, etc.), provisión de espacios para el ocio y actividades recreativas, almacenamiento de agua, etc... Para admitir tales combinaciones, la agricultura multifuncional tendrá que adoptar métodos de producción agroecológicos y saneamiento ecológico, y de una gestión sostenible de residuos; así como con la gestión y planeamiento de los parques, la naturaleza y la recreación.

La política puede estar orientada hacia una de estas dimensiones o tratar de desarrollar una combinación de ellas (con diferentes grupos meta o zonas de la ciudad). Un gobierno local preocupado por la creciente inseguridad alimentaria o la exclusión de ciertos grupos de ciudadanos probablemente se concentrará en la dimensión social de la agricultura urbana. Las ciudades que están enfatizando el desarrollo económico local se concentrarán en la dimensión económica de la agricultura urbana o buscarán incentivar a los agricultores de subsistencia a que se cambien al sector comercial. Mientras que las autoridades locales preocupadas por el ambiente urbano degradado, los crecientes problemas de gestión de desechos o por los efectos negativos para el ambiente y la salud de la agricultura urbana comercial se concentrarán en la dimensión ambiental, o buscarán promocionar un cambio político de una producción agrícola comercial hacia una agricultura sostenible y multifuncional.

Muy pocos de los documentos revisados (Londres, Vancouver) incluían una sección explicando la visión de la municipalidad sobre el desarrollo deseado para la agricultura urbana (o el sistema urbano de alimentos). La estrategia alimentaria de Londres explica muy claramente su visión de un sistema urbano de alimentos deseable, reconociendo la importancia de este sistema para el desarrollo sostenible de la ciudad y buscando la integración de los problemas alimenticios en diversas políticas sectoriales y programas (educación, salud, gestión de residuos, etc.). Sin embargo, en la mayoría de los documentos de política uno puede detectar una visión implícita que indica lo que la ciudad tenía en mente al momento de formular la política. En las ordenanzas sobre agricultura urbana de Kampala, la ganadería y la pesca se desarrollan con un fuerte enfoque en la prevención de riesgos para la salud a través de un sistema de permisos y regulaciones. En Gobernador Valadares, la agricultura urbana es vista principalmente como una estrategia para estimular la integración social a través de la mejora en el acceso a suelos vacantes, volviéndose, en consecuencia, parte del plan de uso de suelos de la ciudad. En Ciudad del Cabo se le brinda mayor atención al papel de la agricultura urbana en el desarrollo económico local y el alivio de la pobreza; la implementación de una política de agricultura urbana estará por ello dirigida por el Ministerio de Desarrollo Económico.

OBJETIVOS: VINCULANDO LA REALIDAD CON LA VISIÓN

Los objetivos deben ser formulados de tal manera que informen sobre las acciones de todos los actores involucrados en la implementación y definan claramente qué clase de resultados se esperan y quiénes se benefician de las políticas. Es muy importante que los objetivos sean realistas, vinculados con otras políticas existentes, y alcanzables con los instrumentos políticos disponibles y dentro de la real capacidad institucional y financiera de la ciudad.

Muchos de los documentos de política examinados mencionan vagamente los objetivos de la política. La cuantificación de los resultados previstos y los horizontes de tiempo raramente son mencionados. En algunos documentos ni siquiera se aclara la definición de agricultura urbana, qué tipos de agricultura son adecuados ni en qué partes del territorio municipal pueden ser aplicados. Esto crea ambigüedad.

Los grupos meta y los beneficiarios de las políticas también suelen ser especificados en forma insuficiente. Diversos documentos de política afirman que se busca beneficiar a los grupos sociales de menos recursos (Ciudad del Cabo, Gobernador Valadares, Montreal). El documento formulado en Rosario provee de una descripción más precisa de las características de los beneficiarios de su política municipal de agricultura urbana (vea el cuadro 1).

Si los objetivos y beneficiarios previstos sólo son indicados vagamente, será muy difícil monitorear y evaluar la política. Como consecuencia, con el tiempo se hará más difícil el mejorarla.

Cuadro 1 – Artículo 6 del Decreto sobre las Huertas Comunes de la Municipalidad de Rosario

“Las huertas comunales a ser establecidas serán asignadas preferentemente a:

- a) desempleados y subempleados
- b) unidades de núcleo familiar
- c) jubilados
- d) estudiantes de secundaria y universitarios
- e) drogadictos en recuperación
- f) entidades de servicio (cooperativas, clubes, grupos vecinales, instituciones educativas, etc.)”

La problemática de género recibe escasa atención. Solamente la municipalidad de Kampala reconoce que una política podría tener impactos diferenciales sobre mujeres y hombres, e incluye medidas diseñadas específicamente para asegurar que las mujeres que practican agricultura urbana se beneficien de la política. Ninguno de los otros documentos de política toman este asunto en consideración y ni siquiera las mismas políticas reflejan ninguna toma de conciencia de los efectos diferenciales que pueden tener sobre diferentes secciones de la población meta.

INSTRUMENTOS POLÍTICOS: ¿A TRAVÉS DE QUÉ MEDIDAS SE ALCANZARÁN LOS OBJETIVOS?

Una política bien definida debe indicar qué estrategias e instrumentos se aplicarán para alcanzar los objetivos. La elección de la estrategia o los instrumentos se basará preferentemente en un análisis de la eficacia de las alternativas disponibles.

Contrario a lo que muchas personas parecen creer, la legislación es sólo uno de los instrumentos políticos disponibles. Los gobiernos municipales cuentan con cuatro instrumentos (cada uno de los cuales está basado en una hipótesis específica respecto a cómo puede influirse

en el comportamiento de los actores de la sociedad). Éstos son los instrumentos legales, económicos, comunicativos / educativos y de diseño urbanístico.

Instrumentos legales.

La lógica que subyace a los instrumentos legales es que los actores pueden ser forzados a asumir un comportamiento deseado a través de normas legales y regulaciones (normas municipales, ordenanzas, etc.). Los actores que no se adhieran a estas reglas serán sancionados. Este instrumento político es especialmente útil en los siguientes casos: 1) el comportamiento deseado no puede ser alcanzado de otra manera; y 2) las reglas pueden ser controladas fácilmente. Asimismo, los otros instrumentos (económico, educativo y de diseño) también requieren de una adecuada base legal. De esa manera, el programa de agricultura urbana de Gobernador Valadares pudo ser formalizado mediante una ley (vea el artículo de Lovo y Pereira Costa de esta edición).

Por su parte, los problemas más comunes de la aplicación de instrumentos legales son:

* El *creciente número de leyes, normativas, regulaciones, etc.* resulta en contradicciones (lo que es admitido o promovido en una ley o regulación puede ser prohibido o restringido por otra). Esta situación le sucede con regularidad a la

agricultura urbana debido a su carácter multisectorial (ej: una política reciente de agricultura urbana respalda la actividad mientras que regulaciones ambientales o de salud todavía la prohíben o la restringen fuertemente; vea por ejemplo el artículo de Foeken sobre Nakuru en este número).

* Los *mecanismos para hacer cumplir la ley son a menudo débiles* debido a los costos relacionados y/o a la falta de voluntad política, resultando en bajos niveles de control y sanción de comportamientos no deseados y/o en un trato desigual para diversos actores (algunos son sancionados mientras que otros no (por lo general, las personas más poderosas o con mayores influencias). Este tipo de situación, prohibida por la ley, pero tolerada en la práctica, es muy común en la agricultura urbana, especialmente en ciudades del África subsahariana.

Una alternativa para promulgar ordenanzas, normativas y regulaciones es el **acuerdo o pacto**. El gobierno y ciertos actores firman un acuerdo por el cual los segundos (ej: organizaciones de agricultores urbanos) aceptan adherirse voluntariamente a ciertas normas y regulaciones, por lo general a cambio de determinadas ayudas del gobierno local u otras organizaciones (ej: acceso a terrenos municipales, obtención de una licencia para un mercado de agricultores,

apoyo técnico, etc.). Un buen ejemplo es el acuerdo que se está preparando entre la municipalidad de Gobernador Valadares (Oficina de Ambiente, Agricultura y Provisión de Alimentos), la Autoridad Autónoma del Agua y Servicios de Alcantarillado, y la Asociación de Agricultura Urbana y Cultivo Comunitario para reducir las tarifas de uso de agua a los productores urbanos. El acuerdo establece claramente las obligaciones de cada una de las tres partes. Mientras que una ordenanza municipal contiene cosas que se deben y que no se deben hacer, el pacto es un acuerdo voluntario hecho entre el gobierno local y actores específicos de la ciudad, y que se aplica sólo para esos grupos. Esto hace posible establecer normas más específicas y regulaciones para situaciones determinadas.

Instrumentos económicos.

La lógica detrás de la aplicación de instrumentos económicos es la suposición de que los actores sociales adoptarán el comportamiento deseado si ello les brinda alguna ganancia económica (o pérdida si persisten en el comportamiento no deseado). Los gobiernos locales pueden conceder incentivos fiscales o subsidios si los actores adoptan el comportamiento deseado o recaudar impuestos especiales sobre el comportamiento no deseado (un gravamen sobre los cigarrillos o el alcohol por ejemplo). Estos instrumentos económicos necesitan también de una base legal, aunque el elemento esencial aquí no es la ley sino el incentivo / pérdida económico.

Por ejemplo, la municipalidad de Rosario concede exenciones de impuesto a los propietarios de terrenos que permiten que agricultores urbanos hagan uso de sus espacios vacantes. La municipalidad de Gobernador Valadares reduce la tarifa del agua utilizada para la irrigación y suministra incentivos para el compostaje y el reuso de desechos domésticos. Ciudad del Cabo brinda incentivos en la forma de abastecimiento de agua para irrigación, herramientas y abono vegetal para los agricultores urbanos pobres.

Este tipo de instrumentos políticos son especialmente útiles cuando:

- * el incentivo económico es fácilmente identificable y suficientemente substancial para producir un efecto
- * el incentivo económico está

Taller de diseño participativo en La Lagunita, Rosario



Raúl Terrile

relacionado directamente con el comportamiento deseado / no deseado.

Los problemas más comunes con su aplicación son:

- * Los costos de las medidas pueden no ser controlados, pudiendo volverse inviables cuando muchos actores las utilizan.
- * Las recaudaciones y subsidios a menudo aumentan la inequidad social.

Instrumentos de comunicación / educación.

La lógica detrás del uso de este tipo de instrumentos es que si las personas están bien informadas sobre los efectos positivos de un comportamiento deseado y los negativos de uno no deseado, adoptarán el comportamiento positivo. En consecuencia, las herramientas informativas, educativas y de sensibilización (visitas de extensión, cursos de capacitación, folletos, sitios web, etc.) serán aplicadas para hacer que las personas comprendan la importancia del cambio deseado y para apoyarlas en el proceso. A menudo estos instrumentos son utilizados como complemento a otros instrumentos políticos ya mencionados. La falta de una adecuada estrategia de comunicación y educación puede reducir en forma dramática la eficacia de los demás instrumentos.

Así, la municipalidad de Gobernador Valadares provee capacitación técnica para agricultores urbanos y la municipalidad de Londres educa a niños en edad escolar sobre comidas saludables, cultivo y preparación de alimentos, etc. Thornton (en este número) subraya la importancia del diseño e implementación de una estrategia para difundir las políticas municipales y sus herramientas al grupo objetivo.

Instrumentos de diseño urbanístico.

La lógica detrás de los instrumentos de diseño urbanístico está en que los actores asumirán el comportamiento deseado si es que su ambiente físico ha sido diseñado de tal manera de que los incite a adoptar dicho comportamiento de una manera casi “automática”; es decir, si los taches de basura públicos están disponibles en muchos lugares, las personas lanzarán menos desechos en las calles. Las experiencias relacionadas con la agricultura urbana incluyen zonificar, combinar o separar ciertos usos del suelo dependiendo del grado de conflicto / sinergia e identificar espacios

para la horticultura comunal dentro de complejos populares de viviendas, etc. Montreal incluyó terrenos designados para la agricultura urbana en su plan de uso del suelo urbano y Ciudad del Cabo incluye terrenos para viviendas o huertos comunitarios en proyectos de modernización de asentamientos pobres.

La falta de una estrategia adecuada de comunicación y educación puede reducir dramáticamente la efectividad de los otros instrumentos políticos

Los documentos de políticas revelan que muchas ciudades hacen énfasis en los instrumentos legales, los que a menudo tienen un carácter restrictivo (si las normas y regulaciones legales no son seguidas apropiadamente por los actores sociales, sólo realizarán acciones bajo la forma de sanciones). En estas ciudades la agricultura urbana es restringida o como máximo tolerada en caso que la capacidad de la ciudad para hacer cumplir las reglas existentes sea demasiado limitada.

También pueden encontrarse muchos ejemplos de otros instrumentos políticos en los documentos (vea los ejemplos citados arriba) de ciudades que aplican para sus políticas de agricultura urbana un enfoque más proactivo y orientado al desarrollo.

Como se ha mencionado, los instrumentos económicos, educativos y de diseño tienen que combinarse con instrumentos legales de soporte dentro de un “paquete” eficaz de medidas políticas para construir una política orientada al desarrollo de la agricultura urbana.

En Kampala, la nueva política respalda la agricultura urbana en el sentido que es aceptada como una forma legal de uso del suelo bajo ciertas condiciones y como parte de la estrategia de alivio de la pobreza y desarrollo social de la ciudad. Sin embargo, dicha política depende principalmente de instrumentos legales (las ordenanzas municipales de Kampala sobre agricultura urbana, peces, ganado y carne) que restringen comportamientos no deseados al establecer un sistema de licencias, regulaciones, control y sanciones. Aún no está claro cómo se combinan

las ordenanzas con otras medidas de desarrollo para apoyar y estimular este sector (capacitación, apoyo comercial, acceso a tierras, etc.) surgiendo las preguntas de cómo y cuándo el enfoque original de alivio de la pobreza será alcanzado. Por ejemplo, las nuevas ordenanzas restringen el uso de ciertas zonas para la agricultura urbana con el fin de proteger pantanos, cinturones verdes, reservas y canales de drenaje. Los agricultores también necesitan el permiso del concejo para cultivar en antiguos terrenos industriales o cualquier otro suelo que podría estar contaminado. Mientras que estas restricciones tienen sentido desde un punto de vista ambiental y de salud, también hacen notar la necesidad de un mayor desarrollo de políticas y lineamientos sobre uso del suelo que incluyan a la agricultura urbana, especialmente si el cultivo es para beneficiar a los pobres urbanos. Estas observaciones pueden alimentar la discusión en Kampala, puesto que las políticas y los procesos de desarrollo todavía están en curso.

La ciudad de Rosario, por su parte, toma otro tipo de enfoque dándole mayor énfasis a los instrumentos económicos y comunicativos / educativos. Concentrándose en estimular un comportamiento deseado por medio de incentivos positivos (reducción de impuestos para dueños de terrenos, educación para los agricultores y soporte técnico –específicamente en el campo de la agricultura orgánica, subsidios para el compostaje, apoyo en el márketing- todo ello financiado y respaldado por el Programa de Agricultura Urbana de la municipalidad). El enfoque de Rosario es más programático, permitiendo diversas formas de afrontar un problema, mientras que el enfoque de Kampala era –y aún es– más regulatorio y concentrado en abordajes punitivos (vea los artículos de este número).

Puesto que los buenos ejemplos son escasos y las experiencias de Kampala son ampliamente conocidas, las ordenanzas de Kampala están siendo copiadas por diversas ciudades del África Subsahariana. Sin embargo, esas ciudades no sólo deben copiar las ordenanzas de Kampala, primero deben desarrollar sus propias políticas respecto a la agricultura urbana, en respuesta específica a su contexto local. Es más, en nuestra opinión es mejor primero desarrollar una política clara y comprehensiva (visión, objetivos, selección de estrategias / instrumentos, definición del marco institucional) antes de desarrollar instrumentos legales más detallados. La

creación de incentivos positivos y de una estructura de soporte tendrá mejores impactos en la situación de los pobres y en el desarrollo de la agricultura urbana.

Asimismo, muchos de los documentos políticos revisados apenas hacen una diferenciación entre las diversas medidas políticas para los distintos tipos de agricultura que existen en la ciudad, con la excepción de los lineamientos nacionales para la agricultura urbana de Cuba que incluyen 27 subprogramas (uno para cada clase de agricultura urbana). Kampala desarrolló ordenanzas separadas para la horticultura, ganadería y pesquería. En Bulawayo, se han enviado al concejo de la ciudad propuestas de políticas específicas para el cultivo de maíz. La diferenciación en las medidas políticas para los distintos tipos de agricultura (de acuerdo a su producto principal, nivel de tecnología y escala) es importante ya que cada una de estos tipos tiene características específicas en relación con su relevancia para el alcance de ciertos objetivos políticos, así como distintos niveles y tipos de externalidades (ej: impactos en la salud y ambiente). Sin embargo, y como se ha examinado, esta diferenciación rara vez es puesta en práctica.

La ganadería en la ciudad tiende a ser más restringida que el cultivo de vegetales. A menudo se la limita a áreas periurbanas o a números mínimos de animales menores, debido a que esta actividad se percibe como un riesgo para el ambiente y la salud (vea por ejemplo la política preliminar de Ciudad del Cabo y la situación de Nakuru en este número). Las normas utilizadas en la forma de normativas, ordenanzas y regulaciones de zonificación para establecer los límites entre el número permitido y prohibido de animales son a menudo decididos de manera arbitraria (ej: 2 vacas, 6 ovejas, 20 gallinas, etc.). Por lo general, tales normas no se vinculan con las condiciones locales en las que la ganadería urbana ocurre (ej: proximidad a fuentes de agua potable, densidad poblacional, la presencia de fuentes de contaminación del aire / tierra / agua), pese a que dichas condiciones influyen mucho en los efectos en la salud o el ambiente que la agricultura puede ocasionar. La aplicación de instrumentos como el SIG hace que hoy en día sea relativamente fácil hacer ese tipo de diagnósticos.

wendy mendes



Mercado de agricultores urbanos en Vancouver

MARCO INSTITUCIONAL Y OPERATIVO: ¿CÓMO Y POR QUIÉN SERÁN COORDINADAS, IMPLEMENTADAS Y MONITOREADAS ESTAS ESTRATEGIAS?

Para que una política sea eficaz, es necesario realizar ciertos arreglos institucionales para su implementación. Por tanto, la política debe indicar claramente:

- * El papel de los diversos actores involucrados en su implementación (y de ser necesarios, ciertos cambios en sus mandatos institucionales o funcionamientos).
- * Los mecanismos que serán aplicados para la planificación operativa (convertir la política en acciones concretas) y para la coordinación de la implementación (tal vez deba crearse algún nuevo departamento o secretaría). El documento de política también debe mencionar cómo se organizará el monitoreo y la evaluación (instrumentos a ser usados, organizaciones responsables, etc.).
- * Las fuentes y mecanismos de financiamiento para las diversas medidas políticas (las líneas de presupuesto municipal, la cooperación público-privada, los fondos nacionales, pagos hechos por lo beneficiarios, etc.) Y quién será responsable de dirigir todo ello.
- * Los mecanismos que serán aplicados para difundir los contenidos de la política a todos los actores: ¿cómo se informará a los grupos objetivos y a los beneficiarios sobre la política y los derechos y obligaciones que emanarán de ella? Este asunto plantea un desafío adicional en países en desarrollo donde los agricultores urbanos pobres carecen a menudo de medios de acceso a la información debido al analfabetismo, infraestructuras inadecuadas, etc. Sin tales arreglos y mecanismos, la política quedará en letra muerta y en lugar de mejorar la situación de los agricultores urbanos podría incluso empeorarla.

En general, los documentos políticos revisados sorprendentemente prestan poca atención a dar una idea general de los marcos institucionales y operativos necesarios para la implementación y el monitoreo de la política de agricultura urbana. Puesto que la agricultura urbana es un fenómeno multisectorial que a menudo carece de una "base institucional" es necesario prestarle atención adicional a la definición de un marco institucional apropiado para la actividad.

Ejemplos positivos son el documento de política alimentaria de Montreal (que incluye una clara definición de las tareas de cada uno de los entes municipales involucrados en la implementación de la política) y la Política Nacional de Cuba. La resolución cubana que estableció el Grupo Nacional de Agricultura Urbana incluye una lista de las instituciones que serán representadas en el grupo así como sus principales tareas (Resolución no.208/98). Otro documento de política cubano, que contiene los lineamientos para 28 subprogramas de agricultura urbana, presta mucha atención a la manera en la que cada uno de los subprogramas será monitoreado. También se mencionan indicadores de éxito para cada subprograma como criterios de evaluación. Para estimular más la adhesión de las municipalidades a las políticas de agricultura urbana se viene aplicando un plan de estímulos. En la mayoría de los otros casos el marco operativo sólo indica a las principales unidades de coordinación e implementación. En el caso de Kampala, los documentos de política dan al concejo de la ciudad la responsabilidad de la coordinación, implementación y monitoreo de la política e indican que departamentos estarán a cargo. En el caso de Rosario, la responsabilidad de coordinar el programa de agricultura urbana recae en la Secretaría de Promoción Social. La política preliminar de agricultura urbana de Ciudad del Cabo es coordinada por el Departamento de Desarrollo Económico de la municipalidad e indica los vínculos con los programas municipales y esquemas de financiamiento en los que los proyectos de agricultura urbana serán integrados. En muchos casos, como en el de Rosario, el documento de política establece una nueva oficina y un nuevo programa municipal que llevarán a

cabo ciertas actividades específicas (Ej: estimular el uso de métodos de producción orgánica o, como en Montreal, estimular la horticultura comunitaria).

Puesto que en la mayoría de los casos, el gobierno local se amparará en la participación activa tanto de organismos del gobierno nacional como de organizaciones del sector privado y de la sociedad civil, la política debe crear un marco que propicie una participación más amplia. En este aspecto, el documento de política de Montreal es un buen ejemplo ya que busca explícitamente una mejor armonización en los roles y participación de las partes (gubernamentales y no gubernamentales) involucradas en la agricultura urbana estableciendo una plataforma o foro multiactoral con una secretaría y grupos de trabajo.

Las fuentes y mecanismos de financiamiento para las medidas políticas rara vez son mencionadas en los documentos revisados, esto puede dificultar seriamente su implementación. El documento de política de Vancouver brinda un cálculo aproximado y detallado de los recursos involucrados en las actividades propuestas. La Nota sobre Jardines Urbanos de Ámsterdam da una idea general de los objetivos principales de la ciudad con respecto a su política de jardines urbanos comunitarios. Aunque el documento tiene, sobre todo, un carácter estratégico (y los planes detallados serán formulados conjuntamente con las asociaciones de jardines) incluye una lista de actividades previstas con sus respectivos gastos presupuestados y fuentes de financiamiento.

COMENTARIOS FINALES

Las políticas de agricultura urbana que fueron revisadas para este artículo son muy diversas en sus diseños y contenidos reflejando, en parte, las diferentes visiones locales sobre la agricultura urbana, el papel que se espera que juegue y las diferencias en el funcionamiento de los sistemas políticos locales. Al mismo tiempo demuestran un desarrollo insuficiente en la formulación de políticas de agricultura urbana y la escasez de buenos ejemplos de políticas e instrumentos bien definidos.

Existe la necesidad de ir más allá de la reformulación de ordenanzas y de diseñar una política exhaustiva que haga uso de diversos tipos de instrumentos políticos. Es necesaria, mucha más atención al diseño de un marco institucional y operativo adecuado para la implementación y monitoreo de la política, puesto que ello define, en gran parte, si es que esta será eficaz o no.

Los gobiernos locales y otros actores involucrados en el diseño e implementación de políticas están cordialmente invitados a intercambiar activamente ejemplos de políticas y experiencias ganadas con su implementación para mejorar la calidad e impacto de las mismas.

Notas

1) este artículo puede ser visto como el informe preliminar de un proyecto en marcha. La recolección de políticas de agricultura urbana todavía está lejos de ser exhaustiva; por lo que los socios de RUAF continuarán con este proceso de recolección y análisis. Los documentos de política que fueron examinados incluyeron los de Gobernador Valadares (Brasil), Rosario (Argentina), Kampala (Uganda), Montreal (Canadá), Ciudad del Cabo (Sudáfrica), Cuba (Cienfuegos y políticas nacionales), Botswana a nivel nacional, Bulawayo (Zimbabue), Vancouver (Canadá) y Londres (RU). Algunos de estos documentos de política todavía se encuentran en etapa de borrador (Ej: Ciudad del Cabo, Botswana). Algunas de las políticas aquí discutidas (Vancouver, Londres) tienen un enfoque en los sistemas alimenticios más que en la agricultura urbana. Otros, como el de Ciudad del Cabo, aún no han sido adoptados oficialmente como una política municipal.

2) Al preparar esta sección utilizamos el libro de Birkland, una introducción al proceso de formulación de políticas, como un guía de referencia; pero la síntesis y la formulación son enteramente propios.

Referencias

Birkland, Thomas A. 2005. An introduction to the policy process; Theories, concepts and models of public policymaking. 2nd edition, M. E. Sharpe, Inc. New York.

Cabannes, Yves. 2006. Financing and investment for urban agriculture. Chapter 4 in: R. van Veenhuizen. 2006. Cities farming for the future: Urban agriculture for green and productive cities, RUAF Foundation/IDRC/IIRR. <http://www.ruaf.org/node/969>

LISTA DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA RELACIONADOS CON LA AGRICULTURA URBANA QUE FUERON REVISADOS

Kampala, Uganda The Kampala City Urban Agriculture Ordinance: A Guideline, KUFSALCC and Urban Harvest, Kampala and Nairobi, 2005. The Kampala City Fish Ordinance: A Guideline, KUFSALCC and Urban Harvest, Kampala and Nairobi, 2005. The Kampala City Meat Ordinance: A Guideline, KUFSALCC and Urban Harvest, Kampala and Nairobi, 2005. The Kampala City Livestock and Companion Animal Ordinance: A Guideline, KUFSALCC and Urban Harvest, Kampala and Nairobi, 2005. Rosario, Argentina Ordenanza 4713 relacionada al funcionamiento del Programa Municipal de Huertos Comunales (1999), Municipalidad de Rosario, Argentina. Ordenanza 7341 relacionada con el desarrollo del Programa Municipal de Agricultura Orgánica (2002), Municipalidad de Rosario, Argentina. Ordenanza relacionada con la creación y el manejo del Banco Municipal de Tierras para la AU (2003), Municipalidad de Rosario, Argentina. Decreto No. 1072 relacionado con la creación del Programa de Parques Huerta, Rosario, 17 de Mayo de 2004. Gobernador Valadares, Brasil Reducción de tarifas del agua, desagüe y sanidad para la agricultura urbana (incluyendo un acuerdo propuesto), Municipalidad de Gobernador Valadares, Brasil, Octubre 2003 (texto original text en portugués)*. Ley No. 5.265 del 29 de Diciembre de 2003, 'Creando el Programa de Agricultura Urbana de la Municipalidad de Gobernador Valadares', Concejo Municipal de Gobernador Valadares, Brazil, 29 de Diciembre de 2003. Uso de políticas de impuestos progresivos y regresivos para animar el uso productivo de espacios privados. Secretaría Municipal de Ambiente, Agricultura y Distribución de Alimentos (SEMA), Secretaría Municipal de Planificación (SEPLAN) and Secretaría Municipal de Vivienda (SMF), Gobernador Valadares, Brasil, 2004 (texto original en portugués). Inclusión de la agricultura urbana en el Plan Maestro de la ciudad basado en el Estatuto de la Ciudad, Municipalidad de Gobernador Valadares, Brasil, 19 de Octubre de 2003 (texto original en Portugués). Cienfuegos, Cuba Análisis de la política de uso de suelos Cienfuegos Cuba Lineamientos para los sub-programas de la agricultura urbana para el 2005 al 2007 y sistema evaluativo. Grupo Nacional de Agricultura Urbana, Ministerio de Agricultura, La Habana, Cuba, Noviembre 2004. Resolución No. -208 / 98 on Creation of National Group on Urban Agriculture, Ministry of Agriculture, Cuba, 15 April 1998. Montreal, Canadá Montreal Community Gardening Programme, Cahier de Gestion 2004 Ciudad del Cabo, Sudáfrica Cape Town Urban Agriculture Policy (draft, 2005) Botswana Keboneilwe D. et al (2006) Urban and Peri-urban Agriculture (PUA) Working Paper (approved by the Policy Advisory Committee on March 21st, 2006) Londres, RU Healthy and Sustainable Food for London: The Mayor's Food Strategy Summary, May 2005. London Development Agency. Vancouver, Canadá Policy report on Action Plan for Creating a Just and Sustainable Food System for the City of Vancouver, prepared by the Food Policy Task Force for presentation to the Vancouver City Council on November 20, 2003. Ámsterdam, Países Bajos Nota Volkstuinen in Amsterdam, Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam, November 2005. Bulawayo, Zimbabue Urban Agriculture in Bulawayo – Issues and an Inception of Policy Guidelines (a summary)

Cursos de acción para las políticas municipales de agricultura urbana

Ni bien las autoridades municipales comprenden que la agricultura urbana puede contribuir al logro de algunos de sus objetivos políticos, empiezan a facilitar su desarrollo por medio de políticas proactivas y de estrategias de intervención que buscan aumentar los beneficios socioeconómicos y nutricionales reduciendo a su vez los riesgos asociados al ambiente y la salud. De esta manera, los formuladores de políticas municipales y las instituciones de soporte pueden contribuir considerablemente al desarrollo de una agricultura urbana segura y sostenible.

MDP



Participantes de una reunión del Foro Multiactoral de la ciudad de Bulawayo (Zimbabue) en 2006

Este trabajo presenta los principales temas a ser considerados en un proceso de formulación de políticas relacionadas con la agricultura urbana, y los posibles cursos de acción para cada uno de ellos. Los principales cursos de acción han sido identificados y aplicados en la década pasada por formuladores de políticas y expertos en el campo de la agricultura urbana, y presentados durante diversas conferencias y talleres temáticos (1) regionales e internacionales.

Estos grandes temas y sus medidas políticas relacionadas pueden categorizarse en cuatro:

- * Creación de un ambiente político propicio para la agricultura urbana y su aceptación formal como un uso del suelo urbano
- * Mejora del acceso a los suelos vacantes de la ciudad y de la seguridad en la tenencia
- * Provisión de servicios de soporte adecuados para aumentar la productividad y la viabilidad económica de la agricultura urbana
- * Toma de medidas para reducir los

riesgos para la salud y el ambiente que se asocian a la agricultura urbana.

Cada una de estas categorías será discutida con mayor detalle líneas a continuación.

CREACIÓN DE UN AMBIENTE POLÍTICO PROPICIO

La revisión de las políticas y regulaciones existentes, y la aceptación formal de la agricultura urbana como un uso legítimo del suelo urbano es un primer paso crucial hacia una regulación eficaz que facilite el desarrollo de la agricultura urbana. Las políticas y normativas existentes relacionadas con la actividad (así como las políticas sectoriales que incluyan normas y regulaciones sobre temas relacionados con la salud, el ambiente, etc.) deberán ser revisadas para identificar y, posteriormente, eliminar las restricciones legales (no fundamentadas) que pudiesen existir.

“En Maranguape la agricultura urbana es principalmente una actividad informal, introducida a la ciudad por los migrantes. Sin embargo, la agricultura urbana ha tenido que integrarse en la planificación municipal como parte del plan de desarrollo urbano.”
Raimundo Marcelo Carvalho da Silva, Alcalde de Maranguape, Brasil.

Otro paso esencial es incluir a la agricultura urbana en los planes de uso del suelo como una categoría distinta de uso del suelo y cambiar las

categorías de zonificación existentes para poder incluirla.

Recientemente las ciudades de Kampala (Uganda), Dar-es-Salaam (Tanzania), La Habana (Cuba) y Harare (Zimbabue) han revisado o se encuentran revisando sus normativas y regulaciones para reemplazar las normativas coloniales y los estándares internacionales de saneamiento, que pueden considerarse excesivos, inaplicables o inapropiados para las condiciones locales.

“Nuestras normativas eran obsoletas”, admite Winnie Makumbi, Ministro de Desarrollo Social y Comunitario de la ciudad de Kampala. “No reconocían que muchos residentes viven del cultivo urbano. Nos dimos cuenta que dependía de nosotros, como dirigentes políticos, el iniciar cambios de políticas que respaldasen las prácticas de agricultura urbana.”

Arreglos institucionales adecuados.

Un segundo paso importante es la creación de una base institucional para la agricultura urbana. Convencionalmente, las políticas del sector han sido definidas bajo el supuesto que la agricultura se refiere a una esfera rural y que debe ser atendida por instituciones no urbanas puesto que la mayoría de las organizaciones agrícolas no operan en las ciudades (Tacoli, 2001). Como consecuencia, la agricultura urbana aún recibe escasa atención política o sufre de conflictos jurisdiccionales; lo que ocasiona que

Henk de Zeeuw, Marielle Dubbeling,
René van Veenhuizen y
Joanna Wilbers
ETC-Urban Agriculture
h.dezeeuw@etcnl.nl

a menudo los agricultores urbanos no estén seguros de qué departamento, organización o programa es responsable por ellos.

Las autoridades municipales pueden jugar un papel clave para llenar este vacío:

* Seleccionando un departamento o instituto que lleve las riendas de la agricultura urbana. Por lo general, para lograr esto es necesario generar un cambio en el mandato institucional de dicha organización, que podría ir acompañado por la creación de un departamento, unidad u oficina de agricultura urbana dentro de ella. Muchas ciudades, como Nairobi y Accra, han creado un departamento municipal de agricultura. En Villa María del Triunfo, Lima (Perú), se ha creado una subgerencia de agricultura urbana bajo la gerencia de desarrollo económico (con un presupuesto anual de 50,000 USD); al mismo tiempo, la agricultura urbana fue incluida como un tema prioritario dentro del Plan Concertado de Desarrollo Económico (2001-2010). La ciudad de Rosario en 2001 nombró a la Secretaría de Promoción Social como responsable de la coordinación del nuevo Programa de Agricultura Urbana y el personal involucrado se incrementó en cinco años.

* Estableciendo un comité interdepartamental de producción y consumo de alimentos urbanos para aumentar la coordinación y el compromiso institucional. En Ciudad del Cabo (Sudáfrica) un grupo de trabajo interdepartamental fue establecido en 2002 para coordinar las actividades de diversos departamentos municipales y provinciales, y para facilitar el desarrollo de una política integral. En Bulawayo (Zimbabue) se creó un comité interdepartamental de agricultura urbana para coordinar las acciones (planificación física, salud, finanzas, etc.) de los departamentos municipales que se dedican a esta actividad.

Mecanismos para la participación y el diálogo. La participación de una amplia variedad de actores mejora la calidad de la política y del diseño programático, y aumenta el compromiso para su implementación. Por lo tanto, también es importante estimular la participación directa de los varios tipos de agricultores urbanos en el diseño de la política y la planificación estratégica;

así como estimular el diálogo y la cooperación entre las organizaciones públicas y de la sociedad civil.

Esto puede hacerse, entre otras formas, creando una plataforma y grupos de trabajo multiactorales de agricultura urbana para organizar el análisis conjunto del contexto, roles, problemas y perspectivas de desarrollo de la agricultura urbana en la ciudad, y para coordinar el proceso de formulación interactiva de las políticas y para la planificación e implementación de programas de acción por parte de diversos actores, tal y como viene sucediendo en las ciudades bajo el programa RUAF - CCF (vea el artículo de Dubbeling y también las secciones dedicadas a las ciudades piloto en el sitio web de RUAF: www.ruaf.org).

La aceptación formal de la agricultura urbana como un uso legítimo del suelo urbano es crucial

En Governador Valadares, Brasil, se formó un Foro Municipal de Agricultura Urbana y Seguridad Alimentaria. El Foro está constituido por más de 100 representantes (hombres y mujeres) seleccionados por la comunidad. Las asociaciones barriales, escuelas públicas, universidades y miembros del cuerpo docente, representantes de la iglesia y secretarías gubernamentales (ambiente y agricultura, planificación, representantes del Consejo de la Ciudad) también participan. El primer evento del Foro sirvió básicamente para presentar los resultados de un análisis situacional sobre agricultura urbana e identificar temas y objetivos clave para lograr un mayor desarrollo de la actividad. En las siguientes reuniones se fue desarrollando un plan estratégico para la ciudad y una política de agricultura urbana, y se definieron las estrategias para la implementación así como los roles y responsabilidades de los diversos actores. El Foro continúa jugando un papel clave en el monitoreo y desarrollo del plan estratégico.

En Toronto, Canadá, en 1991 se puso en marcha el Concejo de Política Alimentaria de Toronto con el fin de involucrar a empresas y agrupaciones comunitarias en el desarrollo de políticas y programas

para promocionar la seguridad alimentaria y la creación de un sistema equitativo de alimentos en la ciudad. Mendes describe en esta edición el funcionamiento de un concejo similar en Vancouver.

MEDIDAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LOS SUELOS VACANTES DE LA CIUDAD Y LA SEGURIDAD EN SU TENENCIA

El suelo es un recurso muy importante para la agricultura urbana (2) y su disponibilidad, accesibilidad e idoneidad deben preocupar a quienes quieran promover el cultivo urbano como una estrategia para la inclusión social, mejora de la seguridad alimentaria, reducción de la pobreza y el desarrollo económico local. Los gobiernos municipales pueden facilitar el acceso de los agricultores urbanos a los espacios abiertos disponibles de la ciudad. (vea también las actas de la conferencia electrónica de RUAF – ONU Hábitat “Optimización del uso del suelo agrícola en la ciudad”, 2003, en www.ruaf.org).

Mapeo de suelos vacantes. Contrario a lo que se cree comúnmente, incluso en áreas muy urbanizadas es posible encontrar un número asombrosamente alto de espacios vacantes que podrían ser utilizados para la agricultura en forma temporal o permanente. En la ciudad de Chicago, por ejemplo, se han identificado 70,000 lotes baldíos (Kaufmann y Bailkey, 2000). Diversas ciudades, como Cienfuegos (Cuba), Piura (Perú), Dar-es-Salaam (Tanzania) y Cagayán de Oro (Filipinas), han hecho un inventario de los suelos vacantes disponibles en la ciudad (usando métodos como el mapeo comunal y/o SIG) y analizado su conveniencia para el uso agrícola, lo cual constituye un buen punto de partida para mejorar el acceso de los agricultores urbanos a la tierra.

Alquiler temporal de terrenos municipales vacantes. Varias ciudades, como Habana (Cuba), Cagayán de Oro (Las Filipinas), Lima (Perú), Bulawayo (Zimbabue) y Governador Valadares (Brasil), han formulado una ordenanza municipal que regula el uso (temporal) de terrenos municipales vacantes por parte de grupos organizados de agricultores urbanos.

“Teniendo en cuenta el alarmante índice de desempleo en la ciudad de Rosario y la necesidad de promover actividades productivas, la Municipalidad está comprometida en la asignación de terrenos bajo contratos a grupos de agricultores con propósitos de cultivo. Los lotes deben contar con los servicios mínimos para llevar a cabo las tareas propuestas.” Pablo Javkin, concejal de la Municipalidad de Rosario, Argentina.



Agricultura en contenedores en la terraza de una casa en Manila, Filipinas

El terreno vacante municipal podría ser un terreno destinado en un futuro para otros usos (zonas residenciales, áreas industriales, hospitales o escuelas), o podrían ser zonas no aptas para la construcción (zonas de inundación, terrenos bajo líneas de alta tensión, etc.) que pueden alquilarse a corto o mediano plazo a (grupos de) pobres urbanos para fines de cultivo (no de vivienda).

En Ciudad del Cabo (Sudáfrica) los terrenos no utilizados alrededor de instalaciones públicas, costados de los caminos, etc., son arrendados a grupos de familias pobres urbanas. NeighborSpace de Chicago, una organización independiente pero cercana al Consejo de la Ciudad, sirve de enlace entre la ciudad (como propietaria de los terrenos) y los horticultores de la comunidad que quieren usar dichos terrenos. Sin embargo, a menudo quienes necesitan de un terreno no son conscientes de tales oportunidades por lo que las campañas de información son una importante medida de acompañamiento.

Si la preparación de contratos de arrendamiento de terrenos a personas individuales demanda demasiado tiempo y esfuerzo, el terreno podría ser arrendado a asociaciones de agricultores en lugar de a individuos (la asociación alquilaría parcelas a sus miembros sobre la base de renovaciones anuales) o se podrían dar licencias o permisos de ocupación en lugar de arrendamientos formales. Esto se hace por ejemplo en Ámsterdam (Países Bajos) donde la Asociación de Jardineros (7200 miembros) renta más de 250 ha de terrenos municipales de la ciudad como huertos-parcelas a miembros individuales que pagan una cuota cercana a los 300 euros anuales por parcela. Este ingreso permite que la asociación mantenga cercas y otras

infraestructuras, y provea de ciertos servicios a sus miembros (Ej: eventos de capacitación, recojo de basura, etc.).

A menudo el contrato con los agricultores incluye condiciones relacionadas al manejo del suelo, de las cosechas y de los desechos, así como algunas restricciones. Otras municipalidades proveen de capacitación a los agricultores que ocupan los terrenos municipales. Algunas municipalidades (Ej: Ciudad del Cabo) no sólo proporcionan el terreno sino que además asisten en la mejora de la calidad del suelo arando la tierra, entregando compost y estiércol, cercando, etc.

También existen municipalidades que proporcionan incentivos económicos y soporte técnico a barrios y grupos juveniles para que limpien espacios públicos abandonados y/o deteriorados ("tierras de nadie") para convertirlos en huertos para la producción de alimentos, flores, hierbas, etcétera. En Nueva York, agrupaciones comunitarias y de voluntarios, con la ayuda del Departamento de Saneamiento, limpiaron espacios abiertos abandonados dentro de sus vecindarios y pusieron huertos comunales en su lugar (Ej: El Huerto Comunal Clinton). Un reciente estudio reveló que la inauguración de un huerto comunal resultaba en un aumento de los precios de las propiedades residenciales dentro de un perímetro de 310 metros (1000 pies), y que el impacto aumenta con el tiempo, especialmente en los barrios con más desventajas (Kami Pothukuchi, 2006).

Promoviendo el uso de terrenos privados desocupados. Para aumentar el acceso de los agricultores urbanos a terrenos (vacantes) privados, la Municipalidad de Rosario (Argentina) creó un Banco Municipal de Tierras Agrícolas (un registro catastral de terrenos) y pone en contacto a quienes necesitan estos terrenos con sus dueños. También alquila terrenos vacantes de dueños particulares a agrupaciones comunitarias interesadas en un uso productivo.

Otro instrumento eficaz utilizado en Rosario para animar a que los dueños privados o institucionales pongan a disposición sus áreas vacantes para los grupos de pobres urbanos interesados en el cultivo es el aumento de impuestos

municipales sobre los terrenos urbanos sin utilizar y la reducción de impuestos para los propietarios que arriendan sus terrenos para cultivos temporales.

Otros ejemplos de acuerdos de tenencia entre productores urbanos y propietarios de terrenos privados o semi-públicos con áreas a las que no le dan uso pueden encontrarse en Lima y Accra (terrenos de hospitales), Harare (club de golf), Santiago de Chile (patios de escuelas), Dar-es-Salaam (campus universitario), y Puerto Príncipe (terrenos de iglesias).

Incluso en áreas bastante urbanizadas puede encontrarse un alto número de espacios que podrían ser usados para la agricultura

La ciudad de Cagayán de Oro (Filipinas) ayuda a las asociaciones de pobres urbanos a establecer parcelas de huertos en terrenos privados, estrategia que ha probado ser bastante exitosa. Se ha aprendido que es necesario definir con claridad las condiciones de manejo de los terrenos (Ej: tipos de cultivos que pueden ser desarrollados, la no construcción de estructuras sobre dichos terrenos, los métodos para el manejo de residuos, etc.); así como ayudar a que los agricultores aprendan sobre las prácticas requeridas y su aplicación. En Ámsterdam tales condiciones son incluidas dentro de las regulaciones de cada parque-huerto que son obligatorias para quienes alquilan sus terrenos.

Las municipalidades u ONG que desarrollan procesos de mediación entre los dueños de terrenos y los agricultores urbanos pobres deben promover arrendamientos de largo plazo que permiten que los productores inviertan en mejorar el suelo y/o infraestructura agrícola. Este tipo de alquileres deberían durar al menos cinco años, pero es preferible que sean más largos. Los dueños de los terrenos podrían estar más dispuestos a aceptar un alquiler de largo plazo con una asociación de agricultores que subarriende parcelas dentro del terreno a sus miembros sobre la base de contratos anualmente renovables, que a agricultores individuales por temor a que estos vean al terreno como una propiedad y sea más difícil desalojarlos cuando el contrato finalice.

Delimitación de zonas para la agricultura urbana. Dar-es-Salaam y Dodoma (Tanzania), Dakar (Senegal), Maputo (Mozambique), Bissau (Guinea Bissau), Pretoria (Sudáfrica), Katmandú (Nepal), Accra (Ghana) y Harare (Zimbabue) son algunos ejemplos entre las numerosas ciudades que han delimitado zonas para la agricultura urbana como una forma permanente de uso del suelo. A través de estas zonas se intenta apoyar a la agricultura y/o proteger áreas verdes de las construcciones, para crear zonas intermedias entre usos de suelo en conflicto (Ej: entre áreas residenciales e industriales) o para reservar el espacio para futuros usos. En Beijing, se promocionan actividades específicas de agricultura urbana en las distintas zonas periurbanas de la ciudad (vea el artículo de esta edición). En ciudad Ho Chi Minh, y en menor medida en Hanoi (Vietnam), también se reservan áreas dentro y fuera de la periferia de la ciudad para la acuicultura.

Friends of Troy Gardens



Un grupo de niños muestran orgullosos sus cosechas en el programa de huertos para niños en Troy Gardens , EEUU

Estos espacios agrícolas son más sostenibles si se los ubica en áreas que no son adecuadas para la construcción o donde esta no es deseable, como en llanuras inundadas, bajo líneas de alta tensión, en parques o en áreas de conservación de la naturaleza. El Plan Maestro de la ciudad de Setif (Argelia) incluye la creación de un cinturón verde al oeste de la ciudad sobre las zonas de inundación del wadi de Bousellam (Boudjenouia et al., 2006).

Los cinturones verdes alrededor de las ciudades tienden a sentir la presión de la expansión urbana. Después de permanecer durante 30 años sin mayor cambio debido a políticas de los regímenes militares, en los últimos años el cinturón verde de Seúl está siendo blanco de una fuerte presión causada

por el rápido desarrollo económico y la consiguiente expansión de la ciudad. Por ejemplo, se ha realizado una propuesta para liberar 112.5 km² del cinturón verde de Seúl para el desarrollo de la ciudad (Bengston y Youn, 2006).

El modelo de expansión urbana de “falanges verdes” (en el que las ciudades están divididas entre sí por áreas verdes, modelo que ha sido aplicado en algunas ciudades europeas como Copenhague, Dinamarca) y el de “ciudad en red” (una metrópoli conformada por pequeños centros urbanos interconectados con áreas verdes multifuncionales, como se ve en el “Randstad” o conurbación de los Países Bajos) parecen ser más sostenibles que el modelo de “cinturón verde”.

La zonificación por sí sola no parece ser suficiente para mantener las áreas verdes ya que esta depende, en gran medida, de *la voluntad política de las autoridades locales, y del soporte práctico, técnico y financiero brindado* a los agricultores urbanos y del desarrollo de una agricultura sostenible y multifuncional en estos cinturones verdes. Puede hacerse una comparación interesante entre la experiencia de Hubli-Dharwad (India) donde las áreas verdes están siendo empujadas de la ciudad ya que la municipalidad necesita las ganancias por la venta de terrenos públicos para la construcción, y la experiencia en Pekín (China) donde el cinturón verde cerca del núcleo urbano está fuertemente protegido como reconocimiento a su importante contribución en la recreación y el enverdecimiento urbano, así como en la producción de alimentos frescos (actas de la conferencia electrónica de RUAF - ONU Hábitat, 2003).

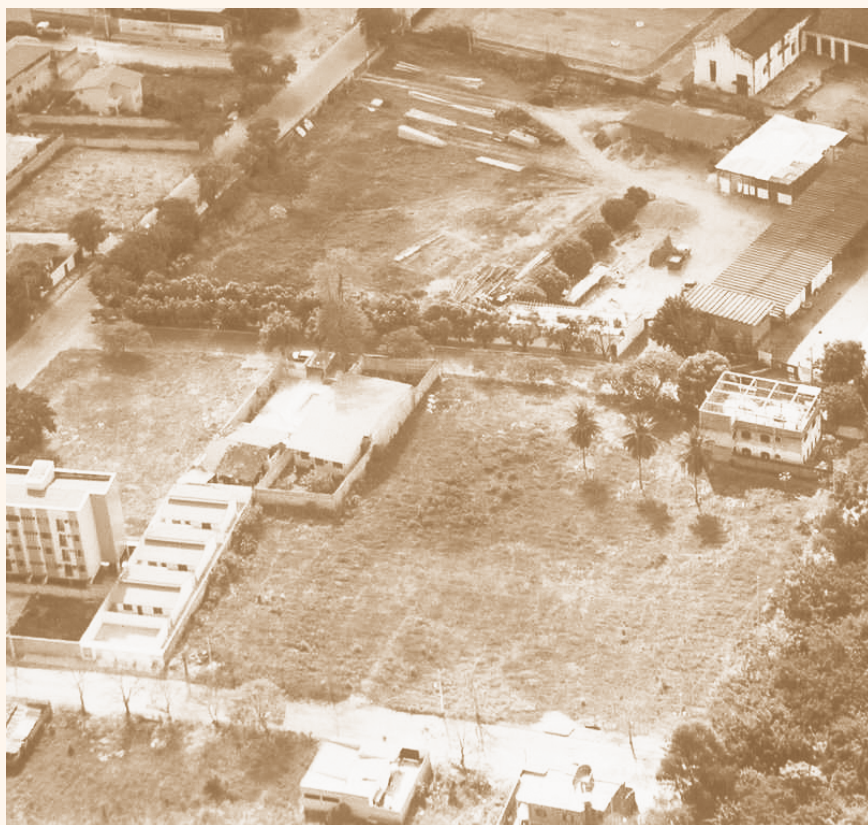
Promoción del uso multifuncional del suelo. Bajo ciertas condiciones el cultivo urbano puede ser combinado que otros usos compatibles del suelo. Los agricultores pueden brindar servicios recreativos para los habitantes de la ciudad, recibir grupos juveniles para darles lecciones de ecología, actuar como co-directores de parques; y utilizar sus terrenos como áreas de almacenamiento de agua, reservas naturales, zonas de inundación, etc.

La acuicultura en lagos y estanques urbanos o periurbanos puede combinarse con otras actividades recreativas como la pesca, los paseos en bote, restaurantes de pescado, etcétera; un modelo que ha probado ser exitoso en Bangkok (Tailandia). La agricultura y la acuicultura pueden vincularse con el tratamiento y reuso de aguas residuales, haciendo que los gastos relacionados con el manejo de las zonas donde se los practica se reduzcan y se aumenten los niveles de protección contra usos no oficiales y la rezonificación informal.

La municipalidad de Pekín se encuentra promoviendo el desarrollo del agroturismo periurbano tanto en la forma de grandes parques agro-recreativos como en actividades de agroturismo familiar: los agricultores diversifican sus actividades ofreciendo diversos servicios a los turistas urbanos (comida, hospedaje, venta de productos frescos, guía turística, paseos a caballo, etc.). El gobierno local ha incorporado al agroturismo como parte de la planificación municipal y distrital; ha establecido una asociación de agroturismo y un servicio de difusión; asiste a los agricultores interesados con planes de negocios, brinda exenciones de impuestos y financiamiento para el desarrollo de infraestructuras, y suministra agua y electricidad subsidiadas (Fang et al., 2005).

Algunas municipalidades (ej: Pretoria en Sudáfrica o Vancouver en Canadá) han establecido sociedades con los productores para el manejo de los espacios abiertos de la municipalidad que combinan la horticultura comunal con otras funciones (parque o área recreativa). En marzo pasado, se instaló oficialmente el primer Parque Huerta en Rosario (Argentina). El parque, ubicado en los límites de la ciudad, será utilizado para la producción, la educación y el esparcimiento. La iniciativa es apoyada por diferentes departamentos municipales y otros actores urbanos.

Reubicación de agricultores urbanos. Los agricultores mal ubicados y cuyas actividades pueden causar serios impactos para la salud y el ambiente podrían tener que ser reubicados. En el caso de una conversión planificada de áreas



Suelos vacantes de propiedad privada identificados en Governador Valadares, Brasil

agrícolas hacia otros usos del suelo, a los agricultores urbanos se les podría brindar un terreno alternativo y asistírseles con el desarrollo de infraestructuras básicas (agua, cercado) en las nuevas ubicaciones. En Yakarta (Indonesia) 275 criadores de ganado lechero con más de 5,500 vacas han sido trasladados del núcleo urbano (donde las vacas causaron diversos problemas) a una zona periurbana. En Ámsterdam, Países Bajos, un huerto comunal fue reubicado luego que la municipalidad decidió iniciar la construcción de viviendas en la zona (Wilbers, 2005). Entre 1986-1989 Montreal reubicó 12 huertos (Bhatt & Kongshaug, 2005).

Integración a los proyectos sociales de vivienda. Diversas ciudades como Vancouver (Canadá, vea el artículo de esta edición), Colombo (Sri Lanka), Kampala (Uganda), Rosario (Argentina) y Dar-es-Salaam (Tanzania) se encuentran experimentando con la inclusión de espacios para huertos caseros y/o comunales en sus proyectos sociales de vivienda. Algunas ciudades también promueven el reciclaje de las aguas grises de los hogares para su uso en huertos caseros y educan a los agricultores para la prevención de riesgos para la salud.

MEDIDAS PARA AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD Y LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA AGRICULTURA URBANA

La agricultura urbana tiende a ser altamente dinámica e innovadora, en parte debido a su proximidad con los consumidores urbanos y las condiciones especiales en las que los agricultores operan, pero su desarrollo es restringido debido al limitado acceso de los productores urbanos a capacitaciones, servicios de extensión, crédito, etc. Los servicios de investigación y extensión agrícola y otras organizaciones de soporte - hasta la fecha- le han prestado escasa atención a la agricultura en el ambiente urbano, o sólo se la han dado a las agroempresas comerciales de gran escala.

Como se demostrará más adelante, las municipalidades pueden jugar un papel importante en el aumento de la productividad y la rentabilidad de la agricultura urbana, estimulando y coordinando la producción, desarrollando programas conjuntos con importantes organizaciones del sector, cofinanciando, proporcionando licencias, suministrando compost e infraestructura básica, etc.

Capacitación de agricultores.

Las organizaciones gubernamentales y del sector privado deberían ser estimuladas para brindar capacitaciones, soporte técnico y servicios de extensión a los agricultores urbanos, poniendo especial énfasis en prácticas ecológicas de cultivo, manejo adecuado de riesgos para la salud, desarrollo agrario (ej: intensificación y diversificación), gestión empresarial y marketing. Serán necesarios sistemas de repartición de gastos (entre agricultores, municipalidad, organizaciones gubernamentales, empresas privadas) para asegurar la sostenibilidad de este tipo de actividades. Las instituciones educativas y de extensión deberían incluir a la agricultura urbana dentro de sus planes de estudios y programas.

“Las municipalidades deben darle más atención al vínculo entre el abastecimiento de alimentos y la producción agropecuaria local. Muchas iniciativas municipales pueden ser utilizadas para proporcionar incentivos como mercados de agricultores, entrega a domicilio de productos frescos, cursos de capacitación para agricultores familiares, la asignación de lotes baldíos para la producción de alimentos, y la aplicación de impuestos diferenciales para los terrenos en los que se produce.” Proyecto “Fome Zero” (Hambre Cero), una propuesta para una política de seguridad alimentaria para Brasil. Administración de Luiz Inácio Lula da Silva.

Los programas de agricultura urbana más recientes incluyen actividades de capacitación y educación. El Programa de Agricultura Urbana de Rosario (Argentina) provee de asistencia técnica y de capacitación a los grupos productivos. En Governador Valadares (Brasil) una de las actividades estratégicas es: “Brindar capacitación técnica y cursos de educación ciudadana para las familias y grupos involucrado en el programa municipal de agricultura urbana”. La política de agricultura urbana de Ciudad del Cabo (Sudáfrica) se vale de los servicios de organizaciones de investigación, capacitación y soporte para apoyar a los agricultores urbanos con capacitaciones en administración de negocios, destrezas técnicas, marketing, etc. El documento normativo de Botswana asigna un rol significativo a la capacitación de los agricultores, representantes de organismos gubernamentales, departamentos municipales, ONG, OCB y defensores de la integración de la agricultura urbana en los sistemas formales de educación y capacitación (ej: universidades agrícolas, escuelas técnicas) a través de la producción de libros, folletos, afiches, y proyectos demostrativos a nivel de la comunidad. En Chicago la municipalidad y ciertas ONG como Heifer y Growing Power realizan actividades de fortalecimiento de capacidades y capacitación para

los agricultores de la comunidad. Estas instituciones tratan de crear conjuntamente un soporte político a través de iniciativas como Chicago Orgánico y el Concejo de Política Alimentaria de Chicago (en esta edición).

Fortaleciendo las organizaciones de agricultores. La mayor parte de los agricultores urbanos se encuentra pobremente organizados y operan informalmente. Por lo tanto, carecen de los canales y poder suficientes para expresar sus necesidades. Esto limita la representación de sus intereses en los ámbitos en los que se formulan políticas y se planifica la ciudad; dificultando además su participación en los programas de desarrollo. Una organización de agricultores que funciona adecuadamente puede negociar el acceso a tierras, acuerdos adecuados de tenencia y el acceso al crédito. Este tipo de organización también puede asumir actividades de capacitación y extensión para los agricultores, promover el desarrollo de la infraestructura, el procesamiento y la comercialización, y mejorar el control / certificación de calidad de los productos comercializados. En Bangkok (Tailandia) por ejemplo, las asociaciones de acuicultores fueron decisivas en la negociación de precios justos para los productores o para negociar contratos con distribuidores mayoristas y minoristas.

El cultivo urbano puede combinarse con otros usos compatibles del suelo

Se hacen necesarios más esfuerzos para identificar a las organizaciones y redes informales de agricultores existentes, para analizar sus problemas y necesidades, y encontrar maneras eficaces de ayudarlas a alcanzar un mayor desarrollo. Por otro lado, las municipalidades pueden estimular a sus departamentos así como a las universidades, ONG y OCB que operan en la ciudad a que apoyen activamente en el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de agricultores y en el refuerzo de los vínculos entre las organizaciones de agricultores y las empresas privadas, organizaciones de consumidores y organizaciones de apoyo.

Los pequeños productores periurbanos que participaban en el programa PROVE del Distrito Federal de Brasília (Brasil) fueron estimulados a fundar una asociación de agricultores (Homem de Carvalho, 2005) y pasaron por un proceso de fortalecimiento

de sus capacidades que buscó reemplazar gradualmente el apoyo de los funcionarios gubernamentales del PROVE. En Rosario (Argentina) el desarrollo de la Red de Huerteros y Huerteras ha sido estimulado por el Programa de Agricultura Urbana de la municipalidad por la misma razón. De acuerdo con Lattuca et al. (2005), la municipalidad también ha asistido en la consecución de acuerdos con otros actores estratégicos del sector privado y del gobierno. La municipalidad de Montevideo está trabajando junto con la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU) para abordar temas de comercialización (ej: la creación de ferias en Montevideo) y financiamiento (Blum et al., 2005).

En Hyderabad (India) la Asociación de Agricultores de Forraje comercializa aproximadamente 250 toneladas de forraje al día, haciendo uso de una porción de terreno alquilado de manera temporal a una mezquita. Actualmente se está negociando con el gobierno de Hyderabad la posibilidad de ocupar un terreno público de manera permanente. La Asociación, en cooperación con productores urbanos de productos lácteos y consumidores de dichos productos, también se encuentra insistiendo en que se le de reconocimiento oficial a las actividades comerciales de sus miembros.

El desarrollo de tecnologías apropiadas para la agricultura urbana requiere tomar en cuenta las condiciones específicas en las que se desarrolla la actividad, las que necesitan de tecnologías diferentes a las que se utilizan en el contexto rural. Estas condiciones específicas incluyen la disponibilidad limitada del espacio y el alto precio de los terrenos de la ciudad, la proximidad a grandes grupos de personas (y por lo tanto, la necesidad de métodos seguros de producción), el uso de recursos urbanos (desechos orgánicos y aguas residuales), y posibilidades para el contacto directo entre productores y consumidores. La mayor parte de la tecnología agrícola disponible tiene que ser adaptada para su uso bajo estas condiciones mientras que las nuevas tecnologías deben ser desarrolladas para responder a necesidades urbanas específicas (ej: tecnologías de producción independientes del suelo para el aprovechamiento de sótanos y azoteas; desarrollo de prácticas seguras y económicas para el reuso de aguas residuales).

Se tiene que brindar atención especial a la introducción de prácticas ecológicas de cultivo (como manejo integrado de plagas y enfermedades, manejo ecológico de la fertilidad del suelo, conservación del agua y del suelo, etc.), tecnologías intensivas y de ahorro del agua, prácticas de reducción de riesgos para la salud y la creación de clubes para agricultores y escuelas de campo que participen activamente en el desarrollo tecnológico.

El documento de política de Botswana insta a las instituciones de investigación y extensión a desarrollar y diseminar tecnologías con y para los pequeños agricultores urbanos. Las siguientes tecnologías son mencionadas: (a) cultivos adaptables (col, tomate, cebolla, etc.), (b) técnicas de ahorro del agua (sistemas de irrigación por goteo o sistemas de microirrigación), y (c) prácticas adecuadas de producción (hidropónicos, agricultura protegida). En La Habana, Cuba, se están realizando investigaciones extensivas sobre métodos de producción urbana como el desarrollo de árboles frutales adecuados para las áreas urbanas (Actas de la Conferencia Electrónica, 2003).

Un considerable número de instituciones gubernamentales (locales) prestan atención a prácticas agroecológicas dentro de sus programas de agricultura urbana:

- En Montreal (Canadá) el programa municipal de horticultura comunal está claramente enfocado en métodos ecológicos de cultivo, por lo que en los parques huerto comunales de la ciudad sólo se permiten métodos respetuosos del ambiente para el control de plagas, de enfermedades de las plantas y de malas hierbas (Reid, 2005).
- El programa nacional de agricultura urbana de Cuba prohíbe el uso de agroquímicos en la ciudad y tiene dos subprogramas específicamente enfocados al desarrollo y estímulo del compostaje orgánico y de la integración agroecológica para asegurar que las técnicas de reciente desarrollo no dañen el ambiente.
- Uno de los objetivos del Programa Municipal para el Desarrollo de la Agricultura Orgánica en Rosario (Argentina) es el de capacitar a los beneficiarios en la producción y comercialización de verduras orgánicas. El programa también estimula la creación de microempresas para la producción de biofertilizantes orgánicos y compost que

puedan servir como proveedores para los agricultores urbanos.

- La ciudad de Governador Valadares (Brasil) estimula el uso de técnicas ecológicas en la producción agrícola urbana, el procesamiento y la comercialización organizando para ello cursos de capacitación y proporcionando asistencia técnica para los grupos de agricultores urbanos.

Aumentando el acceso al agua, insumos e infraestructura básica.

Las municipalidades pueden jugar un papel importante en aumentar el acceso de los agricultores urbanos al agua e insumos para la producción. El acceso a un suministro de agua barata para todo el año es de vital importancia, así como el acceso a materiales orgánicos (compostados o frescos) y a otras fuentes de nutrientes (como aguas residuales tratadas).

La ciudad de Bulawayo (Zimbabue) proporciona agua residual tratada a los agricultores urbanos pobres de los huertos comunales (vea en esta edición el artículo de Mubvami); asimismo la ciudad de Tacna (Perú) ha acordado brindarle sus aguas residuales tratadas a los agricultores urbanos a cambio de su ayuda en el mantenimiento de las áreas verdes públicas (Moscoso, 1997, comunicación personal).

Las municipalidades junto con otros actores locales pueden destinar financiamiento y experticia para incrementar el análisis participativo de los problemas

La ciudad de Gaza (Palestina) promueve la recolección y el reuso de las aguas grises de los hogares para los huertos domésticos y comunales. Ciudad de México (México) promociona sistemas de recolección y almacenamiento de aguas de lluvia, la construcción de pozos y el establecimiento de sistemas de irrigación eficientes (ej: irrigación por goteo) en la agricultura urbana para estimular la producción y reducir la demanda de agua potable. La municipalidad de Ciudad del Cabo proveyó a los grupos de horticultores comunales de infraestructura básica (una cerca, un cobertizo para las herramientas, un tanque y mangueras para la irrigación), desechos orgánicos compostados y una cierta cantidad diaria de agua.

Además, los grupos comunitarios que desean comenzar actividades de horticultura les suministra un “paquete inicial para la horticultura de supervivencia” que incluye un pico, pala, rastrillo, regadera, semillas y compost.

Algunas ciudades, como La Habana (Cuba) apoyan con la creación de instalaciones descentralizadas de bajo costo para la producción. Allí se ha progresado mucho en el reciclaje de los residuos orgánicos de la ciudad (Cofie et al., 2006). La Habana también facilita el suministro de semillas de calidad, fertilizantes naturales y biopesticidas en pequeñas cantidades para los agricultores urbanos a través de una red de tiendas locales.

Aumentando el acceso de los agricultores urbanos al crédito y al financiamiento. Mejorar el acceso de los agricultores urbanos al crédito y al financiamiento (con especial énfasis en la mujeres productoras y los agricultores pobres) es muy necesario. Las municipalidades pueden estimular a las instituciones de crédito existentes a que establezcan planes especiales de crédito para agricultores urbanos (creando un fondo de reserva, por ejemplo) o a que permitan su participación en los planes de crédito existentes para el sector informal (esto a menudo requiere también de una revisión en las condiciones de los préstamos).

El documento normativo de Botswana recomienda al Ministerio de Agricultura animar a las cooperativas de ahorros y crédito existentes a proporcionar créditos a los agricultores urbanos para sus negocios de cultivo. El PROVE de Brasilia (Brasil) creó un fondo con una garantía no monetaria bajo la forma de “Agroindustrias móviles” (casetas que pueden ser transportadas en un camión). Puesto que estas casetas son móviles y durables, pueden ser utilizadas como garantía para un préstamo comercial. La inclusión de la agricultura urbana en el presupuesto municipal también es un componente esencial en la promoción de las actividades de agricultura urbana. En muchas ciudades, como las que hemos ido mencionando, el Concejo de la Ciudad asigna recursos para apoyar sus políticas y programas de agricultura urbana (desarrollo de infraestructuras,

capacitación, soporte comercial, paquetes de inicio, etc.

“Los gobiernos municipales deben mostrar un claro compromiso en el desarrollo de la agricultura urbana, movilizandolos recursos locales existentes, integrando la agricultura urbana dentro de la estructura municipal, difundiéndola a nivel nacional, y asignando fondos de los presupuestos municipales para llevar a cabo actividades de agricultura urbana.” Declaración de Quito, firmada por 40 ciudades. Quito, Ecuador. Abril 2000.

Facilitando la comercialización directa para los agricultores urbanos.

Debido al bajo estatus de la agricultura urbana y al enfoque predominante de importación de alimentos de las zonas rurales y el exterior, la creación de una infraestructura para la comercialización directa de alimentos frescos y para el procesamiento a pequeña escala de alimentos producidos localmente ha recibido poca atención en la mayoría de las ciudades. Sin embargo, algunas municipalidades facilitan a los agricultores urbanos pobres la comercialización de sus excedentes, dándoles acceso a los mercados existentes de la ciudad, asistiéndolos en la creación de mercados de agricultores (desarrollo de infraestructuras, licencias, controles de calidad), autorizando envolturas para los alimentos y/o apoyando la creación de “etiquetas ecológicas” para los alimentos urbanos cultivados en forma ecológica y segura. Un ejemplo de esto es Brasilia, donde se promovió la integración de la producción a pequeña escala de alimentos con el procesamiento y comercialización de alimentos locales (Homem de Carvalho, 2001). La municipalidad de Budapest asistió a Biokultura, la organización local de agricultores urbanos y periurbanos en la creación de un mercado semanal de productos orgánicos. Ahora Biokultura cuenta con su propio instituto de certificación orgánica.

Muchas ciudades de los EEUU otorgan espacios para los mercados de productores a los agricultores locales organizados. Un ejemplo es el trabajo de la Coalición Arcoiris en Milwaukee y Chicago, que organiza la venta cooperativa de productos orgánicos a través de mercados de productores.

La municipalidad de Governador Valadares ha priorizado la comercialización de productos agrícolas urbanos de maneras distintas: (a) suministrando incentivos



Muchas de las tareas fuera de los huertos son realizadas por mujeres

para la formación de cooperativas para la producción y la comercialización de productos, (b) creando centros de venta y distribución así como mercados de productores en la ciudad y c) comprando productos agrícolas de las agrupaciones de agricultores urbanos para abastecer escuelas, comedores comunales, hospitales y otras organizaciones de servicio.

Apoyando el desarrollo microempresarial. Algunas municipalidades promueven el desarrollo de empresas de pequeña escala, proveedoras de insumos ecológicos para los huertos (compost, lombrices de tierra, semillas polinizadas y plantas, pesticidas orgánicos) y de empresas procesadoras (preservación de alimentos, empaque, venta ambulatoria, transporte) proporcionando:

- en un inicio, licencias y subsidios o reducciones de impuestos a micro y pequeños empresarios
- asistencia técnica y de gestión a las micro y pequeñas empresas
- subsidios y asistencia técnica en equipos e infraestructuras para instalaciones de pequeña escala de preservación y almacenamiento de alimentos.

En Ghana, la municipalidad de Accra coopera con el Ministerio de Alimentos y Agricultura en la creación de un sistema de recolección de leche con el fin de animar la ganadería lechera en las zonas periurbanas de la municipalidad (NRI, 1995). En Brasilia, el PROVE apoyaba el desarrollo de pequeñas agroindustrias y/o unidades de empaque dirigidas a grupos de agricultores urbanos y los asistía en el otorgamiento de etiquetas de calidad y en otras estrategias de comercialización. Los productos del PROVE comenzaron a ser vendidos en supermercados como consecuencia de un acuerdo entre el gobierno local, los

supermercados y los productores (Homem de Carvalho, en esta edición). Basándose en este ejemplo, se crearon agroindustrias en Rosario, cuyos productos son vendidos en mercados urbanos semanales, en oficinas municipales, etc.

La reducida escala de producción y el rápido movimiento del capital de los pequeños productores urbanos, a menudo les impiden comprar, incluso en pequeñas cantidades, insumos de buena calidad a precios asequibles. Por lo tanto, algunos programas municipales desarrollan mecanismos de compra colectiva y de venta en pequeñas unidades para agricultores urbanos. En La Habana (Cuba), se han instalado Tiendas del Agricultor en muchos vecindarios. En estas tiendas, los productores urbanos pueden comprar equipos, semillas, fertilizantes naturales, y fórmulas orgánicas en pequeñas cantidades y a precios bajos. Adicionalmente, estas tiendas ofrecen asistencia técnica.

MEDIDAS PARA REDUCIR RIESGOS PARA LA SALUD Y EL AMBIENTE ASOCIADOS CON LA AGRICULTURA URBANA

Antes que restringir la agricultura urbana por temor a riesgos para la salud y el ambiente (muchas veces no especificados), varias ciudades están optando cada vez más por diseñar un conjunto de medidas de acompañamiento para reducir estos riesgos.

Mejora en la coordinación entre los departamentos de salud, agricultura y ambiente. La medida más importante es crear mecanismos de cooperación cercana entre los departamentos de agricultura, salud y ambiente/manejo de residuos para evaluar los riesgos reales para la salud y el ambiente que se asocian a la agricultura urbana y diseñar estrategias efectivas de prevención/mitigación. En Kampala, por ejemplo, especialistas en salud, agricultura y planeamiento físico cooperaron estrechamente en el desarrollo de nuevas ordenanzas para la agricultura urbana, la ganadería y la pesquería. En Phnom Penh (Camboya) se están tomando los pasos necesarios para mejorar la coordinación entre departamentos municipales, universidades y organizaciones privadas para controlar y monitorear la calidad microbiológica y química de las plantas y peces alimentados con aguas residuales con la finalidad de reducir el número de problemas para la salud (en especial

de infecciones a la piel) relacionados con la acuicultura de aguas residuales (Policy Brief N° 4 de Papussa). En Kumasi (Ghana) se han puesto a disposición de diversas organizaciones locales pequeños equipos que permiten evaluar periódicamente la calidad del agua usada para la irrigación.

Consideraciones para la salud al momento de asignar espacios para la agricultura urbana. Muchas ciudades identifican espacios donde pueden permitirse ciertos tipos de agricultura urbana (definiendo a menudo ciertas condiciones para su manejo) y mientras que otros son excluidos (debido a efectos negativos que son esperados en las circunstancias locales dadas) para reducir todo riesgo para la salud y el ambiente. Al momento de preparar estas reglas de zonificación deben tenerse en cuenta factores como la densidad poblacional, la sensibilidad ecológica de la zona, su proximidad a industrias y a fuentes contaminantes; además de considerar los riesgos potenciales relacionados con ciertos tipos de agricultura urbana.

Una ciudad puede querer evitar las concentraciones de ganado vacuno o de cerdos en los distritos centrales (debido al tráfico, malos olores, problemas de moscas y de control de residuos). Por ejemplo, Ciudad del Cabo está planeando reubicar a los ganaderos lecheros de gran escala de la zona urbana a terrenos públicos en el área periurbana. También puede ser prudente mantener a las actividades de horticultura intensiva y de crianza de aves de corral lo más lejos posible de fuentes de agua potable (debido al riesgo de contaminación de agua) o evitar los monocultivos en los lechos de los ríos (debido a problemas de erosión o de sedimentación). La ubicación apropiada de las cosechas cultivables en relación con fuentes de contaminación también es importante para reducir los efectos de la contaminación atmosférica. Los vegetales de hojas, por ejemplo, no deben ser cultivados dentro de un rango de entre 50-75 metros de una carretera principal. La producción de alimentos cerca de industrias que emiten ciertas sustancias tóxicas también debe ser desalentada.

Educando a los agricultores en el manejo de riesgos para la salud y el ambiente. Los riesgos para la salud asociados con el cultivo urbano pueden ser reducidos considerablemente si los agricultores son lo suficientemente



Comercialización de leche en Etiopía

concientes de estos riesgos y saben cómo prevenirlos. A continuación algunos ejemplos de medidas preventivas que pueden ser implementadas por los mismos agricultores:

- Promoción de métodos ecológicos de cultivo para reducir los riesgos relacionados con el uso intensivo de agroquímicos.
- Los riesgos para la salud relacionados con la crianza de animales en las cercanías de hogares y centros de trabajo pueden disminuirse a través de una infraestructura adecuada para la tenencia de animales, la adopción de medidas higiénicas relacionadas con la alimentación de los animales, un manejo adecuado de los desechos de los animales, la limpieza y desinfección habitual de los establos, etc.
- Los riesgos para la salud relacionados con el uso de aguas residuales pueden reducirse con prácticas adecuadas de irrigación y escogiendo los cultivos precisos. Es preferible no usar aguas residuales sin tratar para los cultivos alimenticios, pero pueden ser usadas para árboles o arbustos en crecimiento, cultivos para uso industrial y otras plantas no comestibles (ornamentales, flores). En Xochimilco (México) cuando las aguas sin tratar se volvieron inadecuadas para el cultivo de alimentos los productores urbanos decidieron pasarse del cultivo de vegetales al lucrativo negocio de la floricultura (Canabal, 1997). En Hyderabad (India) los agricultores se cambiaron del cultivo de arrozales al de forrajes cuando el agua del río, que es usada para la irrigación, se fue contaminando gradualmente (Buechler et al., 2006)
- Los productores de peces alimenticios que enfrentan un incremento en la contaminación del agua y problemas de seguridad alimentaria pueden ser estimulados a cambiarse a la producción de peces ornamentales,

como se ha hecho en Bangkok (Tailandia) y Ciudad Ho Chi Minh (Vietnam). Los productores de vegetales de Ciudad Ho Chi Minh han empezado a cultivar plantas ornamentales para la creciente clase media de la ciudad. De este modo, las destrezas y experticias disponibles en sistemas acuáticos de producción son usadas óptimamente, mientras que se fortalece el mercado y la industria exportadora. Ciudad Ho Chi Minh aplica una combinación de restricciones en los cultivos e incentivos fiscales para ciertos sistemas de producción con el fin de apoyar el cambio necesario a sistemas de producción más seguros basados en el uso de aguas residuales.

- En áreas contaminadas con metales pesados (debido al fuerte tráfico en las cercanías o las industrias), los cultivos con un alto consumo de metales pesados y nitratos como el apio, perejil, puerro, lechuga, espinaca, zanahorias, betarragas y rábanos deben ser desalentados a favor de cultivos que representen un menor riesgo como el calabacín,

En lugar de restringir a la agricultura urbana, ahora las ciudades desarrollan medidas para reducir sus riesgos

cebollas, ajos, árboles y arbustos frutales. En áreas seriamente contaminadas, los agricultores deben considerar el cultivo de plantas no comestibles en vez de cultivos alimenticios, o limitar la producción a recipientes, camas altas u otros sistemas especiales de cultivo mediado.

Educando a los vendedores de alimentos y a los consumidores. Los cultivos pueden contaminarse no sólo durante la producción sino también durante las etapas de preparación y comercialización. Debe darse acceso a agua limpia y saneamiento dentro de los mercados. Debe dictarse un curso de manejo de alimentos e higiene para los pequeños procesadores de alimentos y vendedores (ej: las licencias podían ser entregadas/renovadas sólo después de que el solicitante siguió el curso con éxito).

Los consumidores tienen que ser educados respecto al lavado o pelado de los cultivos

y en las condiciones de higiene durante el manejo del producto. También necesitan ser educados respecto a la importancia de los alimentos frescos y nutritivos, y de las plantas medicinales y su preparación. Un proyecto de la FAO para hacer que las comidas ambulantes sean más seguras en Dakar (Senegal) está capacitando a los vendedores de comida, inspectores alimenticios y consumidores en temas de higiene alimenticia (<http://www.fao.org/News/2001/010803-e.htm>). En Accra (Ghana) un proyecto resultó en la capacitación de más de 3,000 vendedores callejeros de comida de calle en mejores prácticas de higiene; así como en el incremento de la conciencia por parte de los consumidores (<http://www.nri.org/streetfoods/project2-moreinfo.pdf>).

Previniendo la contaminación industrial del agua y del suelo. La contaminación industrial de suelos, ríos y corrientes de agua es un creciente obstáculo para la producción urbana de alimentos seguros. En zonas donde esta contaminación podría ocurrir (ej: río abajo de una industria) son necesarias pruebas periódicas de medición de la calidad del suelo y el agua dentro de los terrenos agrícolas.

El incremento de la contaminación de las aguas residuales domésticas de las ciudades con efluentes industriales es una gran limitante para la sostenibilidad tanto de la agricultura urbana como de la acuicultura. En muchas ciudades del Sudeste Asiático, la continuidad del potencial existente para el cultivo de vegetales acuáticos y peces utilizando aguas residuales de la ciudad dependerá de la habilidad de los urbanistas para coordinar y desarrollar estrategias para la separación eficaz de residuos industriales tóxicos del desagüe doméstico. Ya hay ejemplos alentadores en Hanoi y Ciudad Ho Chi Minh (Vietnam) de la reubicación de industrias urbanas hacia parques industriales que permiten un tratamiento y monitoreo más eficaz de los efluentes. En el mediano plazo, hacer cumplir la legislación de control de contaminación existente puede servir para reducir los riesgos para la salud. Cuando se detecta una fuerte contaminación del suelo, los agricultores podrían ser capacitados para rehabilitar las tierras contaminadas con métodos orgánicos de recuperación y/o podrían ser reubicados.

Notas

1) Habana 1999 (DSE/CTA/GTZ/ETC-UA), Stellenbosch 2001 (FAO), Quito 2001 (IPES/UMP-LAC/IDRC/FAO) Nairobi 2002 (FAO/IDRC/Habitat/ETC-RUAF/SIUPA), Ouagadougou 2002 (CREPA/ETC-RUAF), Nairobi 2003 (NRI/MI/ETC-RUAF), Conferencia electrónica 2000 (FAO/ETC-RUAF), Conferencia electrónica 2001 (CGIAR-UH/ETC-RUAF), Conferencia electrónica 2002 (IWM/ETC-RUAF), Conferencia electrónica 2003 (HABITAT/ETC-RUAF), Johannesburgo/Ciudad del Cabo 2005 (Abalimi/CTA/ETC-UA).
2) Aunque no toda la agricultura urbana tiene que estar en el suelo: algunos ejemplos que no involucran tierras son los hongos en cobertizos, la crianza de cuyes (cobayas) en las cocinas, la hidroponía, agricultura de recipientes, cultivos en los tejados, etc.

Referencias

Bengston, D.N. & Y.C. Youn. 2006. Urban containment policies and the protection of natural areas: the case of Seoul's green belt. En: Ecology and Society 11(1):3. <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art3/>
Bhatt, V. & R. Kongshaug. 2005. EL1: Making the Edible Landscape – A study of urban agriculture in Montreal. Montreal: Minimum Cost Housing Group, School of Architecture, McGill University. <http://www.mcgill.ca/mchg/projects/el/>
Blum, A., M. Álvarez, V. Berhau, H. Bértola, I. Álvarez, S. O'Neill and F. Barindelli. 2005. Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU) Estudio de caso para el proyecto Organizaciones Sociales de Productores Urbanos: modelos de gestión y alianzas innovadoras para la influencia política de IDRC/IPES/ETC. <http://www.ipes.org/au/osaup/organizaciones/apodu/>
Botswana UPA Working Paper (a ser presentado al Comité de Política Alimentaria [CPA] el 21 de Marzo de 2006)
Boudjenouia, A., A. Fleury & A. Tacherift. 2006. La multifuncionalidad de los espacios abiertos urbanos de Setif, Argelia. En: Revista Agricultura Urbana, no. 15, Setiembre 2006. <http://www.ipes.org/au/>
Cape Town Urban Agriculture Policy. City of Vancouver. 2000. Southeast False Creek Policy Statement: Toward a sustainable neighbourhood and a major park in Southeast False Creek (adoptado por el Concejo de la Ciudad de Vancouver, Octubre 1999) <http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/southeast/policystatement/sefcpolicy1999.htm>
Cofie, O., A. Adam-Bradford & P. Drechsel. 2006. Recycling of urban organic waste for urban agriculture. En: R. van Veenhuizen. 2006. Cities Farming for the Future: Urban Agriculture for Green and Productive Cities, RUAF Foundation/IDRC/IIRR. <http://www.ruaf.org/node/973>
Cottely, J. & D. Öze. 2005. Asociación Biokultúra de Hungría Central, Estudio de caso para el proyecto Organizaciones Sociales de Productores Urbanos: modelos de gestión y alianzas innovadoras para la influencia política de IDRC/IPES/ETC. <http://www.ipes.org/au/osaup/organizaciones/bcha/>
Cuba Resolución No. -208 / 98
DRO (Municipality of Amsterdam, Urban Planning Department). 2006. Stadsvorm Amsterdam, Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO). <http://www.dro.amsterdam.nl/Docs/pdf/PLAN%201%202006.pdf>

Duran, L., J. Batac & P. Drechsel. 2006. Planning in a changing environment: the case of Marilao in the Philippines. Estudio de caso para el capítulo 8 en: R. van Veenhuizen. 2006. Cities Farming for the Future: Urban Agriculture for Green and Productive Cities, RUAF Foundation/IDRC/IIRR. <http://www.ruaf.org/node/973>
Fang, J., Y. Hong, L. Shenghe & C. Jianming. 2005. Agroiturismo multifuncional en Pekín. En: Revista Agricultura Urbana, no. 15, Setiembre 2006. <http://www.ipes.org/au/>
FAO (n.d.) Pollution from industrialized livestock production, Livestock Policy brief 02, published by Livestock Information, Sector Analysis and Policy Branch, Animal Production and Health Division, Food and Agriculture Organisation. <http://www.lead.virtualcentre.org/en/frame.htm>
Propuestas de Gobernador Valadares para la inclusión de la AU en el Plan Maestro de la Ciudad basadas en el Estatuto de la ciudad, Gobernador Valadares, Brasil, Octubre 2003 (original en portugués, traducción de Marielle Dubbeling y Richard Huber, IPES-UMPLAC/UN-HABITAT).
Propuestas de Gobernador Valadares para el uso de políticas fiscales progresivas y regresivas para animar el uso productivo de espacios privados, Gobernador Valadares, Brasil, 2004 (original en portugués, traducción de Marielle Dubbeling and Richard Huber, IPES-UMPLAC/UN-HABITAT).
Homem de Carvalho, J.L. 2001. PROVE – Programa de Verticalización de la pequeña Producción Agrícola. En: Revista Agricultura Urbana, no. 5, Diciembre 2001. <http://www.ipes.org/au/>
Homem de Carvalho, J.L. 2005. ASPROVE, Asociación de productores del PROVE, Estudio de caso para el proyecto Organizaciones Sociales de Productores Urbanos: modelos de gestión y alianzas innovadoras para la influencia política de IDRC/IPES/ETC. <http://www.ipes.org/au/osaup/organizaciones/asprove/>
La Capital. 2006. El primer parque huerta integrará la agricultura con el paisaje urbano, article in Rosario newspaper La Capital, 20 de marzo de 2006. http://www.lacapital.com.ar/2006/03/20/ciudad/noticia_278845.shtml
Lattuca, A., C. Lemos, A. Mazzuca, M. Orué, M. Ponce, T. Ramos & R. Terrile. 2005. Consolidación de la red de huerteros y huerteras de la ciudad de Rosario, Estudio de caso para el proyecto Organizaciones Sociales de Productores Urbanos: modelos de gestión y alianzas innovadoras para la influencia política de IDRC/IPES/ETC. <http://www.ipes.org/au/osaup/organizaciones/rosario/>
Lee-Smith, D. & G. Prain. 2006. Understanding the links between agriculture and health: Urban Agriculture and Health. Focus 13, Brief 13 for IFPRI 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment. Washington: International Food Policy Research Institute. http://www.ifpri.org/2020/focus/focus13/focus13_13.pdf
London Development Agency. 2006. Healthy and Sustainable Food for London: The Mayor's Food Strategy Summary, Mayo 2006.
Ministerio de la Agricultura y Grupo Nacional de Agricultura Urbana de Cuba. 2004. Lineamientos para los sub-programas de la agricultura urbana para el 2005 al 2007 y sistema evaluativo. Grupo Nacional de Agricultura

Urbana del Ministerio de Agricultura, La Habana, Cuba, Noviembre 2004.
Montreal Cahier de Gestion. 2004. Montreal Community Gardening Programme.
Reid, D. 2005 and 2006. Montreal's Community Gardening Programme: A model partnership between a municipality and its citizens. Montreal City.
Mulyono, S. 1998. Intensive livestock production and the problem of its waste product in the Special Province of Jakarta, paper prepared for the Regional Workshop on Area-Wide Integration of Crop-Livestock Activities, 18-20 June, 1998, FAO Regional Office, Bangkok, Thailand. <http://www.fao.org/FAIRDOCS/LEAD/X6105E/x6105e06.htm>
Municipalidad de Rosario, Argentina 2002. Ordenanza 7341 relacionada con el desarrollo del Programa municipal de Agricultura Urbana. Municipalidad de Rosario, Argentina. 2003. Ordenanza relacionada con la creación y el manejo de un Banco Municipal de Tierras para la AU.
Muong, S. 2004. Summary of EEPSEA Research Report 2004-RR5, Avoiding adverse health impacts from contaminated vegetables: options for three wetlands in Phnom Penh, Cambodia. Ministry of the Environment of Cambodia. http://www.idrc.ca/en/ev-65165-201-1-DO_TOPIC.html
Pothukuchi, Kami. 2006. Pothukuchi, Kameshwari. 2006. Contribution to the Comfood Listserv April 10, 2006
Pouw, M. & J. Wilbers. 2005. Agricultura urbana en los Países Bajos: la multifuncionalidad como una estrategia organizacional. En: Revista Agricultura Urbana, no. 15, Setiembre 2006. <http://www.ipes.org/au/>
UMP-LAC & RUAF. 2003. Actas de la Conferencia Electrónica Optimización del uso del suelo agrícola en el área de la ciudad: Acceso a tierra y agua, normas y regulaciones adecuadas, integración en la planificación del uso del suelo, organizada por UMP-LAC y RUAF, 3-22 de noviembre de 2003. <http://www.ruaf.org/node/238>
UMP-LAC, 2002. Lineamientos políticos para la agricultura urbana.
Vancouver Food Policy Task Force. 2003. Policy report on Action Plan for Creating a Just and Sustainable Food System for the City of Vancouver, preparado para la presentación ante el Concejo de la Ciudad de Vancouver el 20 de November de 2003. <http://www.vancouver.ca/ctyclerk/ccclerk/20031209/rr1.htm>
Wilbers, J. 2005. Bond van Volkstuinders, BVV (Asociación de Jardineros de Amsterdam), Estudio de caso para el proyecto Organizaciones Sociales de Productores Urbanos: modelos de gestión y alianzas innovadoras para la influencia política de IDRC/IPES/ETC. <http://www.ipes.org/au/osaup/organizaciones/bvv/>
Sitios web
City of Toronto, Public Health Food Policy Council http://www.toronto.ca/health/tpc_index.htm
Clinton Community Garden <http://www.clintoncommunitygarden.org>
FAO News <http://www.fao.org/News/2001/010803-e.htm>
Green Thumb <http://www.greenthumbnyc.org>
NRI Street Foods Project <http://www.nri.org/streetfoods/project2-moreinfo.pdf>

Formulación interactiva de políticas para el desarrollo sostenible de la agricultura urbana

En los dos artículos precedentes, se han discutido los criterios para lograr una política de agricultura urbana eficaz y se han presentado varias medidas e instrumentos políticos para alcanzar una política municipal de agricultura urbana. ¿Pero cómo debe organizarse un proceso participativo de formulación de políticas? ¿Cómo puede ser iniciado? ¿Quién debe participar y cuándo? ¿Qué pasos deben seguirse, y qué recomendaciones tomar en cuenta? Este artículo describe la importancia de procesos interactivos o participativos para la formulación de políticas, detallando los diferentes pasos a ser tomados y resaltando las lecciones aprendidas hasta la fecha por los socios de RUAF y otras organizaciones.

IPES



Red de agricultores urbanos de Villa María del Triunfo, Lima - Perú

Cuando un gobierno involucra –desde la fase más temprana posible– a ciudadanos, agricultores, organizaciones civiles, al sector privado y otras entidades gubernamentales en la preparación, implementación y evaluación de una política, podemos hablar de una formulación de política interactiva y multiactoral.

¿QUÉ ES UNA FORMULACIÓN DE POLÍTICA INTERACTIVA Y MULTIACTORAL?

Si se elige un enfoque interactivo, una política será formulada en colaboración y en franca interacción entre el gobierno municipal y otros actores relevantes. Esto va más allá de meros procesos de consulta, donde a los actores se le pide una retroalimentación sobre una línea de acción ya definida. En la formulación interactiva de políticas se les da la oportunidad de participar en la definición de problemas / oportunidades potenciales y son invitados a proponer posibles soluciones o líneas de acción así como definir sus roles potenciales en la implementación de la política.

“Nuestro gobierno municipal asumió desde el inicio el desafío de luchar contra la pobreza y crear nuevas políticas y programas basados en procesos consultivos, participativos y democráticos de formulación de políticas. Las políticas y programas desarrollados responden a las necesidades expresadas por la población como el hambre, la degradación ambiental, el analfabetismo y la violencia urbana. Así se ha creado el programa de Hambre Cero. También se ha creado una subgerencia de agricultura urbana con el objetivo de promover la agricultura urbana en la municipalidad. Me gustaría reafirmar nuestro compromiso de continuar trabajando junto con nuestros ciudadanos, organizaciones comunales e instituciones públicas y privadas por el desarrollo de la agricultura urbana para así mejorar nuestra municipalidad y más importante, la calidad de vida y el bienestar de su población” (Dr. Washington Ipenza Pacheco, ex-alcalde de Villa María del Triunfo, Lima - Perú).

La formulación interactiva de políticas se caracteriza por la participación de una variedad de actores no gubernamentales en la formulación de la política, quienes tienen la oportunidad de colaborar en la preparación, implementación y evaluación de la política a través de un proceso abierto y transparente, en el cual las decisiones definitivas incluirán –lo más posible– las contribuciones de los diversos actores.

Para el desarrollo de una agricultura urbana sostenible, tal participación multiactoral es particularmente importante, ya que involucra una gran diversidad de sistemas y actores relacionados (ej: proveedores de insumos, productores de vegetales, peces o animales, microempresarios, intermediarios y vendedores), y aborda muchas de las áreas de la gestión urbana (ej: planificación

del uso de los suelos, manejo ambiental y de residuos, desarrollo económico, salud pública, desarrollo social y comunal, programas de vivienda y la dirección de parques y estructuras verdes).

La participación multiactoral es de vital importancia para el desarrollo de una agricultura urbana sostenible

¿POR QUÉ APLICAR UNA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS INTERACTIVA Y MULTIACTORAL?

Está claro que escoger procesos de formulación de políticas más interactivos presentará un desafío para muchas ciudades, y tienen tanto ventajas como desventajas en comparación con las formas tradicionales de formulación de políticas.

Un enfoque interactivo y multiactoral para la formulación de políticas sobre agricultura urbana tiene –en principio y comparado con otros enfoques– los siguientes beneficios:

- Contribuye a una mayor gobernabilidad participativa, a la creación de nuevas relaciones público-privadas y ayuda a superar la brecha y a vencer la desconfianza entre los grupos ciudadanos y el gobierno.
- Permite un mejor análisis de la situación y una mejor calidad en la

Marielle Dubbeling y
Henk de Zeeuw
m.dubbeling@etcnl.nl

toma de decisiones (a través de una mejor comprensión de los asuntos prioritarios y de las necesidades de los diferentes actores involucrados, y de una mejor red de fuentes de conocimiento, información y experticia).

- Mejora la probabilidad de éxito y sostenibilidad de la implementación (a través de un aumento en la aceptación y apropiación de la política formulada, mejora los mecanismos y procesos de coordinación, y moviliza y agrupa los escasos recursos humanos, técnicos y financieros) (Hemmati, 2002).

- Ayuda a la mejora de las capacidades de solución de problemas de las instituciones participantes (Partners y Propper, 2004).

Por otro lado, la participación pública en la toma de decisiones:

- requiere de recursos humanos experimentados y de medios financieros adicionales;

- puede requerir de más tiempo que otros enfoques para permitir los cambios necesarios dentro de las culturas institucionales;

- puede resultar en un excesivo aumento de la influencia de algunos actores (especialmente cuando hay una falta de la transparencia durante todo el proceso).

Diferentes experiencias y evaluaciones apuntan que el aprecio por los procesos interactivos de formulación de políticas y sus resultados puede ser decepcionante si estos no se dirigen apropiadamente.

Las principales causas son la insuficiente preparación y planificación del proceso interactivo, escaso compromiso con el proceso por parte de instituciones participantes, y falta de transparencia y comunicación durante todo el proceso.

A pesar de la creciente atención para los procesos interactivos y multiactorales de formulación de políticas, pocas autoridades municipales y actores locales tienen experiencia con estos procesos (especialmente los relacionados a la agricultura urbana). Por tanto requieren de métodos y herramientas bien diseñados, asistencia técnica y capacitación de personal. A continuación se presentarán lecciones aprendidas de los socios de RUAF y de otras instituciones, y se brindarán e ilustrarán recomendaciones para

organizar procesos interactivos de formulación de políticas.

LECCIONES APRENDIDAS EN LA FORMULACIÓN INTERACTIVA DE POLÍTICAS

¿Hay lugar para visiones alternativas?

Antes de empezar un proceso interactivo de formulación de políticas, primero debemos preguntarnos si hay espacio suficiente para nuevas ideas, planes y acciones que se diferencien de las visiones dominantes y del estilo operativo del gobierno local. En otras palabras: ¿realmente hay lugar para la participación pública en la formulación de políticas? Si no es así, debe crearse mayor conciencia sobre los beneficios (y costos) de los procesos interactivos de formulación de políticas. Para ello, deben crearse y formalizarse espacios para la participación para facilitar la participación de segmentos de la población no organizados y que a menudo son excluidos (mujeres, inmigrantes, jóvenes por poner algunos ejemplos).

Preparándose para la participación activa.

Los actores involucrados podrían necesitar capacitación en cómo trabajar conjuntamente con personas con las que nunca antes se había trabajado. Por ejemplo, los productores urbanos pueden necesitar aprender a negociar con diferentes niveles de agencias del gobierno o fuera de él para conseguir sus objetivos. A menudo los agricultores urbanos no están del todo organizados y raramente participan dentro de agrupaciones representativas. Por lo tanto, se necesitan algunos esfuerzos especiales para poder involucrar activamente a los agricultores urbanos (especialmente a las mujeres y a los más pobres) en la formulación participativa de políticas y en procesos de planificación estratégica. Los líderes agrícolas informales tienen que ser identificados. Los grupos de agricultores tienen que ser puestos en contacto entre sí, tienen que organizarse “reuniones con grupos focales” especiales para analizar la situación y los intereses / perspectivas de los agricultores (lea sobre esto en la fase 2: “Análisis situacional”) y preparar sus propuestas para el proceso de formulación de políticas. En la experiencia de RUAF no es suficiente con involucrar a los representantes de

los agricultores en la misma capacitación del personal de los departamentos municipales, ONG, etc. Serán necesarias sesiones complementarias para atender sus perfiles y necesidades de aprendizaje específicas. Es más, es muy necesario realizar continuas capacitaciones en liderazgo enfocadas a reforzar las organizaciones de agricultores existentes y sus planificaciones de desarrollo estratégico. (En la próxima edición de la RAU se le brindará una atención especial al fortalecimiento de las organizaciones de productores urbanos).

Importancia de la organización.

El proceso debe ordenarse en un cronograma, responsabilidades y acuerdos sobre cómo y cuándo ocurrirá la participación para la formulación de políticas (por ejemplo en reuniones de debate trimestrales), y cómo tendrá lugar el monitoreo del progreso y los resultados. Es importante trabajar con un equipo de coordinación comprometido y capaz que tenga destreza en la mediación y solución de conflictos. Se requerirá de financiamiento para organizar las reuniones y la difusión de la información. Las actas de las discusiones, los acuerdos alcanzados y los resultados obtenidos deberían ser compartidos con todos los actores para fortalecer, en forma constante, la confianza, la cooperación y el compromiso.

Construyendo la franqueza y el respeto mutuo.

La comunicación y los procedimientos de toma de decisión abiertos y transparentes son importantes. Asimismo, todos los participantes deben tener una “mente abierta” respecto a las diferencias en los intereses y “culturas” de los diversos actores involucrados en el proceso. El respeto y el entendimiento mutuo deben ser vistos como la base para el diálogo y la negociación.

Actores adecuadamente escogidos.

Es importante identificar que actores deberían estar involucrados en el proceso de formulación de políticas (ver también la sección sobre “identificación y análisis de actores”). Para que sea eficaz, la política debe incluir a todas las instituciones, organizaciones y grupos que tienen algún “interés” en los asuntos que serán atendidos por dicha política, población afectada por esta política, organizaciones con un mandato regulador o con



Planificación estratégica del equipo de Accra

conocimientos técnicos relevantes, etc. En los Países Bajos, por ejemplo, el desarrollo de un plan municipal que busque combinar la producción agrícola en las áreas periurbanas con el almacenamiento de agua, esparcimiento, un parque natural u otro tipo de funciones requeriría de la participación de los agricultores periurbanos, la junta del agua, la municipalidad, la provincia, organizaciones de protección de la naturaleza local, organizaciones comunitarias y otros (Deelstra et al., 2006).

Necesidad de claridad en los procedimientos de toma de decisión.

Desde el inicio del proceso debe haber claridad respecto a qué se hará con los resultados del proceso interactivo de formulación de políticas así como quién tomará las decisiones formales. En Bulawayo (Zimbabue), por ejemplo, un foro multiactoral de agricultura urbana (apoyado por el socio de RUAF MDP, vea el artículo de Mubvami sobre Bulawayo) desarrolló un plan estratégico de la ciudad. Las recomendaciones del foro fueron presentadas a uno de los Comités Municipales que examinarán la propuesta (y la adaptarán donde sea necesario a su marco legal / institucional) y posteriormente presentarán el plan al Concejo Municipal en pleno que tomará las decisiones finales, formalizará el plan, dispondrá una partida presupuestal, etc.

Implementación inicial.

La implementación de algunas acciones iniciales a nivel local en una fase temprana del proceso que generen productos concretos en el corto plazo ayudará a reforzar el compromiso y la participación de los involucrados, especialmente agricultores y otros futuros beneficiarios, y creará un ambiente positivo para procesos más complejos y de largo plazo.

Presupuesto compartido; construyendo sobre los recursos disponibles.

Para poder implementar las políticas y los planes que resultarán del proceso de formulación de políticas, debe comenzarse, desde un inicio, a generar los recursos humanos y financieros requeridos. Las experiencias hasta la fecha indican que es crucial identificar los medios disponibles en las organizaciones y las instituciones participantes en el proceso a través de un presupuesto conjunto que incluya acciones prioritarias dentro de los programas institucionales y los planes operativos de estas organizaciones e instituciones. Por ejemplo, la inclusión temprana de la agricultura urbana en el presupuesto municipal de Rosario (Argentina) fue un factor esencial en la implementación de las acciones prioritarias identificadas en el proceso multiactoral (capacitación, apoyo comercial, etc.) y en el éxito del programa municipal de agricultura urbana (vea también el artículo de Terrile y Lattuca en este número).

EL PROCESO INTERACTIVO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS: PASO A PASO

A continuación se presentarán las diferentes fases y pasos aplicados por los socios de RUAF con la finalidad de ilustrar cómo podría verse un proceso interactivo y multiactoral de formulación de políticas. Los socios de RUAF asisten en la actualidad a 12 ciudades alrededor del mundo –en los próximos años este número crecerá a 18– en procesos multiactorales de formulación de políticas y planificación estratégicas (PMPEA) sobre agricultura urbana.

El proceso interactivo de formulación de políticas sobre agricultura urbana del PMPEA está construido alrededor de las siguientes fases (ver también la tabla 1):

Definición de un plan y procedimientos de trabajo: alcance de un acuerdo básico entre las instituciones y actores participantes, definición de

Tabla 1. Proceso Interactivo de Formulación de Políticas

Fases	Productos / Resultados
Definición del plan de trabajo y procedimientos	(1) Equipo facilitador constituido (2) Plan de trabajo elaborado (3) Estrategias de comunicación y participación definidas (4) Actores clave capacitados (5) Acuerdo básico entre el gobierno local y otros actores clave para embarcarse en un proceso de formulación de políticas
Análisis situacional	(1) Una revisión de datos secundarios sobre agricultura urbana (2) Un mapeo de uso de suelos (3) Una revisión de políticas (4) Una evaluación rápida de los principales sistemas de cultivo urbano (5) Un listado de actores (6) Informe resumen
Establecimiento de la agenda y fortalecimiento del marco institucional	(1) Foro multiactoral de agricultura urbana puesto en marcha (2) Agenda estratégica de la ciudad sobre AU formulada
Operacionalización	(1) Elaboración de planes estratégicos operativos para: - proyectos (piloto) - (re)formulación de políticas - Integración de la agricultura urbana dentro de programas y presupuestos institucionales
Implementación, monitoreo e innovación	(1) Proyectos implementados (2) Políticas (re)formuladas (3) Resultados, productos e impactos monitoreados y lecciones aprendidas (4) Estrategias existentes adaptadas y nuevas puestas en lugar de las antiguas

las estrategias de comunicación y procedimientos de trabajo, creación de un equipo facilitador y preparación de un plan de trabajo.

Análisis situacional: elaboración de un estudio exploratorio sobre la agricultura urbana en diversas partes de la ciudad, listado de actores, mapeo de suelos y revisión de políticas.

Establecimiento de la agenda y fortalecimiento del marco institucional: formulación de una agenda estratégica para la agricultura urbana y establecimiento de un marco institucional adecuado al proceso mutiactoral de formulación de políticas y planificación estratégica.

Operacionalización: diseño participativo, definición del presupuesto e implementación de los proyectos pilotos, (re)formulación de políticas y regulaciones sobre agricultura urbana e integración en los programas y presupuestos institucionales.

Implementación, monitoreo, adaptación / innovación: monitoreo del proceso y sus resultados, retroalimentación, adaptación e innovación.

FASE 1: COMENZANDO

Establecimiento del equipo facilitador, el plan de trabajo y los procedimientos. En la mayoría de las ciudades el primer paso en el proceso interactivo de formulación de políticas es la creación de un “grupo principal” que promoverá y guiará el proceso de formulación de políticas. Este equipo (que en Hyderabad, India es llamado “Equipo posibilitador del PMPEA”, y en Dakar, Senegal “Comité de Soporte Técnico”) será responsable de coordinar la implementación del análisis situacional y de facilitar el diálogo entre los diversos actores involucrados en el proceso. Es útil que este tipo de equipo facilitador esté integrado por funcionarios competentes de los departamentos municipales más relevantes, representantes de los grupos de productores urbanos, ONG o universidades. Por ejemplo, el Comité de Soporte Técnico de Pikine está conformado por 12 miembros, incluyendo un representante de una organización de agricultores, técnicos expertos de diversas organizaciones, algunos concejales municipales y el mismo alcalde.

El equipo definirá y acordará los objetivos, el proceso a seguir y los procedimientos de comunicación y de trabajo a ser aplicados; además de desarrollar un plan de trabajo para la implementación del proceso de formulación de políticas. El equipo también asegura que los recursos financieros y humanos requeridos estén disponibles para la implementación. Asimismo, los compromisos y contribuciones institucionales al proceso deben ser aclarados y –cuando sea posible– formalizados.

Capacitación. Tanto los miembros del equipo como los representantes de los diferentes actores clave que tomarán parte del proceso de formulación de políticas y de planeamiento estratégico organizarán y participarán en actividades de capacitación para reforzar sus capacidades de emprender diagnósticos participativos, diseñar estrategias de desarrollo eficaces, mejorar la mediación y negociación de conflictos, la implementación conjunta de acciones, y el monitoreo participativo orientado al aprendizaje.

Concienciación. Un prerrequisito importante para cualquier proceso de formulación de políticas relacionado a la agricultura urbana es el reconocimiento del valor, los beneficios y las necesidades de la agricultura urbana por parte de los líderes políticos y directores de organismos administrativos. Por lo tanto es necesario aumentar su grado de conciencia sobre el tema, y proporcionarles información adecuada sobre el papel de la agricultura urbana en el desarrollo sostenible de la ciudad, incluyendo datos de investigación sobre los impactos reales y potenciales tanto positivos como negativos de la agricultura urbana (hojas de datos) así como sobre sus contribuciones a los objetivos políticos existentes (resúmenes de políticas), también están los ejemplos de políticas y programas de agricultura urbana implementados por otras ciudades. El llevar a estas personas al campo para que se reúnan con agricultores urbanos y la organización de intercambios entre ciudades o de visitas de estudio sobre agricultura urbana también han resultado ser instrumentos muy eficaces. Las publicaciones sobre agricultura urbana en los medios de comunicación locales (artículos en los diarios, videos en la TV, programas de radio) también constituyen una estrategia eficaz.

Declaración para la promoción de la agricultura urbana y periurbana en Serilingampally, Hyderabad (India)

Nuestra visión es contribuir en la reducción de la pobreza urbana y la inseguridad alimentaria a través de la agricultura urbana y periurbana (AUP) sostenible y estimular una gobernabilidad participativa que incluya a las mujeres en la municipalidad de Serilingampally, Hyderabad.

Nos damos cuenta que:
La AUP es una actividad extensamente practicada en y alrededor de pueblos y ciudades en parcelas de terrenos con usos alternativos competitivos.
La AUP ha sido, en general, practicada informalmente sin los apropiados marcos políticos, legislativos e institucionales.
La AUP continuará jugando un papel significativo en el abordaje de temas como la seguridad alimentaria, la creación de empleo y generación de ingresos, la salud y nutrición y la mejora de las economías de áreas urbanas. Algunos gobiernos en la región han hecho importantes progresos al incorporar a la AUP dentro de sus planes de desarrollo urbano, mientras que otros están empezando a ponerse a la altura de este desafío.

Reconociendo,
la existencia y el aumento de la práctica de la AUP y notando los diversos desafíos que enfrenta, incluyendo:
la ausencia de políticas, la inadecuación y/o inconsistencia entre las políticas, legislación y arreglos institucionales existentes para la regulación de la AUP;
la limitada disponibilidad y acceso a recursos;
la falta de investigación; documentación y difusión de información, tanto nacional como regional; y
la necesidad de la sostenibilidad ambiental.

Aceptando,
que los desafíos precedentes requieren de una reforma inmediata y prudente de políticas, arreglos legislativos e institucionales para poder integrar eficazmente a la AUP en las actividades de planificación de la municipalidad de Serilingampally, Hyderabad.

Nosotros, por tanto,
hacemos un llamado por la promoción de una visión compartida de la AUP, que tome en cuenta las necesidades y condiciones específicas de la municipalidad de Serilingampally, Hyderabad, y por consiguiente nos comprometemos a desarrollar políticas e instrumentos apropiados que crearán un ambiente propicio y sensible al género para la integración de la AUP en nuestros procesos de planificación urbana.

Firmado por:
Sr. S.A. Kadhar Sabe, Oficial de Reforma Municipal (SWM) Hyderabad
Sra. Gayatri Ramachandran, DG EPTRI
Srta. Anna Matthew, Rectora de la Universidad Ruda Mistry
J. Venkatesh, HOD, Centro para la información y tecnología espacial JNTU

Fuente: Instituto Internacional de Manejo del Agua, Oficina Regional del Sur de Asia, Hyderabad, India 2006

Formalizando compromisos. Los principales tomadores de decisiones deberían preparar una declaración formal que deje en claro sus intenciones políticas respecto a la agricultura urbana y su apoyo para la formulación de políticas (nuevas o mejoradas) y

programas de acción para la agricultura urbana. (Vea el cuadro sobre Hyderabad).

FASE 2: ANÁLISIS SITUACIONAL: ESTUDIO EXPLORATORIO, REVISIÓN DE POLÍTICAS Y LISTADO DE ACTORES

Se realizará un análisis de la situación existente, de las políticas existentes y del marco institucional así como de los actores (¡y sus intereses!). Esto resultará en la identificación de los problemas y oportunidades clave para el desarrollo de tipos sostenibles de agricultura urbana y una selección o priorización de los asuntos que serán atendidos por la política municipal de agricultura urbana a ser formulada.

En el programa de RUAF el análisis situacional involucra los siguientes componentes:

- Una revisión de los datos secundarios disponibles sobre agricultura urbana en la ciudad.
- Mapeo del uso actual de suelos para la agricultura y de áreas vacantes que pueden ser usadas para la agricultura urbana en el futuro (utilizando mapeos comunitarios así como SIG).
- Una revisión de políticas y regulaciones relevantes para la agricultura urbana.
- Una rápida evaluación participativa y diferenciada por género de los principales sistemas urbanos de cultivo (en áreas seleccionadas).
- Un listado de los actores de la agricultura urbana.

La revisión de los datos secundarios disponibles proveerá información sobre la presencia de la agricultura urbana en y alrededor de la ciudad, los principales tipos de cultivo urbano, y una visión general del conocimiento existente (y los vacíos en esos conocimientos) respecto a los impactos verdaderos y potenciales de la agricultura urbana y sobre otros temas que necesitan atención en el proceso de planificación.

El mapeo de uso de suelos suministrará información sobre la ubicación de los diversos tipos de agricultura urbana y la conveniencia de las áreas vacantes disponibles para el uso agrícola por parte de los pobres urbanos, brindando una base para la inclusión de la agricultura urbana en la planificación física y de uso de suelos de la municipalidad y para el diseño de estrategias que aumenten

el acceso de los pobres urbanos a espacios disponibles y apropiados para la producción de alimentos.



ETC RUAF

Intercambio de experiencias entre los oficiales de capacitación de RUAF

Análisis situacional en Accra (Ghana)

Un estudio exploratorio sobre la agricultura urbana en la metrópoli de Accra (realizado entre setiembre y junio de 2005) articuló cuatro componentes: (1) inventario sobre la agricultura urbana (2) mapeo de uso de suelos y SIG (3) revisión y análisis de los marcos políticos y legislativos para la agricultura urbana, y (4) listado y análisis de actores. A partir de este estudio se produjeron dos documentos que incluyeron un informe de estudio más extenso para la discusión con los actores identificados y una narrativa política preparada en consulta con los formuladores de políticas. El estudio exploratorio reveló el fenómeno de la agricultura urbana en la metrópoli de Accra y destacó las limitaciones para su desarrollo, sobre todo en relación al crecimiento urbano y el incremento del valor de otros usos del suelo. Actualmente no existen políticas específicas para la agricultura urbana, sin embargo, las ordenanzas y regulaciones del Área Metropolitana de Accra establecen límites para la producción ganadera (obviamente debido a preocupaciones por la salud y el ambiente). Las estrategias para implementar un programa de agricultura urbana en Accra tendrán que ser abordadas desde una perspectiva de creación de conciencia, cabildeo, negociación y fortalecimiento de capacidades, además de una revisión de las políticas existentes, el desarrollo de nuevas políticas y el luchar por la integración de las actividades ganaderas dentro de la planificación de uso del suelo.

Fuente: Larbi, T., O. Cofie y T. Schutz, 2005. Informe de Porgreso RUAF julio -- septiembre de 2005. International Water Management Institute, oficina Regional para África, Accra-Ghana. (Vea también el artículo sobre Ghana en esta edición.)

La revisión de políticas y regulaciones actuales es provechosa para:

- identificar normas restrictivas anticuadas o innecesarias y regulaciones para la agricultura urbana (ordenanzas municipales, regulaciones de zonificación, etc.) que deberían ser cambiadas o adaptadas (ver en esta edición el artículo de Azuba),
- identificar inconsistencias en políticas de diferentes sectores (ej: salud pública, gestión ambiental, desarrollo económico) y políticas de diferentes niveles (local versus nacional -como demuestra el artículo de Lovo y Pereira Costa) en el tratamiento de la agricultura urbana (vea también en este número el artículo de Foeken). Identificando además las oportunidades para integrar mejor la agricultura urbana en estas políticas sectoriales,
- identificar qué medidas políticas existentes funcionan mejor (eficacia, costos de imposición, etc.). Los proyectos innovadores y las experiencias ganadas en otras ciudades son fuentes valiosas para identificar estrategias e instrumentos políticos eficaces.

La valoración rápida de los principales sistemas de agricultura urbana presentes en algunas de las áreas seleccionadas proporcionará un mejor entendimiento de las características principales de los tipos de agricultura urbana existentes (horticultura, silvicultura, ganadería, acuicultura, sistemas mixtos) y de sus actividades (insumos/ reciclaje, producción, procesamiento, comercialización), sus problemas principales y potenciales de desarrollo así como también las perspectivas de los agricultores urbanos (hombres y mujeres) sobre sus principales limitaciones y necesidades de apoyo.

El listado de actores dentro de la agricultura urbana es útil: para identificar qué actores realmente están involucrados en la agricultura urbana – o son importantes de involucrar– y evaluar sus mandatos, opiniones, intereses, recursos disponibles y contribuciones potenciales al proceso del PMPEA. Algunas preguntas claves para identificar actores pueden ser: ¿Quiénes son/dónde están los verdaderos agricultores urbanos? ¿Qué otras categorías de la población tienen un ávido interés por la agricultura urbana?

Lecciones aprendidas en la organización de un foro multiactoral en Lima (Perú)

En Villa María del Triunfo, Lima, se creó un foro de agricultura urbana en mayo de 2006. El foro está conformado por 20 organizaciones e instituciones (incluyendo universidades, ONG, OCB y grupos de productores urbanos, instituciones gubernamentales, organizaciones internacionales, como FAO, y empresas privadas). El equipo local y de facilitación actúa como la secretaría del foro. El foro se reúne con regularidad para desarrollar una agenda estratégica de la ciudad para la agricultura urbana, la que será finalizada en octubre de 2006. IPES, una ONG peruana y socia de RUAF, apoya al foro e identificó las siguientes lecciones relacionadas con su éxito:

- Los actores que participan del foro están muy motivados para continuar el desarrollo de la agricultura urbana, como consecuencia de actividades previas de concienciación y sensibilización desarrolladas por el equipo facilitador durante la etapa de análisis situacional. Por ejemplo, una ONG que trabaja temas de diseño y planificación urbana está interesada en integrar la agricultura urbana en el (re)diseño de barrios.

- Como resultado, los actores incorporaron la agenda estratégica dentro de sus actividades institucionales.

- El día y hora de las reuniones son establecidas por los miembros de foro y las reuniones son planificadas y moderadas en forma adecuada. El programa siempre incluye el uso de dinámicas y la presentación del material audiovisual de experiencias de agricultura urbana en otras ciudades de América Latina.

- El foro también planifica otras actividades como visitas de intercambio.

- El equipo facilitador envía correos electrónicos recordatorios cálidos y amigables a los miembros del Foro o los llama personalmente para motivarlos a asistir a todas las reuniones. Es muy importante crear una relación amical y de confianza con cada miembro.

- Las discusiones y acuerdos alcanzados en las reuniones son documentados y enviados a todos los miembros después de cada reunión.

Comunicación personal: Gunther Merzthal, IPES-Promoción del Desarrollo Sostenible, setiembre 2006. Vea el artículo de Merzthal, Soto, Barriga y Ruiz en esta edición.

¿Quién más podría ser afectado (positiva o negativamente) con una política de la



Ivana Lovo

Llenando cuestionarios en Gobernador Valadares

agricultura urbana? ¿Quién representa los intereses de estas personas? ¿Qué organizaciones e instituciones juegan – o tienen que jugar – un papel en el desarrollo de la agricultura urbana (debido a su mandato, conocimiento y experiencia, recursos, representación, etc.). ¿Quién podría movilizarse a favor o en contra de una nueva política de agricultura urbana?

- para analizar las relaciones entre los diversos actores, incluyendo cooperaciones y conflictos;
- para proporcionar una base para el diseño de estrategias eficaces para facilitar la participación de actores relevantes y mejorar la comunicación y el entendimiento mutuo entre los numerosos participantes del PMPEA, haciendo que sea más fácil para los actores aprender el uno del otro.

Desarrollo de un documento político

Basándose en los resultados del análisis situacional se elabora un informe sumario o documento político que incluye presentación de los datos claves de la agricultura urbana en la ciudad (presencia, tipos y locaciones), limitaciones importantes encontradas por (varios tipos de) agricultores urbanos y otros actores, identificación del potencial de (varios tipos de) agricultura urbana para alcanzarlos objetivos políticos de la municipalidad, las consecuencias negativas esperadas de la no intervención / continuación de las presentes políticas, y

un esbozo de la agenda estratégica de la ciudad para la agricultura urbana.

FASE 3: AJUSTANDO LA AGENDA Y CONSTRUYENDO EL MARCO INSTITUCIONAL

Las conclusiones del estudio exploratorio son compartidas con todos los actores identificados para:

- a. informarlos sobre el contexto actual (presencia, tipos, problemas y potenciales) de la agricultura urbana en la ciudad,
- b. aumentar su participación en el PMPEA y su compromiso de contribuir activamente al proceso de formulación de política y de planificación estratégica,
- c. crear una buena base para comenzar la formulación de una política municipal para la agricultura urbana.

El listado de problemas y oportunidades claves para el desarrollo sostenible de la agricultura urbana que fue identificado durante la Fase 2 servirá como el insumo principal para la discusión y selección de los temas clave que necesitan ser atendidos por la política de agricultura urbana y para la identificación de las posibles acciones (medidas/instrumentos políticos) para cada tema.

Se formula una visión de largo plazo sobre el desarrollo deseado para la agricultura urbana en la ciudad, se priorizan temas claves para la intervención política y se definen los objetivos y estrategias principales para la política municipal de agricultura urbana (vea también el artículo de De Zeeuw y Wilbers en esta edición).

Esto podría ser desarrollado mediante:

(1) La organización de reuniones/talleres o consultas focalizadas con los diferentes actores para:

- discutir a fondo sobre los problemas/temas más importantes identificados por el estudio exploratorio y explorar alternativas de soluciones y estrategias de intervención,
- discutir sobre sus posibles roles e identificar recursos humanos y financieros disponibles para apoyar el desarrollo de un programa agrícola urbano, y para comprobar/reforzar sus compromisos iniciales
- discutir sobre la organización deseada para el programa de agricultura urbana previsto.

- (2) La constitución de un foro multiactoral de agricultura urbana con los siguientes objetivos y tareas:
- llenar el vacío de comunicación entre los diversos actores involucrados en la agricultura urbana y funcionar como una plataforma más permanente para el intercambio de información y diálogo,
 - coordinar la planificación,

Planificación estratégica en Pikine (Senegal)

Un foro multiactoral en Pikine fue organizado por la municipalidad de Pikine e involucró a concejales municipales, productores urbanos, miembros del Comité de Apoyo Técnico, autoridades ambientales, agrícolas y de planificación, ONG y OCB. Discutiendo sobre el análisis situacional, los participantes del foro identificaron las principales limitaciones para el desarrollo de la agricultura urbana: (1) acceso al agua, y a otros insumos y equipos; (2) acceso al suelo y (3) normas y regulaciones. Se decidió continuar los estudios y discutir estos temas en tres grupos de trabajo que tuvieron que elaborar un plan estratégico sobre cómo abordar las limitaciones identificadas haciendo un uso óptimo de los potenciales existentes en cada área.

También se dedicó una sesión del foro al funcionamiento de los grupos de trabajo y se lograron acuerdos sobre el perfil requerido para los miembros, sus papeles y responsabilidades, las actividades a ser implementadas y el perfil y las tareas del coordinador del grupo de trabajo.

Después de la reunión de foro y siguiendo a la conformación de los grupos de trabajo, el Instituto Africano para la Gestión Urbana (IAGU) organizó una sesión de capacitación en planeamiento estratégico para los miembros de los grupos de trabajo. IAGU apoyó además cuatro reuniones realizadas con cada grupo, aplicando herramientas de la Agenda 21 local para la planificación estratégica. Cada grupo de trabajo desarrolló un plan estratégico relacionado con su tema principal. Una segunda reunión del foro fue organizada en junio de 2006 para compartir los resultados de los grupos de trabajo con todos los actores y para priorizar las acciones a ser implementadas.

Fuente: Sy Moussa y F. Gueye, 2006. Informe de Progreso RUAF enero – mayo de 2006. IAGU, Dakar, Senegal. IAGU, Dakar, Senegal.

implementación y el monitoreo de una agenda concertada de la ciudad para la agricultura urbana,

- estimular la institucionalización de tales actividades.

El foro debería funcionar preferentemente con un estatus formal y con compromisos institucionales (la participación debería incluirse en las agendas institucionales de los miembros). También se podrían movilizar recursos externos involucrando a agencias de cooperación en el foro.

Una de las primeras actividades del foro debería ser acordar la agenda estratégica de la ciudad para la agricultura urbana. Esta agenda debería incluir:

1. la decisión formal de diseñar y adoptar una política y un programa municipal de agricultura urbana
2. la visión de la ciudad: ¿por qué queremos apoyar a la agricultura urbana? (¿cuáles son nuestros objetivos políticos?)
3. los temas claves: ¿cuáles son los principales temas que abordará la intervención política?
4. la identificación de las principales estrategias o instrumentos a ser aplicados y una evaluación de sus posibles impactos, junto con un examen de sus implicaciones institucionales. En la mayor parte de casos, las estrategias o los instrumentos propuestos se superponen y complementan el uno al otro (estos incluyen instrumentos de diseño, legales, económicos, educativos o comunicativos (vea el artículo de De Zeeuw y Wilbers en esta edición).

FASE 4: OPERACIONALIZACIÓN

El siguiente paso será operacionalizar la agenda estratégica de la ciudad en una política municipal, con planes estratégicos y proyectos concretos de agricultura urbana, normas y regulaciones adecuadas, planes de zonificación, etc.

Sobre la base de la agenda estratégica de la ciudad, el foro definirá asignaciones específicas a los grupos multiactorales de trabajo que desarrollarán la agenda estratégica en planes operativos y proyectos concretos, normas y regulaciones adecuadas para la agricultura urbana, planes revisados de zonificación, etc. Las asignaciones deben ser formuladas claramente y pueden

ocuparse de la puesta en marcha de las estrategias identificadas, el mapeo de los recursos financieros disponibles y potenciales necesarios para su implementación o el diseño de mecanismos eficaces para coordinar y monitorear la implementación. Los resultados de los grupos de trabajo serán presentados en el foro para debatirse y lograr acuerdos.

Las políticas municipales de agricultura urbana desarrolladas por diversas ciudades involucraron:

- la creación y apoyo a huertos y jardines comunales;
- el establecimiento de mercados de agricultores;
- el fortalecimiento y capacitación para organizaciones de productores urbanos;
- la integración de la agricultura urbana en el plan de desarrollo de ciudad;
- la revisión de la zonificación y de los planes de uso de suelos y el desarrollo de regulaciones para ceder terrenos públicos y privados para la agricultura urbana;
- el suministro de incentivos económicos (reducción de impuestos y tarifas de agua) para la agricultura urbana, etc. (Vea los artículos de De Zeeuw, Dubbeling, Van Veenhuizen y Wilbers en esta edición, así como los artículos de Lovo y Perreira Costa sobre Gobernador Valadares, y Terrile y Lattuca sobre Rosario).

Debe prestarse especial atención a asegurar la sostenibilidad y la consolidación de la política y el programa de agricultura urbana más allá del período de una administración política dada (vea también los artículos de Lovo y Pereira y Homem de Carvalho en esta edición) y planear para futuros cambios de escala del programa de agricultura urbana: de trabajar con un pequeño grupo de beneficiarios a trabajar con un número más grande de gente; de trabajar en uno o unos cuantos distritos de la ciudad, a trabajar en numerosos distritos.

Un modo de aumentar la continuidad del programa de agricultura urbana es creando una base institucional para la agricultura urbana dentro de la estructura municipal e incluirla en el plan de desarrollo estratégico de la ciudad.

Otro punto importante es brindarle la suficiente atención a la integración de

Planificación, implementación y monitoreo de lineamientos políticos en Pekín (China)

Para implementar y monitorear los lineamientos políticos para la agricultura urbana formulados en Pekín (China) se tomaron las siguientes medidas:

La aceleración del proceso de planificación para la agricultura urbana es actualmente la tarea principal de las agencias gubernamentales involucradas. Para alcanzar este objetivo, es necesaria la colaboración y coordinación cercana entre varios departamentos y funcionarios, así como el involucramiento directo de los agricultores urbanos, empresas y la asociación de agroturismo, entre otros actores.

Los gobiernos locales reforzarán el monitoreo y la implementación de estas actividades y establecerán un sistema de evaluación de impactos. La participación y la autoevaluación son partes necesarias de este sistema.

Vea el artículo de Jianming C., L. Shenghe, Y. Zhenshan, Y. Hong-Kong y J. Fang en esta edición.

la agricultura urbana en los programas institucionales de los diversos actores institucionales que participan del foro multiactoral (incluyendo la municipalidad), asignando un presupuesto especial para este fin. La universidad participante puede, por ejemplo, dedicarse al desarrollo de planes de capacitación en agricultura urbana; una cooperativa de crédito podría querer abrir una línea de crédito para la agricultura urbana; mientras que una ONG puede proporcionar capacitación técnica para los productores urbanos.

La planificación de acciones y proyectos que den resultados concretos en el corto plazo es importante para motivar y asegurar el interés continuo de los actores involucrados. Esto también proporciona un espacio para aprender haciendo, y proveer información valiosa para la formulación de futuras políticas y el diseño de actividades de largo plazo.

FASE 5: IMPLEMENTACIÓN, MONITOREO, ADAPTACIÓN E INNOVACIÓN

La implementación de proyectos y la formulación de políticas puede ser coordinada por un grupo de trabajo especial (compuesto por representantes del foro y de diversos departamentos municipales). Los progresos y resultados

deben ser comunicados con regularidad al foro (por ejemplo en reuniones trimestrales o anuales - vea también el artículo de Lovo y Perreira Costa en esta edición), resultando en la revisión de planes de acción o en la definición de nuevos proyectos y políticas.

El diseño de procedimientos participativos de monitoreo y evaluación es una parte integral de cualquier proceso interactivo de formulación de políticas y su aplicación debería comenzar desde los inicios del proceso. Los métodos y los resultados del monitoreo deberán ser definidos; asignando tiempo y fondos para este propósito.

Las actividades de monitoreo y evaluación permiten la revisión y la mejora (adaptación e innovación) de las estrategias/metodologías utilizadas para alcanzar los resultados deseados de las intervenciones al documentar y compartir las lecciones aprendidas - tanto de sus éxitos como de sus fracasos -. También permiten que los actores sigan de cerca los impactos de las acciones implementadas, evalúen el grado en el cual estos corresponden a los objetivos de la política recientemente definida (por ejemplo, contribuciones al alivio de la pobreza y la seguridad alimentaria), comuniquen los esfuerzos exitosos a un público más amplio, y creen oportunidades para un cambio mayor. El monitoreo y la evaluación pueden ser beneficiosos al incluir puntos de vista tanto internos como externos y debería ser desarrollado con una perspectiva de género.

Varias ciudades se encuentran desarrollando indicadores realistas y fáciles de medir para monitorear los impactos de los proyectos de agricultura urbana y de otras medidas políticas de seguridad alimentaria y nutrición, generación de ingresos y empleos, inclusión social de grupos marginales, organización y acceso mejorado a recursos productivos, aumento del reciclaje de desechos urbanos y del enverdecimiento urbano, etc.

Sin embargo, es necesario brindarle más atención al monitoreo participativo del proceso de formulación de políticas y a su implementación. Esta es la razón por la que los socios locales

involucrados en el programa RUAF también aplican instrumentos, desde el principio del proceso interactivo de formulación de políticas, PMPEA, para examinar periódicamente la comunicación y la cooperación entre los actores, y el progreso hecho en la realización de los diversos compromisos de los socios involucrados. También analizan los cambios que han ocurrido en las numerosas organizaciones participantes, el grado de participación de los futuros beneficiarios y las consideraciones de género. Para hacerlo, aplican métodos como el "monitoreo de cambio participativo" y "el diario de alcances" (Earl et al., 2001).

Las actividades de monitoreo y evaluación son muy útiles para revisar, mejorar, documentar y extraer lecciones aprendidas de un proceso de intervención

Así, el desarrollo y la institucionalización de un proceso interactivo de formulación de políticas va de la mano con el desarrollo y la institucionalización de la agricultura urbana. Este artículo ha descrito los principios, fases y desafíos de un proceso interactivo de formulación de políticas (PMPEA) para la agricultura urbana. Los artículos siguientes describirán de manera más detallada experiencias ganadas por socios de RUAF en varias ciudades y proporcionarán mayores elementos para entender cómo desarrollar y promover este tipo de proceso.

Referencias

- Deelstra, T. D. Boyd and M. van den Biggelaar. 2006. Multifunctional Land Use, Promoting Urban Agriculture in Europe. In: R. van Veenhuizen. 2006. Cities Farming for the Future: Urban Agriculture for Green and Productive Cities, RUAF Foundation/IDRC/IIRR.
- Hemmati, M. (with contributions from F. Dodds, J. Enayati and J. McHarry), 2002. Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict. Earthscan. London, UK.
- Partners and Propper, 2004. Verslag Afronding "initiatieffase" opstelling regeling burgerparticipatie gemeente Westervoort.
- Earl, S., F. Carden & T. Smutylo. 2001.-Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs. Ottawa: International Development and Research Centre (IDRC).

Integrando la agricultura urbana en las agendas municipales: Experiencias en Lima, Perú

En Perú, y especialmente en Lima Metropolitana, la urbanización es intensa. Las migraciones masivas han resultado en una urbanización de la pobreza, que en el caso de Lima se concentra en los conos de la ciudad. En este contexto de interfase rural-urbana empobrecida, la agricultura urbana es una alternativa promisoría que puede ayudar a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la lucha contra la pobreza y promover la seguridad alimentaria. Este artículo describe las experiencias de dos distritos de Lima Metropolitana⁽¹⁾: Villa María del Triunfo y Lurigancho-Chosica.



IPES

Mapeo de suelos en Villa María del Triunfo

En 1999, la Municipalidad de Villa María del Triunfo comenzó a involucrarse en el tema de la agricultura urbana, identificando la necesidad de desarrollar una política municipal para promoverla como una actividad estratégica. El proceso fue apoyado por organizaciones regionales e internacionales que promueven la agricultura urbana, tales como el Programa Ciudades Alimentando a su Gente del Centro Internacional de Investigación del Desarrollo (IDRC/CFP Canadá), el Programa de Gestión Urbana (PGU-ALC) de ONU-HÁBITAT, IPES – Promoción del Desarrollo Sostenible y el Centro de Recursos en Agricultura Urbana y Seguridad Alimentaria (Fundación RUAF). Desde 2003, el programa Cosecha Urbana del Centro Internacional de la Papa en

Lima (una iniciativa de CGIAR⁽²⁾) ha venido implementando un proyecto en la Municipalidad de Lurigancho-Chosica y en la Municipalidad de Santa María de Huachipa con el objetivo de promover la agricultura urbana como un componente positivo, productivo y esencial dentro de una ciudad sostenible; así como su integración dentro de la administración municipal urbana. El propósito de su programa modelo es sensibilizar, facilitar apoyo, fortalecer capacidades y ofrecer herramientas a los gobiernos municipales para implementar programas y políticas de agricultura urbana.

VILLA MARÍA DEL TRIUNFO

En el Distrito de Villa María del Triunfo se ubica a 17 km. al sur de Lima Metropolitana en el Perú. Actualmente cuenta con aproximadamente 367,845 habitantes (52% son mujeres). Su zona urbana ocupa solo un tercio del territorio municipal, mientras que el resto está ocupado por cerros y quebradas desérticas. El 57,3 % de la población se encuentra en situación de pobreza y el 22,20% en situación de pobreza extrema (FONCODES. 2000). La tasa de desnutrición bordea el 15% y por lo menos el 23% de los niños menores de 8 años padecen de desnutrición crónica. El 77% de la población económicamente activa de la ciudad desarrolla actividades de comercio formal e informal, el 18% actividades de servicio y sólo el 5% actividades productivas (industria y manufactura) (VMT et al. 2005).

Villa María cuenta con una tradición organizativa y una alta participación de hombres y mujeres basados en la ayuda

mutua, la solidaridad y el trabajo comunal. En este contexto el Municipio elaboró una estrategia que contribuya a mejorar la seguridad alimentaria de los más pobres, complementando y diversificando el consumo de alimentos en cantidad y calidad y permitiendo la generación de ingresos familiares complementarios. En 1999, el Alcalde de Villa María del Triunfo⁽³⁾ y algunos regidores (concejales) iniciaron un proceso que les permitió incrementar sus conocimientos sobre la contribución de la agricultura urbana para combatir la pobreza y otros problemas generados por el proceso de urbanización y reflexionar sobre sus potenciales y riesgos. Compartieron sus lecciones aprendidas y participaron de eventos y espacios de reflexión/discusión regionales con diversas ciudades latinoamericanas que venían implementando programas/proyectos municipales de agricultura urbana⁽⁴⁾.

AGRICULTURA URBANA EN EL PLAN DE DESARROLLO DE LA CIUDAD

El incremento de conocimiento sobre los impactos de la agricultura urbana en la gestión urbana de las ciudades y el conocimiento de experiencias implementadas por otros gobiernos locales de América Latina y el Caribe, fueron el detonante que motivó a las autoridades locales a incorporar la agricultura urbana en la línea estratégica Distrito Saludable del Plan de Desarrollo Integral del distrito para el 2001-2010.

La Municipalidad de Villa María del Triunfo fiel a su tradición organizativa impulsó un

Este artículo es una combinación de dos artículos:

- 1) "Villa María del Triunfo: Desarrollando una Política Municipal en Agricultura Urbana", de Gunther Merzthal y Noemí Soto (IPES/ Fundación RUAF), y Raquel Barriga, y Paula Ruíz (Municipalidad de Villa María del Triunfo)
- 2) "En busca de la integración de la agricultura urbana en las agendas municipales: una experiencia en el distrito de Lurigancho-Chosica, Lima-Perú", de Blanca Arce y Gordon Prain (Programa Cosecha Urbana - Centro Internacional de la Papa) y Miguel Salvo (del Programa Cosecha Urbana y de la Universidad Politécnica de Madrid)

Contacto:
Gunther Merzthal
au@ipes.org.pe

proceso concertado para la elaboración de dicho Plan con la activa participación de organizaciones, líderes y representantes de toda la sociedad civil. Con esta base en Julio del año 2000 se creó el Programa Municipal para la promoción de la Agricultura Urbana y la Protección del Medio Ambiente (PAU), alojado en la Dirección de Desarrollo Humano de la Municipalidad, facilitando la incorporación de la temática en la estructura municipal.

En el 2004, durante un proceso de reestructuración de los órganos internos municipales, el Consejo Municipal y el Alcalde de Villa María del Triunfo decidieron darle mayor énfasis a la promoción de la agricultura urbana y convirtieron el PAU en una Subgerencia (órgano de línea de tercer nivel jerárquico), dependiente de la Gerencia de Desarrollo Económico Local (vea la figura 1). Ese año la Municipalidad destinó aproximadamente USD 35,000 del rubro de inversiones del presupuesto municipal como fondos de co-financiamiento para diversas actividades de AU (producción de insumos, producción, transformación y comercialización). Dicho monto no incluye los gastos en recursos humanos y logísticos de la Subgerencia de AU, valorizados en USD 20,000. Esta contribución representa el 2% del presupuesto municipal.

Asimismo la Municipalidad, en alianza con organizaciones locales, viene gestionando recursos provenientes de la cooperación local para el desarrollo de proyectos de agricultura urbana.

La Sub Gerencia de agricultura urbana prioriza tres ejes de trabajo:

Fortalecimiento de capacidades.

Comprende actividades de promoción, organización, capacitación y orientación de los/as agricultores/as urbanos, la documentación de actividades, la sistematización y elaboración de diagnósticos, estudios e investigaciones y todos aquellos programas de intercambio de experiencias locales, nacionales e internacionales.

Desarrollo productivo. Comprende actividades ligadas a la asistencia técnica, la implementación de proyectos demostrativos, la identificación y sesión de uso de terrenos vacantes y el apoyo a la comercialización.

Mejora del entorno institucional.

Comprende, las alianzas locales, nacionales e internacionales que impulsan, la promoción de políticas, ordenanzas en favor de la agricultura urbana así como las actividades y la gestión financiera para los proyectos priorizados. También se incluyen las

actividades de concertación y participación en los planes de desarrollo distrital y las plataformas que de ella se deriven.

El grupo objetivo de la Subgerencia de agricultura urbana son los actuales agricultores/as urbanos de las zonas y los sectores más vulnerables de la población entre los que se encuentran mujeres jefas de familia, madres adolescentes, niños y niñas que trabajan y las personas discapacitadas.

Desafortunadamente, este proceso inicial sólo se basó en el apoyo político y careció de datos cuantitativos y cualitativos sobre la situación de los agricultores urbanos. Esta falta de información limitó los resultados e impactos de las actividades puesto que estas no tenían un enfoque estratégico, ni respondían siempre a las necesidades reales y a los temas prioritarios de los diferentes grupos de agricultores urbanos. Por otro lado, los recursos humanos y financieros también fueron escasos por lo que también limitaron los esfuerzos para satisfacer las necesidades y demandas de los agricultores urbanos.

Este proceso movilizó a un amplio grupo de actores de la agricultura urbana

INCLUSIÓN DE LA AGRICULTURA URBANA EN LOS PLANES SECTORIALES Y TEMÁTICOS

Durante el 2004 la Municipalidad de Villa María del Triunfo convocó a diversas instituciones para elaborar el Plan Concertado de Desarrollo Económico del distrito. Para la elaboración del Plan se trabajó con cuatro sectores: Comercio, Servicios, Producción y Agricultura Urbana. La inclusión de la agricultura urbana como un sector fue muy debatida por los actores involucrados. La decisión final se tomó con base a las siguientes consideraciones:

- a. La voluntad política expresa de promover la agricultura urbana.
- b. La disponibilidad de áreas vacantes.
- c. La existencia en todas las zonas de prácticas de agricultura urbana como manifestación d. cultural y tradicional de la población.
- d. Como una estrategia de generación de ingresos posible y factible de baja inversión.
- e. Como estrategia de lucha contra la pobreza.

La metodología de elaboración del plan incluyó una primera jornada para la presentación de la propuesta y un primer análisis FODA. La presencia de los agricultores urbanos de todas las zonas del

municipio permitió ratificar como correcta la decisión tomada. Los agricultores, con una mayoritaria presencia de mujeres, participaron activamente durante todo el proceso de formulación del Plan y su presentación en diferentes espacios. Este proceso ayudó mucho a que los actores locales de todas las zonas conozcan los problemas y alternativas de solución propuestas por los agricultores urbanos. Si bien los problemas en las zonas eran similares, el proceso ayudó a fortalecer la cohesión del grupo, y a desarrollar identidad entre los agricultores, dado que carecían de una organización.

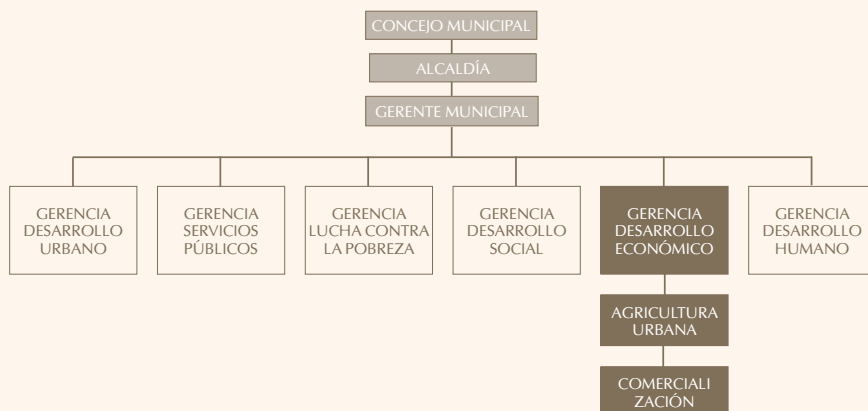
El Plan se focalizó en la comercialización pero no abordó actividades productivas ni de transformación. Además, al no existir datos sobre la situación real de la agricultura urbana en el distrito, el Plan se basó principalmente en las percepciones de quienes lo formulan.

Habiendo hecho algunos progresos en el tema pero siempre concientes de las limitaciones del proceso, la municipalidad de Villa María del Triunfo –con el apoyo de IPES/ RUAF (a través del Programa Ciudades Cultivando para el Futuro)– comenzó la revisión de su política de agricultura urbana e inició la formulación del Plan Estratégico para la Agricultura Urbana. Este proceso incluyó la participación activa de agricultores urbanos y de otros actores locales.

El Plan Estratégico se basó en un análisis de información cuantitativa y cualitativa sobre la agricultura urbana, una evaluación de las necesidades, percepciones y prácticas de los productores urbanos a través de un diagnóstico participativo. El proceso permitió la definición de temas clave y estrategias de intervención para superar los problemas identificados y promover los potenciales de la agricultura urbana en Villa María. El plan busca en un primer momento fortalecer y consolidar las actividades existentes.

Este proceso ha animado la formación de una red de agricultores urbanos, fortaleciendo las capacidades (técnicas, metodológicas, participativas y enfoque de género, etc.) del equipo de la Subgerencia de Agricultura Urbana y ha movilizado a un amplio grupo de actores en torno al tema de la agricultura en la ciudad. Todos estos actores han participado activamente en la formulación del Plan Estratégico y contribuirán en su implementación a través del Foro de Agricultura Urbana de la ciudad, creado en junio de 2006. El Foro cuenta con una

Figura 1: Organigrama de la municipalidad de Villa María del Triunfo en 2004



estructura funcional y está formado por 20 organizaciones e instituciones (como universidades, ONG, OCB, instituciones del gobierno, organizaciones internacionales, como FAO, y empresas privadas). El Plan Estratégico permitirá una intervención estratégica y consensuada, optimizando recursos humanos y financieros a favor de la agricultura urbana.

LURIGANCHO-CHOSICA

El distrito de Lurigancho-Chosica se encuentra en la cuenca del Río Rímac, 13 km al este del centro de Lima. Cuenta con una población aproximada de 125,000 habitantes. Las tasas de empleo agrícola alcanzan el 10% de los mayores de 15 años, mientras que los empleados en el rubro de servicios alcanzan un 65%. El 32% de los niños menores de 6 años sufren de desnutrición crónica (INEI, 1993). Es uno de los distritos más extensos y menos urbanizados de la Provincia de Lima. La mayoría de los terrenos agrícolas (cerca del 45% del área del distrito) se encuentran en la parte plana (valle), donde coexiste una amplia variedad de actividades de agricultura urbana desarrolladas como un medio de vida para enfrentar la pobreza urbana. El distrito provee cerca del 25% de las hortalizas para Lima Metropolitana e incluye la crianza de animales menores (aves, cuyes, conejos, cerdos, entre otros) y animales mayores (bovinos, ovinos, cabras). (Arce y Prain, 2005) En este contexto a fines de 2003 el municipio del distrito de Lurigancho-Chosica con el apoyo de Cosecha Urbana inició el proceso de legislación para la AU. La estrategia fue promoverla como una forma de enfrentar la pobreza urbana, generando ingresos e incrementando la seguridad alimentaria y contribuyendo a un ambiente urbano, sano y verde, como forma de asegurar un crecimiento sostenible de las ciudades.

APRENDIZAJE SOBRE LA AGRICULTURA URBANA

Este proceso tuvo como estrategia de partida sensibilizar a las autoridades municipales (alcalde, gerentes, regidores) e instituciones locales (asociaciones de productores, junta de usuarios de riego) sobre la realidad de las familias que dependen de la agricultura como su medio de vida. Desde fines del 2003 se han realizado dos talleres internacionales para alcaldes, co-organizados con IPES, donde se compartieron experiencias en ciudades latinoamericanas en el desarrollo de la AU para combatir la pobreza y otros problemas generados por el proceso de urbanización. Como resultado de estos talleres, los alcaldes firmaron compromisos para promover la AU en sus ciudades y distritos. El trabajo conjunto con la municipalidad de Lurigancho-Chosica que llevó a identificar la promoción de la AU como una acción estratégica municipal se desarrolló a través de la:

- Elaboración de un programa de identificación de los actores claves que permitió su ubicación y seguimiento en la municipalidad
- Formulación de un plan de sensibilización, organización de talleres de sensibilización,

coordinación del intercambio de información y talleres dentro de la municipalidad.

- Facilitación de mesas redondas de discusión, organización de eventos públicos significativos (inauguración de la subgerencia, inauguración de actividades de producción agropecuarias, ferias, etc.) y visitas a campos modelos, donde se practica agricultura agroecológica urbana.

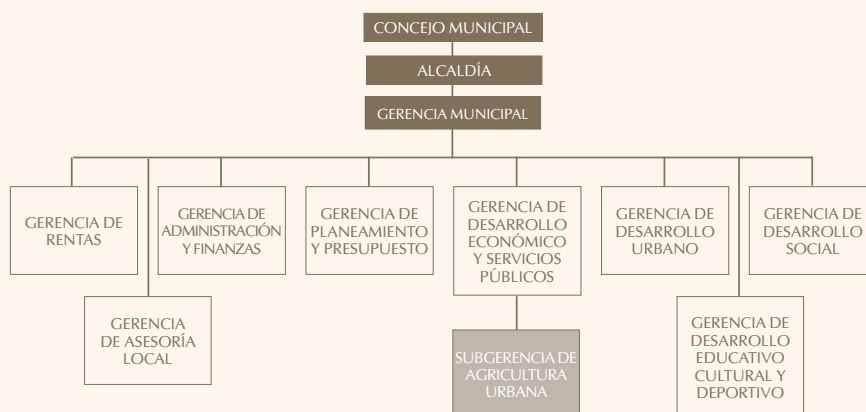
Mediante este proceso las autoridades descubrieron el papel de la AU a favor del desarrollo sostenible de su ciudad. El proceso de aprendizaje también incluyó al resto de actores del municipio. Se realizaron procesos de interacción y negociación con la Junta de Usuarios de riego, incluyendo una capacitación directa en temas diversos vinculados a la producción agropecuaria y la organización de una escuela de agricultores urbanos con 26 productores como promotores.

CREACIÓN DE UNA SUBGERENCIA DE AGRICULTURA URBANA

Antes que estas actividades fueran implementadas, la municipalidad no era conciente de la realidad de los agricultores urbanos, por lo tanto las demandas de los agricultores permanecieron desatendidas. Sin embargo, a través de la sensibilización, abogacía, investigación-acción y otros procesos de aprendizaje, la administración local reconoció la importancia de la producción agrícola local y decidió apoyarla con la creación de —a finales de 2004— una Subgerencia de Agricultura Urbana dentro de la estructura municipal (ver la figura 2).

La Subgerencia es una unidad al servicio de los productores agrícolas y de la población local que promueve un vínculo entre la producción y el consumo. Al utilizar un enfoque de cadena productiva ofrece información a los productores sobre

Figura 2: Organigrama de la municipalidad de Lurigancho-Chosica en 2004



oportunidades de capacitación y programas de apoyo para la producción y venta. La municipalidad logró juntar un presupuesto de 100,000 dólares, con el cofinanciamiento de Cosecha Urbana.

Los objetivos específicos de la Sub-Gerencia son:

- Intervenir en los planes de ordenamiento territorial con nuevas iniciativas constructivas y legislación en el uso productivo de espacios vacantes.
- Apoyar a los productores a construir un agroecosistema sustentable y económicamente viable, menos dependiente de los agroquímicos.
- Contribuir a generar mayores ingresos a través de prácticas mejoradas y una mayor diversificación.

El plan estratégico de la Subgerencia de agricultura urbana de Lurigancho-Chosica es similar al que se desarrolla en Villa María del Triunfo, e incluye:

- 1) fortalecimiento de las capacidades de los agricultores urbanos y de los actores municipales;
- 2) asegurar el desarrollo productivo; y
- 3) alentar alianzas estratégicas dirigidas a la integración de la agricultura urbana en el planeamiento físico y el uso del suelo de la municipal, animando la integración social con un enfoque de género.

Los subgerentes fueron capacitados con el apoyo de IPES. Esto ayudó a complementar sus experiencias prácticas en la administración municipal con un conocimiento específico en agricultura urbana, resaltándose la necesidad de elaborar una estrategia para el desarrollo de la agricultura urbana. Este esfuerzo fue parte de un proceso de aprendizaje mutuo entre el personal de la subgerencia y los miembros del equipo de Cosecha Urbana.

INTEGRACIÓN EN LA AGENDA MUNICIPAL

Luego de la capacitación, y con el apoyo del programa Cosecha Urbana, la Subgerencia comenzó a desarrollar un proceso participativo para fortalecer la agricultura local. Este proceso integra a todos los actores municipales, incluyendo agricultores, consumidores, gerentes públicos y ONG, entre otros.

El modelo se basó en un proceso participativo y dinámico, que permitió que la municipalidad promoviera cambios en su estructura según las necesidades de la población. Con base a ello se han

creado algunas ordenanzas en apoyo de la AU. Hasta la fecha se han elaborado tres ordenanzas: 1) creación de una Subgerencia de Municipal de Agricultura Urbana para el distrito de Lurigancho-Chosica y el poblado de Santa María de Huachipa, la cual ya ha sido aprobada; 2) establecimiento de un acuerdo de "a no servicios, no impuestos urbanos", mediante el cual los productores que no reciben servicios urbanos de saneamiento, desagüe y colección de desechos continúan pagando tasas de impuestos rurales (aprobada); y 3) regularización del manejo de desechos de restaurantes para la alimentación de cerdos (actualmente en revisión).

El proceso de sensibilización es crucial en la formulación de una política de agricultura urbana a nivel de la ciudad

Diálogo e identificación de necesidades.

Un primer paso del plan de gestión municipal, ha permitido el generar espacios de comunicación constante con los Subgerentes, facilitando el uso óptimo de las capacidades y potenciales de los subgerentes; asegurando la continua capacitación, generando lazos de confianza y alentar la transparencia. Esto permitirá el establecimiento de un programa sólido para beneficio de los agricultores.

Asimismo, se realizó un diagnóstico participativo de las necesidades de los productores, realizado con la Junta de Usuarios del Río Rímac, representantes de los productores y las autoridades municipales. Estas reuniones produjeron un aprendizaje mutuo entre los diferentes actores, a través de la comunicación de experiencias lográndose: 1) identificar la problemática actual y las necesidades reales de los agricultores de la zona, a través del análisis del capital social, humano, físico, natural y financiero; 2) realizar un FODA del distrito, desde la perspectiva de la AU; 3) tipificar a los agricultores según problemática y potencialidades; 4) construir un plan estratégico que permita realizar un plan de acción y necesidades y 5) implementar y fortalecer el programa de agricultura urbana existente. La información generada se trató con tecnología de sistemas de información geográfica (SIG) para mostrar un análisis espacial del ecosistema urbano y del grado del manejo de los recursos naturales. Esto

ha permitido el desarrollo de un nuevo planteamiento en el ordenamiento territorial.

Una estrategia de desarrollo. Basándose en los resultados del diagnóstico y en el aprendizaje social, la subgerencia ha creado un equipo local integrado por representantes de la población local (productores con terreno, productores sin terreno y los comedores populares), técnicos del equipo de CU y representante de una ONG presente en el área, que junto con los técnicos municipales están formulando las líneas de acción de la subgerencia para los próximos años. Se pretende desarrollar la AU incorporando a la política municipal las propuestas de la población afectada en materia de acceso y tenencia de la tierra, acceso y calidad del agua, inversión (microcréditos en AU), fortalecimiento de canales de comercialización y transformación, la conservación del medio ambiente, manejo de desechos orgánicos y calidad de los productos agropecuarios. Este equipo de trabajo ha formulado una estrategia inicial que se ha presentado a los regidores municipales para su debate.

Posteriormente se realizarán una serie de talleres participativos en los que se compartirá la estrategia con diversos sectores de la población local (seleccionados por zonas y por actividad), para su estudio y propuesta de modificaciones y mejoras. Con ello se pretende que las actuaciones de la subgerencia se correspondan con las necesidades reales de la población.

CONCLUSIONES

Aumentar la conciencia entre tomadores de decisiones y otros actores sobre el potencial de la agricultura urbana para aliviar la pobreza es una actividad clave para la promoción de políticas favorables para la agricultura urbana. Esto puede lograrse a través de seminarios locales que presenten experiencias de agricultura urbana (en otras ciudades del país o del extranjero), visitas de campo, intercambios técnicos, etc.

También es importante que los tomadores de decisiones tomen conciencia sobre la situación de la agricultura urbana y de los agricultores urbanos. El diálogo y la participación de los productores en las actividades ya mencionadas es necesaria para cubrir vacíos y buscar soluciones conjuntas.

Aunque el proceso de concienciación es costoso y requiere de mucho tiempo y

esfuerzo de parte de los promotores, es una actividad crucial en la formulación de una política municipal de agricultura urbana.

Por lo tanto, es necesario institucionalizar la agricultura urbana, a través de su incorporación en los marcos normativos de las ciudades (como en sus planes de desarrollo), con el desarrollo de políticas y marcos legales específicos (ordenanzas municipales, leyes, regulaciones) que faciliten y regulen la práctica de la agricultura urbana, y/o a través de la creación de estructuras municipales (unidades, departamentos, etc.) para operacionalizar el desarrollo de actividades concretas en la promoción de la agricultura urbana.

Asimismo, resulta clave el fortalecimiento organizativo, directivo, técnico y en las capacidades de trabajo en red de los agricultores urbanos. Una organización fuerte y consolidada está mejor equipada para superar un revés en el apoyo político de la municipalidad.

Nada puede asegurar el éxito de las actividades de agricultura urbana, pero estas reflexiones esperan poder contribuir a la sostenibilidad de la agricultura urbana más allá de cualquier administración municipal.

Notas

1) Lima Metropolitana tiene 42 distritos. Cada uno de los cuales es una municipalidad representada por un alcalde y un concejo municipal.

2) CGIAR es una sociedad global de gobiernos, organismos multilaterales y fundaciones privadas que trabaja en la promoción de la seguridad alimentaria, erradicación de la pobreza y el manejo seguro de los recursos naturales en todo el mundo en desarrollo.

3) El alcalde mencionado es el Dr. Washington Ipenza Pacheco, elegido democráticamente por los residentes de Villa María del Triunfo para los períodos 1996-1998, 1999-2002, y 2003-2006.

4) Estos eventos fueron organizados por IPES conjuntamente con el programa de Gestión Urbana de ONU HABITAT

Referencias

- Arce, B. and Prain G. 2005. La agricultura urbana como un componente económico familiar y su inserción en la gestión municipal: la experiencia del proyecto: "Agricultores en la Ciudad", Lima, Peru. Paper presented during the IV general assembly of the Latin American Network of Research into Urban Agriculture (la Red Latinoamericana de Investigaciones en Agricultura Urbana, Red AGUILA) in the seminar: Building Sustainable Cities with Urban Agriculture (Construyendo ciudades sustentables con Agricultura Urbana y Peri-urbana), from 28 to 30 April, 2005, México.
- FONCODES. 2000. Poverty Map of the National Social Welfare and Development Fund of Peru. Peru.
- INEI. 1993. Instituto Nacional de Estadística e Informática. National Census, 1993.
- Merzthal, G. and Barriga R. 2006. Combate a la pobreza e inclusión social a través agricultura urbana en Villa María del Triunfo: la importancia del diseño, planificación e implementación participativa y multi-actoral. Document prepared for the Third World Urban Forum, Vancouver 2006.
- Municipality of Villa Maria del Triunfo, DESCO, FOVIDA, IPES, SEDES. 2005. Participatory Economic Development Plan.

Lineamientos políticos para la agricultura urbana en Pekín

Este artículo presenta lineamientos políticos preliminares para el desarrollo de la agricultura urbana en Pekín. Estos lineamientos están a la espera de recibir la aprobación del Congreso de Pekín y servirán como un importante referente para el desarrollo de la agricultura urbana y periurbana de esta ciudad en las próximas décadas.



Liu Junping.

Premios para los mejores circuitos turísticos de Pekín

Cubriendo un área de 16,808 km², la municipalidad de Pekín está dividida en 16 distritos y 2 condados. En 2004, la población alcanzaba los 14.5 millones, de los cuales 3.2 millones habitaban en áreas periurbanas. Millones de personas han migrado a Pekín en busca de empleos y seguridad económica. Actualmente hay más de 4 millones de migrantes en la ciudad.

Los nuevos y crecientes negocios y zonas residenciales han empujado los límites urbanos hacia las áreas que rodean la ciudad, ocasionando una gran pérdida de tierras agrícolas en zonas periurbanas (cerca de 40,600 hectáreas tan sólo en el período de 1986-1995).

CAMBIANDO VISIONES SOBRE LAS FUNCIONES DE LA AGRICULTURA (PERI)URBANA EN PEKÍN

Hasta hace poco, la política de Pekín sobre el uso de tierras agrícolas estuvo completamente enfocada en la producción de granos (sobre todo arroz). A finales de los años ochenta y a principios de los noventa se adoptaron varias medidas para frenar la pérdida de terrenos agrícolas en el área municipal de Pekín, que incluyeron "regulaciones para la protección de terrenos agrícolas básicos"

publicadas en 1994 y la creación de la Oficina de Gestión Territorial en 1995. El cultivo de árboles (ej: a lo largo de las carreteras) y la creación de zonas urbanas y periurbanas con funciones ecológicas también recibió más atención.

El gobierno municipal de Pekín adoptó al desarrollo sostenible como estrategia principal después de 1995. Esto también incluyó, aunque no oficialmente, a la agricultura urbana (multifuncional) en su política de uso de suelos, puesto que toda la tierra en Pekín ha sido dividida en zonas y recibido una función específica, como la producción de granos, agroturismo, reserva ecológica, procesamiento de alimentos, etcétera.

La Política de Uso del Suelo de 1995 se basa en la convicción que las tierras agrícolas en y alrededor de la ciudad no pueden ser protegidas en forma eficaz por la administración municipal, a menos que su retorno económico sea comparable y competitivo con otros tipos de uso del suelo urbano. El realce del valor del uso del suelo agrícola en el Pekín urbano y periurbano se convirtió, por tanto, en un objetivo clave para los gobiernos municipales y distritales de la ciudad. Ambos estimularon cambios en la estructura de la producción agrícola y empezaron a promover otras funciones de la agricultura periurbana como el agroturismo y la gestión ecológica.

Un elemento clave en los esfuerzos de la ciudad para desarrollar la agricultura

CAI Jianming, LIU Shenghe, YANG Zhenshan,
YUAN Hong, JIANG Fang
caijm@igsnr.ac.cn

periurbana es el “Programa Estratégico de Agricultura Urbana 2-2-1”, un programa exhaustivo iniciado por el gobierno municipal de Pekín en abril de 2004 que:

- analiza las demandas del mercado,
- refuerza el desarrollo y el manejo de los recursos agrícolas,
- moviliza inversiones para la agricultura y créditos para los agricultores,
- refuerza la cooperación entre agricultores,
- estimula el desarrollo de tecnología agrícola y mantiene un centro de información como una plataforma para compartir tecnologías y experiencias,
- apoya a agroempresas clave y mejora las marcas de los productos agrícolas, la comercialización y la certificación, y
- apoya la agricultura en invernaderos e introduce nuevas semillas.

Por consiguiente, la productividad de los terrenos agrícolas del Pekín periurbano ha aumentado y la agricultura tradicional (principalmente de granos) ha cedido el paso gradualmente a sistemas de producción más intensivos y a menudo vinculados con agroempresas que emprenden actividades de procesamiento y comercialización (hierbas, verduras, productos animales, flores, semilleros, plantas para macetas, etc.).

Otras funciones de las áreas periurbanas de Pekín también se han vuelto más importantes. Por ejemplo, el agroturismo en el Pekín periurbano ha hecho grandes progresos en la década pasada y genera nuevas oportunidades de ingresos para los agricultores. La agricultura también desempeña cada vez un mayor papel en la mejora ambiental (enverdecimiento urbano, reducción del polvo y del calor mediante el cultivo de árboles, gestión del agua, reciclaje de residuos orgánicos, etc.). Más recientemente, el papel de la agricultura periurbana en el aumento de la seguridad social y de los ingresos / empleos, sobre todo para los migrantes pobres, también ha ido recibiendo cada vez más atención.

El programa RUAF, a través de su socio regional IGSNRR, apoyó el diseño y la implementación del programa 2-2-1, mediante capacitaciones, un análisis situacional, un proceso de planificación estratégica multiactoral y el monitoreo de actividades.

A través de este programa se han recogido numerosas lecciones aprendidas durante los dos últimos años:

- La agricultura urbana tiene que estar totalmente integrada en la planificación de la ciudad.
- La participación pública es importante y tiene que aumentarse.
- Hay una escasez de inversiones para la agricultura urbana. Esta es la queja más común de los actores agrícolas urbanos.
- Se necesita investigar más sobre los impactos de la agricultura urbana y sus necesidades de desarrollo tienen que ser monitoreadas más severamente.
- Hay demasiada duplicación de proyectos, ej: redundancia de instalaciones agroturísticas en la misma área.
- La colaboración entre las empresas con base agrícola y los agricultores (incluyendo a los migrantes) tiene que ser estimulada.

La Agricultura urbana ha probado ser una poderosa fuerza de desarrollo en Pekín

LINEAMIENTOS POLÍTICOS (PRELIMINARES) PARA LA AU EN PEKÍN (2006)

Basándose en las experiencias ganadas con el programa 2-2-1, la Oficina Agrícola de Pekín, asistida por el programa internacional RUAF a través de su socio regional IGSNRR y la Asociación de Agroturismo de Pekín, redactó un borrador de Lineamientos Políticos para la Agricultura Urbanas en Pekín, documento que fue presentado recientemente para su aprobación como una ordenanza municipal.

Estos lineamientos contienen las visiones del gobierno municipal de Pekín para el desarrollo de la agricultura en las zonas periurbanas de Pekín, resaltando su carácter multifuncional. A través del desarrollo de la agricultura urbana, la política busca realzar la economía urbana y periurbana, mejorar los ingresos de los agricultores urbanos, generar empleo, aumentar la seguridad social y mejorar el ambiente. Todos estos factores contribuirán al objetivo de crear una ciudad sostenible.

El gobierno municipal propone un plan de dos pasos. El primero es modernizar la agricultura local en los próximos 3-5 años, diversificando diferentes tipos de producción especializada, modernizando instalaciones, mejorando procesos de producción, y modernizando la gestión (y etiquetado de

productos). El segundo paso, en los 5-10 años posteriores, es luchar por un sistema de agricultura urbana que esté integrado dentro del desarrollo sostenible de la ciudad.

PRINCIPIOS BÁSICOS

Los principios de la nueva política de desarrollo de la agricultura urbana pueden resumirse como sigue:

- **Vincular las condiciones locales al plan maestro de Pekín.** El desarrollo de la agricultura urbana en cada distrito o condado de Pekín deberá cumplir con las exigencias del plan maestro de Pekín y considerar las características específicas de cada contexto local.

- **Orientación al mercado.** La producción y la gestión agrícola, y la producción agroindustrial se guiarán con las demandas del mercado por productos y otros servicios agrícolas (hablamos de mercados regionales, nacionales e internacionales).

- **Uso eficiente de recursos.** La introducción y el uso de nuevas tecnologías agrícolas estarán orientados hacia un uso más eficiente de los recursos disponibles, especialmente tierra y agua.

- **Integración de la producción agrícola con servicios sociales y ecológicos.** Para el desarrollo sostenible de la ciudad los beneficios sociales y ecológicos de la agricultura urbana son tan valiosos como las ganancias económicas. El desarrollo de la producción agrícola tiene que combinarse con el desarrollo de las funciones ecológicas y sociales de la agricultura urbana.

- **Cooperación y diversidad en diferentes niveles.** La cooperación es necesaria y será facilitada a nivel distrital, de ciudad y regional; tomando en cuenta las diferencias agrícolas y de condiciones socioeconómicas.

La implementación de los lineamientos políticos para la agricultura urbana se concentrará principalmente en tres aspectos: asignación espacial, implementación de programas de apoyo y financiamiento para la agricultura urbana.

ASIGNACIÓN ESPACIAL

La estructura espacial de Pekín tiene una configuración concéntrica. Los diversos

cinturones (es decir el cinturón del centro de la ciudad, el cinturón suburbano interior, el cinturón suburbano exterior, el área montañosa, y las áreas rurales circundantes) tienen diferentes activos agrícolas, como tierra y agua, lo que ha generado el desarrollo de diferentes tipos de agricultura y otras actividades. La Política de Agricultura Urbana de Pekín identifica una estrategia específica para el desarrollo de la agricultura urbana en cada zona.

IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS

Además, en cada cinturón se emprenderán numerosos programas (ver la tabla 1) que vincularán el desarrollo de la agricultura urbana con los variados objetivos de desarrollo integral de la ciudad.

Para estimular la modernización del sector agrícola se debe mejorar la infraestructura básica, construir instalaciones agrícolas, y fortalecer las capacidades de los involucrados. Esta modernización incluye la construcción de invernaderos, sistemas de irrigación y la promoción de nuevos tipos de energía, como la eólica y la bioenergía. Se le dará prioridad a sectores claves como por ejemplo la producción y distribución de semillas, la producción de productos locales especializados, el agro-procesamiento y el agro-ecoturismo.

Las funciones múltiples de la agricultura urbana serán explotadas por completo. Las actividades para incrementar las funciones ecológicas incluyen la plantación de árboles en el centro de la ciudad, la construcción de áreas verdes en las áreas suburbanas interiores, la recuperación de suelos degradados, la reducción de la contaminación agrícola, y la preservación de la

vegetación en áreas montañosas. El desarrollo de regulaciones para la protección del ambiente de zonas vulnerables debería proteger áreas de especial importancia ecológica.

Las funciones sociales serán estimuladas proporcionando capacitaciones y aprendizajes mutuos en comunidades periurbanas y promoviendo la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Las asociaciones agrícolas son vistas como un medio importante para mejorar la inclusión de los migrantes y de los pequeños productores vinculando en el proceso y uniéndolos a agroempresas, ONG y gobiernos locales.

FINANCIAMIENTO

Pekín adoptará las siguientes políticas para financiar el desarrollo de la agricultura urbana:

- Se explorarán e incentivarán varias fuentes posibles de inversión, como presupuestos fiscales de gobiernos municipales y locales, inversiones empresariales, diversas formas de préstamos bancarios, e inversiones extranjeras.
- Los gobiernos locales facilitarán la disponibilidad y la implementación de nueva tecnología agrícola.
- Los gobiernos deberían garantizar infraestructura e instalaciones agrícolas básicas y servicios de agua, electricidad y transporte.

PLANIFICACIÓN Y MONITOREO

A fin de implementar y monitorear estos lineamientos políticos se tomarán las siguientes medidas:

- La aceleración del proceso de planificación para la agricultura urbana será la tarea principal para las agencias

gubernamentales. Para alcanzar este objetivo será necesario lograr una colaboración y coordinación cercana entre los diversos departamentos y funcionarios.

- Un ambiente facilitador será creado involucrando a agricultores y consumidores en el proceso de planificación al aplicar un enfoque multiactoral para la planificación y la implementación del proyecto.
- Los gobiernos locales reforzarán el monitoreo y la implementación de estas actividades; además deberán aplicar un sistema de evaluación de impactos. La participación y la autoevaluación son partes necesarias dentro de este sistema.

CONCLUSIONES

La agricultura urbana ha probado ser una poderosa fuerza del desarrollo en Pekín. Ha mejorado el nivel de vida de sus habitantes generando empleo e ingresos para los agricultores urbanos residentes y migrantes. Promueve la cohesión social al comprometer a los ciudadanos en el proceso de planificación urbana. Mantiene los espacios verdes de la ciudad y limita la expansión urbana. Fomenta un manejo adecuado y el reciclaje de los recursos urbanos y del agua.

Los nuevos lineamientos políticos cobijarán el desarrollo futuro de la agricultura urbana y periurbana en Pekín como una parte integral de su estrategia de desarrollo sostenible. La aprobación de estos lineamientos será un referente importante en el desarrollo de esta actividad en Pekín.

Tabla 1 Implementación de programas y objetivos políticos relacionados

Objetivo	Programas
Crecimiento agrícola	Ajuste de la estructura industrial agrícola
	Construcción de instalaciones agrícolas
	Mejora de la seguridad alimentaria
	Mejora en el manejo y la operación industrial de la agricultura urbana
	Ensanchamiento del mercado agrícola
Construcción rural	Creación de un sistema de servicio de tecnología agrícola y mejoramiento de los servicios públicos en las zonas periurbanas
	Mejoramiento de la infraestructura de TIC en zonas periurbanas
Desarrollo de la ciudad	Realce de las funciones sociales de la agricultura urbana
	Refuerzo de la función ecológica de la agricultura urbana

Referencias

- Beijing Bureau of Land and Housing Management, 1997, Land resources in Beijing
- Beijing Municipal Bureau of Statistics, 2004, Beijing Statistical Yearbook 2004, China Statistics Press
- Beijing Urban Agriculture Development Policy Guidelines (Draft), 2006
- Yang Zhenshan, 2005, Enterprise-based urban agriculture development in Peri-urban Beijing (master's thesis), Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research
- Research Team, 2005, Study on Land use Strategy in Beijing, Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research

De la conciencia a la acción; políticas para la agricultura urbana en Accra

Theophilus Otchere-Larbi



Discusión sobre el programa de agricultura urbana en la Asamblea Metropolitana de Accra

Para el año 2000 más del 40 por ciento de los 20 millones de habitantes de Ghana vivía en zonas urbanas y la población urbana del país crecía cerca de un 4 por ciento anual (GSS, 2000, Cofie et al. 2003), con algunas ciudades creciendo a un ritmo anual de hasta 4.4 por ciento. Este incremento ocurre en el mismo momento en que la población rural está envejeciendo y la productividad agrícola en las áreas rurales disminuye. En este contexto un número creciente de ciudadanos ha recurrido a la agricultura urbana, usando escombreras/aguas residuales urbanas y espacios vacantes para la producción de alimentos. Estas actividades contribuyen al suministro de alimentos, la creación de empleos y la generación de ingresos complementarios en Accra.

Muchos de los hogares de Accra cuentan con pequeños patios traseros donde sus habitantes cultivan alimentos (en especial verduras) o crían animales menores para el consumo en casa. Hasta un 80 por ciento de las verduras perecedoras (sobre todo lechuga y cebolletas) consumidas por los residentes de la ciudad son producidas dentro de la misma ciudad, e investigaciones han demostrado que aproximadamente 200,000 habitantes urbanos se benefician diariamente con esta producción (Cofie et al., 2005). Además, esta forma de agricultura complementa los ingresos de agricultores y comerciantes ubicados por debajo de la línea de pobreza establecida en los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM).

Sin embargo, la agricultura urbana tiene que afrontar muchos desafíos, incluyendo el ser un sector descuidado a pesar de su papel crucial para las ciudades. La agricultura urbana requiere de tierra y agua, dos elementos escasos en la ciudad. Los

altos retornos económicos que se ganan por medio de otras opciones de uso del suelo han disminuido las parcelas de tierra disponibles para la agricultura urbana o han empujado las actividades de agricultura urbana fuera de la ciudad.

Para promover la agricultura urbana, la Asamblea Metropolitana de Accra (AMA) necesita emitir leyes que la apoyen, en lugar de avanzar sólo con ordenanzas prohibitivas. El programa RUAF-CFF, coordinado por IWMI-Ghana, comenzó en 2004 a colaborar con numerosos actores de Accra preocupados por la agricultura urbana.

Bajo los Procesos Multiactorales de Planificación Estratégica y Formulación de Políticas (PMPEA), RUAF-IWMI y el Grupo de Trabajo de Accra emprendieron una secuencia de actividades. Se ha encargado la implementación de un proyecto piloto denominado "Promoción de la Educación Pública y el Apoyo Político para la Agricultura Urbana y Periurbana de Accra" que busca facilitar la revisión y la modificación de las ordenanzas de la ciudad referentes a la agricultura urbana. También busca crear mayor conciencia sobre los beneficios de la agricultura urbana, sobre cómo reducir al mínimo sus riesgos

y sobre los modos de asegurar la seguridad alimentaria en la ciudad. Como parte de este proyecto, se organizó una visita de estudio a Kampala para dos miembros claves de la AMA: Evelyn Doku, Directora Metropolitana de Alimentación y Agricultura; y Ben Nii Annan, Miembro que preside la Asamblea Metropolitana. El objetivo de la visita de estudio era aprender de las experiencias de Kampala en la revisión de las ordenanzas de agricultura urbana y en el desarrollo de una nueva ordenanza para la ciudad.

Todas estas actividades apuntaron a profundizar el conocimiento y a mejorar el entendimiento de los actores clave sobre la importancia de la agricultura urbana en el desarrollo económico de la ciudad. Por ejemplo, durante un foro multiactoral y un seminario político organizado por RUAF-IWMI se invitó a funcionarios claves de la Asamblea Metropolitana de Accra, de la Asamblea del Distrito de Ga Occidental, de la Asamblea del Distrito de Ga Oriental, así como a representantes del Ministerio de Alimentación y Agricultura (MoFA en inglés), la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), de algunas agencias de donantes y ONG relevantes para compartir ideas sobre cómo hacer de la agricultura urbana un componente esencial en la agenda de desarrollo de las ciudades.

Nelson Obirih-Opareh, CSIR-STEPRI
nobirih_opareh@yahoo.com

Theophilus Otchere Larbi, IWMI-RUAF
t.larbi@cgiar.org

Winnie Makumbi, del Concejo de la Ciudad de Kampala, estuvo como invitada especial para compartir las experiencias de Kampala con los participantes del seminario político.

En ambos eventos hubo consenso general en la necesidad de promover el desarrollo agrícola de la ciudad. Algunas de las ideas y estrategias de implementación han sido incorporadas a las recomendaciones de este texto. Esta colaboración está cosechando resultados positivos. La AMA ha comenzado a revisar sus ordenanzas para hacerlas más amigables y se está aumentando la conciencia del público respecto a la agricultura urbana.

Este artículo está basado en el estudio exploratorio realizado en la etapa inicial del programa RUAF-CFF en 2005 y 2006, en el que los autores estuvieron involucrados. Como parte de este estudio se revisaron las ordenanzas y otros documentos oficiales de la AMA. Los resultados y el estado actual de las actividades emprendidas para promover agricultura urbana son descritos más adelante.

Theophilus Otchere-Larbi



Planificación estratégica en Accra

ORDENANZAS METROPOLITANAS RELACIONADAS CON LA AGRICULTURA

- Ordenanza regulatoria de la venta ambulancia 1995; 9
- Ordenanza de control de cerdos, ganado, ovejas y cabras 1995; 1 (2)
- Ordenanza de control de las aves de corral en las viviendas 1995
- Ordenanza para el cultivo y la venta de cosechas 1995
- Ordenanza de control canino 1995, así como secciones de la
- Ordenanza de Mercados Públicos 1995

Una revisión de las secciones relevantes de las ordenanzas de 1995 de la Asamblea Metropolitana de Accra muestra

claramente que la AMA reconoce la existencia de la agricultura urbana dentro de su área de jurisdicción. Sin embargo, las ordenanzas son restrictivas. Por ejemplo, las ordenanzas sobre la cría de cerdos, ganado, ovejas y cabras declaran que “ninguna persona puede criar cerdos, ganado, ovejas o cabras dentro del área de administración de la AMA sin un permiso entregado por la AMA, el cual va acompañado de un pago correspondiente. El número de cabras y ovejas para ser criadas en cualquier vivienda no puede exceder de 10. Ninguna persona puede criar cerdos y ganado en cualquier establecimiento excepto en lugares designados previa aprobación de la AMA”. Del mismo modo, las ordenanzas sobre las aves de corral en las viviendas, también mencionan que, “el número de aves de corral que pueden ser criadas en una vivienda dentro del área de administración de la AMA está restringido a 200 aves”. Según las ordenanzas sobre el cultivo y la venta de cosechas, “los residentes no pueden cultivar en ninguna parte excepto en sus locales propios, a menos que primero se registren con el funcionario médico de sanidad suministrando su nombre y dirección y la descripción del sitio donde se realizará el cultivo. Ninguna cosecha puede ser regada o irrigada con efluentes del desagüe de cualquier establecimiento o con cualquier otra agua superficial proveniente de un desagüe que sea alimentado por el agua de un drenaje de la calle. Asimismo, ninguna de las cosechas pueden ser vendidas, ofrecidas o mostradas para su venta en cualquier otro lugar que no sea un mercado, puesto, tienda, o quiosco”.

De esta manera, las ordenanzas de la AMA requieren que una personas que realiza actividades de agricultura urbana se registre en la asamblea metropolitana y cumpla con ciertas restricciones relacionadas con el tamaño de su granja, el tipo de productos que pueden ser cultivados, el tipo del agua a usar, el número de aves, cabras, ovejas que pueden ser criadas en un espacio habitable y los sitios en los que se pueden criar el ganado y los cerdos. Sin embargo, en la práctica casi ninguna de estas actividades ni son registradas, ni cumplen las regulaciones municipales que las controlan. El quid de casi todas las ordenanzas de la AMA para la agricultura urbana está en anticiparse a las preocupaciones relacionadas con la salud

pública y la seguridad alimentaria así como en generar condiciones sanitarias apropiadas para el ambiente urbano. La percepción dominante era que las prácticas de AUP comprometían la salud pública y la seguridad alimentaria, y que las leyes prohibitivas y restrictivas para la agricultura urbana eran la mejor opción. Esta escuela de pensamiento consideraba a ciertas actividades como emprendimientos rurales fuera de lugar que no deberían ser ejecutados dentro de la ciudad.

Las políticas de agricultura urbana deben reconocer y abordar el tema del género

El hecho que la AMA tenga una Unidad Distrital de Desarrollo Agrícola (UDDA) con asignaciones presupuestales significa que las autoridades de la ciudad reconocen la importancia de las actividades agrícolas en el área urbana. Sin embargo, este reconocimiento no se traduce totalmente en apoyo legislativo concreto para el desarrollo agrícola de la ciudad. Sin embargo, el actual plan estratégico busca formar un destacamento para revisar las ordenanzas y elaborar un manifiesto para su consideración en la Asamblea.

Aunque la agricultura urbana no figura de manera prominente en ninguno de los proyectos y programas de corto, mediano y largo plazo de la AMA que fueron revisados; existe la posibilidad de integrarla en el plan que actualmente se está desarrollando. Tampoco existen áreas claramente definidas (zonificadas) para la agricultura urbana. La mayor parte de los terrenos en los que se practica la agricultura urbana pertenecen a instituciones (como el Consejo para la Investigación Científica e Industrial, el Burma Camp de la milicia, y la Universidad de Ghana). La sostenibilidad de la agricultura urbana en este tipo de lugares no es del todo segura puesto que estas instituciones tarde o temprano pueden utilizar sus terrenos para otros objetivos además de la agricultura urbana. El alto valor que la tierra alcanza para otros usos ha agravado esta situación. A un nivel político más alto, se ha realizado el lanzamiento de un Proyecto de Administración de Tierras (LAP por sus siglas en inglés) para desarrollar políticas para la creación de bancos de tierras para inversiones agrícolas.

RECOMENDACIONES POLÍTICAS CLAVES

La agricultura urbana contribuye enormemente al desarrollo socioeconómico de la ciudad, especialmente en términos de generación de empleos, creación de riqueza, reducción de la pobreza y seguridad alimentaria. Para permitir que la agricultura urbana desempeñe un papel más significativo, las políticas que son hostiles para su desarrollo sostenible están siendo revisadas buscando estimular prácticas agrícolas que garanticen la salud pública y la seguridad alimentaria. La AMA, MOFA, RUAF-CFF a través de IWMI-Ghana y sus instituciones colaboradoras (CSIR, el Departamento Metropolitano de Salud Pública y la Universidad de Ghana) junto con otros actores claves incluyendo ONG y agencias de cooperación, se encuentran facilitando la investigación para promover el uso seguro de aguas residuales para la irrigación, creando más conciencia y educando constantemente al público en el manejo seguro de los productos agrícolas.

Las siguientes acciones fueron implementadas por el Grupo de Trabajo de Accra para la Agricultura Urbana y Periurbana para integrar esta actividad en la agenda del desarrollo de la AMA:

1. Actores relevantes han sido invitados a participar en un grupo de trabajo que desarrolla un documento de política para la agricultura urbana en Accra, y que desarrolla estrategias para aumentar la producción, los ingresos y las contribuciones de los agricultores urbanos a la agricultura nacional. RUAF-IWMI junto con sus instituciones socias busca lograr este objetivo dentro del plan estratégico elaborado con el PMPEA.
2. El Grupo de Trabajo para la agricultura urbana de Accra ha planeado una serie de programas de educación para el gran público sobre la importancia de la agricultura en la ciudad. Se espera aumentar en forma continua la conciencia pública sobre la seguridad alimentaria, incluyendo el manejo de los productos de la agricultura urbana antes de usarlos. Los medios de comunicación han sido identificados como instrumentos eficaces y han sido contratados para diseñar e implementar estos programas para ayudar a promover la agricultura en la ciudad.
3. La agricultura urbana no está del todo integrada a las políticas de desarrollo

microeconómico. Su integración a nivel de la AMA representa un buen punto de partida para la reducción de la pobreza a nivel de la ciudad.

4. El gobierno a través de las Asambleas Distritales y del Ministerio de Alimentación y Agricultura debería asignar más fondos para promover y mejorar la producción agrícola urbana.
5. El acceso al suelo y al agua es crucial para el éxito de la agricultura urbana. Las políticas de uso del suelo tienen, por tanto, un gran impacto en esta actividad. La demanda por tierras supera por lejos a la oferta. La asignación de los terrenos urbanos no debería basarse únicamente en factores económicos relacionados con el uso del suelo. La Asamblea Metropolitana de Accra debería proporcionar terrenos para la agricultura urbana, en lugar de obligar a los agricultores pobres a recurrir al uso de los cinturones verdes, espacios que no están destinados para la agricultura. El RUAF-IWMI ha iniciado un mapeo de uso de suelos (2005) y planea actualizar periódicamente estos mapas para que sirvan como apoyo a la toma de decisiones sobre el asunto.
6. Las políticas de agricultura urbana deberían reconocer y abordar las diferencias e inequidades de género, así como la diferenciación de género en el trabajo (¿Quién hace qué en la agricultura urbana? ¿Quién tiene el acceso a qué recursos? ¿Quién controla qué?).
7. Es necesario implementar un sistema de monitoreo y evaluación participativo de las actividades de los agricultores urbanos para evaluar si está de acuerdo a las ordenanzas de la ciudad y si son las mejores prácticas posibles; además de identificar problemas y desafíos.
8. Los agricultores están recibiendo información sobre prácticas agrícolas recomendables y asistencia para ayudar a prevenir conflictos con otros residentes mientras aumentan su productividad y producción. Esto debería ayudar a desterrar algunas de las percepciones negativas que el público tiene sobre la agricultura urbana. Particularmente con respecto a preocupaciones por el uso de aguas residuales contaminadas y sus efectos en la seguridad de los alimentos y en la salud pública. Los ganaderos están siendo introducidos a prácticas confinadas en un solo espacio que no permiten que sus animales (incluyendo cabras, ovejas, cerdos, y ganado) vaguen por las calles. Este apoyo también incluye

información sobre sistemas mejorados de manejo postcosecha como instalaciones de almacenaje y mejores estrategias de marketing para reducir la contaminación y las pérdidas postcosecha; además de información sobre sanidad ambiental e higiene personal para mitigar riesgos potenciales para la salud. Los agricultores son alentados a considerar el microprocesamiento y otros modos para añadir valor a sus productos para ganar más dinero.

9. Los servicios de extensión del MoFA tienen que ser reforzados y deben desarrollarse paquetes específicos para la agricultura urbana. El RUAF-IWMI ha desarrollado una base de datos con sus resultados y los de otras instituciones de investigación; y actualiza regularmente esta información para los actores del proceso. También se espera desarrollar materiales de sensibilización (afiches, volantes) para ser distribuidos entre los agricultores. Las demostraciones en campo y las visitas de estudio también están entre los planes para facilitar la extensión para agricultores o practicantes.

Reconocimiento

El estudio exploratorio de agricultura urbana en el Área Metropolitana de Accra fue realizado por cuatro equipos, los que a su vez realizaron (respectivamente): (i) un inventario agrícola urbano; (ii) un análisis de actores; (iii) mapeo de uso del suelo; y (iv) una revisión y análisis de políticas.

Referencias

- Local Government Bulletin, (1995), Number 19; Accra Metropolitan Assembly Bye-laws.
- Cofie O O, Kranjac-Berisavljevic G. and, Dreschel P, (2005), The Use of Human Waste for Peri-urban Agriculture in northern Ghana. *Renewable Agriculture and Food Systems*: 20(2) 73-80.
- Cofie O O, Dreschel P, Obuobie E, Danso G, Keraita B, (2003), Environmental Sanitation and Urban Agriculture in Ghana. In Harvey P (ed.) *Towards the Millennium Development Goals: Action for Water and Environmental Sanitation: Proceedings of the 29th WEDC Conference*, Abuja, Nigeria, 9-12.
- Ghana Statistical Service (2000), 2000 Population & Housing Census, Provisional Results, Accra.
- Obirih-Opareh N, Addotey A, (2005), Review and Analysis of Policies on Urban Agriculture in Accra. A Report on Exploratory Study on Urban Agriculture in Accra. As Part of Collaborative Research Under the RUAF CFF Programme. September 2005, IWMI, Accra, Ghana.

Marco Político y Práctica de la Agricultura Urbana en Bulawayo

Bulawayo es la segunda ciudad más grande de Zimbabwe. Antiguamente un importante centro industrial, hoy la ciudad ha perdido la mayor parte de sus principales industrias ya sea por pérdidas económicas o porque se han reubicado en la capital, Harare. La ciudad es, por tanto, hogar de una población urbana relativamente pobre, si se la compara con la de Harare. Desde 1996 se viene desarrollando un marco político para la agricultura urbana con el apoyo de RUAF.

Bulawayo se localiza en el sudoeste del país y alberga aproximadamente a dos millones de personas. La ciudad es el centro de la región Matabeleland, que comprende toda la parte occidental de Zimbabwe desde la frontera sudafricana en el sur hasta las Cataratas Victoria en el norte. La región recibe pocas lluvias. La mayor parte del agua consumida en la ciudad es extraída de un acuífero llamado Nyamandhlovu.

La ciudad de Bulawayo ha estado desarrollando un marco político para la agricultura urbana desde 1996, cuando el concejo de la ciudad reconoció el fenómeno emergente de la agricultura en la ciudad y tomó la decisión de mejorar sus condiciones para beneficio de sus residentes. El concejo procuró mejorar la agricultura urbana aumentando el área para las actividades agrícolas así como la intensidad de la producción por área entregada cuidando que no dañe el ambiente. En 1998 el concejo creó un comité interdepartamental que recibió el mandato de desarrollar un documento preliminar de política



El Alcalde de Bulawayo, Sr. Ndabeni Ncube dirigiéndose a los participantes del foro multiactoral de Bulawayo

para la agricultura urbana. El comité desarrolló un documento que el concejo adoptó en julio de 2000. En Zimbabwe las políticas a nivel de gobierno central o local influyen, por lo general, en la legislación bajo la forma de Actas Parlamentarias u ordenanzas para autoridades locales.

EL DOCUMENTO DE POLÍTICA PARA LA AGRICULTURA URBANA

El documento de política para Bulawayo, trabajado por el comité interdepartamental y adoptado por el concejo de la ciudad en 2000, fue titulado **Agricultura Urbana en Bulawayo – Temas y Lineamientos Políticos Iniciales**. Este resalta, en su primera sección, los puntos claves de la agricultura urbana en términos de características, tipo de actividades, y problemas encontrados. La segunda parte trata sobre los objetivos de la agricultura en la ciudad y la última sobre las propuestas y lineamientos políticos para la actividad.

Este documento define la agricultura urbana como “un sistema de uso del suelo con objetivos agrícolas dentro del ambiente urbano para la siembra y la ganadería.” Por lo tanto, reconoce a la

agricultura urbana en su sentido más amplio y no lo limita al mero cultivo. La política también reconoce que la agricultura urbana está extendida en la ciudad y que es una actividad de uso del suelo con inmensas ventajas socioeconómicas para los residentes. Asimismo, reconoce a la agricultura urbana como una industria que debería ser apoyada y organizada. En Bulawayo, así como en Zimbabwe en general, la agricultura urbana es vista como una actividad ilegal o no deseada, por lo que el esfuerzo está centrado en legalizar la actividad en ciertas áreas designadas dentro de la ciudad.

Los objetivos mencionados en el documento de política son: identificar suelos propicios para la AU y asignarlos a quienes más los necesitan (adultos mayores, mujeres y jóvenes), promover el uso de aguas residuales urbanas tratadas, apoyar la actividad con servicios de extensión y financiamiento apropiados) y, sobre todo, asegurar que la misma sea correctamente coordinada. Para controlar la práctica, el concejo de la ciudad debe, en primer lugar, aceptarla formalmente, registrar todas las parcelas de tierra utilizadas

para este propósito, categorizar las actividades agrícolas, identificar dónde pueden ser practicadas y reafirmar las ordenanzas positivas existentes.

PROYECTOS DE AGRICULTURA URBANA

Existen nueve asignaciones de tierras de la ciudad manejadas por la oficina de asistencia social del Departamento de Vivienda y Servicios Comunitarios. Algunas de estas asignaciones existían antes que la política fuera aceptada en el año 2000. Los beneficiarios son, en su mayoría, ancianos y gente sin hogar. Adicionalmente, la ciudad realizó un Programa de Asignación de Plantaciones de Eucaliptos y un proyecto masivo de huertos comunitarios desarrollado en un área de aproximadamente 4.5 kilómetros cuadrados. Como en las otras asignaciones, se dio preferencia a los adultos mayores y a los sin hogar. Aunque en el año 2000, la mayor parte de las verduras producida en las huertas eran para el autoconsumo; se estima que hoy día el sesenta por ciento de las verduras son vendidas en la ciudad y el resto en Francistown en la vecina Botswana. La ciudad todavía maneja esta plantación de eucaliptos mientras que las aguas residuales de las plantas de tratamiento del concejo eran y siguen siendo utilizadas para la irrigación de las nueve asignaciones de tierras. Hasta hace poco tiempo, dos extensionistas asistían a los agricultores; sin embargo, recientemente el consejo no ha podido continuar apoyando a los agricultores debido a limitaciones de mano de obra y financiamiento.



Agricultura urbana alrededor de un antiguo pozo de sondeo en Bulawayo

PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

Al inicio, el mayor problema que se encontró al implementar la política fue la falta de una base institucional

adecuada. La política es en gran medida el resultado del trabajo de un comité interdepartamental patrocinado por la División de Planificación Urbana, pero lo cierto es que una sola persona, que también tenía que atender otros deberes dentro del concejo, hizo la mayor parte del trabajo. Esto ha cambiado, ya que el concejo ha acordado que la División de Planificación Urbana se encargará de la agricultura urbana, dedicando personal para esta actividad.

Otro problema en la implementación de la política fue el conflicto con algunas ordenanzas existentes de Bulawayo. El principal conflicto surgió con las ordenanzas de Bulawayo de 1975 (Protección de Tierras y Recursos Naturales), que regulan la forma en que los residentes de las zonas urbanas o periurbanas pueden practicar agricultura urbana detallando los tipos de suelos que pueden ser utilizados para la agricultura y restringiendo el cultivo en los márgenes de las corrientes de agua. Mientras que la nueva política identificaba a los terrenos muy cercanos a las corrientes de agua como convenientes y deseables para actividades de agricultura urbana, las anteriores ordenanzas estipulaban que no estaba permitido cultivar a menos de 30 metros de una corriente de agua. La asociación de ciudadanos está a favor del cultivo en estos espacios e incluso, algunas de las demarcaciones de terrenos para la agricultura urbana ha ocurrido en áreas que no cumplen con las regulaciones. Investigaciones científicas recientes han demostrado que no todos los cultivos en los márgenes de las corrientes de agua causan la erosión del suelo; es más, ciertas cosechas, como los plátanos, pueden ayudar a detener la degradación del mismo. Por lo tanto las regulaciones, que de todos modos han probado ser difíciles de cumplir, tienen que ser específicas en cuanto a los tipos de cultivos o de métodos de cultivo ha utilizar.

La política también anima la cría de animales menores, incluyendo cerdos, conejos y hasta cierto punto cabras, dentro de las áreas designadas para la agricultura urbana. Sin embargo los Esquemas de Planificación Urbana de 1975, en la Parte II Condición 4 (b)

estipulan que ningún tipo de ganado, ovejas, cabras, cerdos o caballos serán criados sin el consentimiento de las autoridades responsables de la planificación urbana. La mayor parte de la gente cree que esta condición ya no es aplicable y que nuevas iniciativas de revisión de lineamientos políticos se ocuparán del asunto.

Finalmente, la nueva política anima el establecimiento de pesquerías y el uso de aguas residuales tratadas para sistemas de acuicultura. Esto podría generar un conflicto pues actualmente las aguas residuales están siendo utilizadas para la producción de cosechas en la Plantación de Eucaliptos y en otras asignaciones de tierras dentro de Bulawayo. La desviación y el uso del agua para la pesquería reducirían la cantidad disponible para la irrigación de las demás cosechas.

Al principio el mayor problema era la falta de un líder y de una base institucional

LA SITUACIÓN EN 2006

La política de agricultura urbana para Bulawayo del año 2000 reflejó la intención del concejo de reconocer la agricultura dentro de la ciudad. La política era, de hecho, una propuesta para un plan de agricultura para la ciudad. Las propuestas están divididas en proyectos a corto (1-5 años), mediano (5-10 años) y largo plazo (más de 10 años). Sin embargo, la propuesta preliminar no logró ocuparse de cuestiones críticas para incentivar a los agricultores urbanos y sobre cómo abordar los temas de la tierra y otros recursos como el agua y el financiamiento. Lamentablemente, desde la adopción de esta política en 2000, ninguna nueva iniciativa ha sido desarrollada.

Luego de la introducción del proyecto RUAF-CCF en 2005, el concejo de la ciudad comenzó a poner en práctica nuevas actividades para toda la ciudad (vea también el artículo de Dubbeling y de Zeeuw en esta revista). El debate sobre la agricultura urbana fue reanimado y la ciudad ha vuelto a revisar la política con la intención de hacerla más eficiente y desarrollar una política de agricultura urbana que

aborde los temas que van apareciendo en los debates que actualmente se desarrollan en la ciudad. Algunas de las actividades que se han emprendido incluyen:

- Creación de un Foro de Multiactoral de Agricultura Urbana para dirigir el desarrollo y la implementación de la agenda de agricultura urbana para la ciudad.
- Comprometer un equipo de expertos para identificar proyectos piloto de agricultura urbana. Actividad que no se concretó por falta de fondos.
- Identificación de suelos periurbanos en el borde de la ciudad. Los terrenos son delimitados en lotes de 200 metros cuadrados por familia.
- Restauración de pozos de sondeo de la ciudad y uso de los terrenos en sus alrededores para la agricultura urbana.



Reunión del Foro multiactoral de Bulawayo, año 2006

CAMBIOS DE POLÍTICA

Gracias a la experiencia en la implementación de la política y a la introducción del CCF de RUAF en 2005, el concejo de la ciudad y otros actores aprendieron que debían hacerse varios cambios en los lineamientos políticos de la ciudad y que una nueva política tenía que ser desarrollada. También se dieron cuenta que esta nueva política tenía que estar basada en las pautas de la política del año 2000 y en la legislación actual. En 2003, MDP y la Asociación Legal Ambiental de Zimbabwe (ZELA) emprendieron una auditoría legal para identificar políticas relevantes y actuales, así como legislación que afectara a la agricultura urbana (Makonese y Mushamba, 2004). La investigación estableció que, a pesar del ambiente aparentemente prohibitivo, la legislación actual ofrece, en efecto, muchas oportunidades para la práctica de la agricultura urbana. Algo contrario a la creencia popular de que la ley prohibía la agricultura urbana en Zimbabwe. De hecho, la ley reconoce

los riesgos asociados a la producción agrícola en la ciudad, e intenta regular la actividad.

El primer y más importante tema que tendrá que ser abordado como resultado directo de la política del año 2000 es la necesidad de establecer una base institucional para la agricultura urbana, preferentemente dentro del concejo de la ciudad. En este momento no está claro qué departamento o área dentro del concejo será responsable. La política necesita ser clara al identificar que departamento coordinará las actividades de agricultura urbana. Todo indica que el Área de Planificación Urbana dentro del Departamento de Ingeniería desempeñará este papel crucial.

Es necesaria una participación amplia en la revisión de políticas

El segundo tema es que, para que sea desarrollada, la nueva política debería articular y dar lineamientos claros sobre la irrigación y la recolección de agua para la agricultura urbana (es decir, tanto para la horticultura como para la acuicultura). Los lineamientos políticos del año 2000 no mencionan la recolección de agua ni el uso de aguas residuales para la irrigación. La descripción actual de la agricultura urbana en los lineamientos políticos no distingue entre actividades agrícolas "en suelo" y "fuera del suelo". Es imperativo animar el desarrollo de la agricultura urbana "en suelo" pues los terrenos para esto ya están asegurados. Existe la sensación generalizada entre la mayoría de los actores que los actuales lineamientos enfatizan actividades de agricultura urbana "fuera del suelo" sin dirigirse suficientemente a cuestiones de la agricultura "en suelo".

Los temas relacionadas con la integración de la agricultura urbana en el desarrollo urbano total no son cubiertos por los actuales lineamientos políticos. Es imperativo que esto sea abordado en la revisión de la política y en el desarrollo de una nueva política de agricultura urbana. Los planes estratégicos desarrollados conforme al programa CCF para la ciudad si articulan esta cuestión.

El último asunto importante a considerar en la revisión de la política del año 2000,

implica la necesidad de una amplia participación de todos los actores en este proceso. Como fue mencionado, la política fue en gran parte trabajada por un pequeño comité del concejo de la ciudad. Uno de los resultados es que la política ha permanecido en gran parte desconocida para la mayoría de los actores. La participación de una amplia serie de actores y sus aportes en el desarrollo de una nueva política de agricultura urbana también ayudará a la organización de los proyectos de agricultura urbana a nivel comunitario. También hará más fácil encontrar fuentes de financiamiento y regular la actividad. El proyecto CCF ha facilitado este proceso a través de la formación del foro de agricultura urbana de la ciudad. El foro, creado en setiembre de 2005, se ha reunido cinco veces en 2006. Un resumen de sus deliberaciones se encuentra disponible en www.mdpafrica.org.zw. El CCF participa actualmente en el proceso de revisión y formulación de políticas. Detalles del proceso PMPEA son discutidos en el artículo de Dubbeling.

CONCLUSIÓN

Los centros urbanos de Zimbabwe pueden albergar algunas operaciones agrícolas muy productivas, permitiendo al país alcanzar una recuperación económica mucho más rápida de la esperada. Los lineamientos políticos preliminares para Bulawayo, adoptados en 2000, eran inadecuados para abordar cuestiones críticas como la creación de una base institucional, la integración apropiada de la agricultura urbana en el desarrollo urbano, y la ausencia de discusiones sobre cómo generar recursos para la actividad. Las limitaciones del financiamiento también contribuyeron a esta falta de atención. Estos temas si son abordados por el Plan Estratégico del CCF para Bulawayo.

Referencias

- Makanatsa Makonese and Shingirayi Mushamba. 2004. The Policy and Legislative Framework for Urban Agriculture in Zimbabwe Bulawayo City Council 2000. Urban Agriculture in Bulawayo – Issues and an Inception of Policy Guidelines.

Legislación, políticas y la práctica de la agricultura urbana en Nakuru, Kenia: un mar de contradicciones

Dick Foeken



Con un préstamo de ECLOF, el dueño de este local pudo expandir sus actividades de crianza de cerdos y mejorar su carnicería

A pesar de su importancia como una fuente de sustento, el cultivo en las ciudades (aún) es ilegal en muchos países africanos. Ordenanzas, que a menudo datan de épocas coloniales, prohíben toda actividad agrícola dentro de los límites de los centros urbanos, pues que no calzan con la percepción occidental de lo que constituye ‘urbano’ (la idea de una ciudad bella) y porque se cree que causa toda clase de riesgos ambientales. Sin embargo, mientras la práctica se ha ido haciendo cada vez más extendida durante las dos últimas décadas, las políticas gubernamentales han ido cambiando en forma general de ser especialmente restrictivas a ser tolerantes o inclusive alentadoras.

La situación actual en la ciudad de Nakuru (aprox. 250,000 habitantes), donde el cultivo y la ganadería son bastante comunes, puede describirse en términos de tolerancia. Sin embargo, mirando más de cerca la legislación relevante, las políticas locales y las prácticas actuales, uno descubre que todavía la situación es bastante confusa.

LEGISLACIÓN NACIONAL

La legislación nacional relevante para la agricultura urbana, y las contradicciones entre los diversos documentos, abundan en Kenia. Algunas actas—como el Acta de Agricultura, el Acta de Control de la Tierra y el Acta de Planificación Física—ofrecen a las autoridades locales el poder de decisión legal para permitir o prohibir la agricultura urbana. Otras actas proporcionan el marco para controlar la actividad. De estas, la más importante es el Acta de Salud Pública, que se ocupa de todo lo que cause “cualquier

molestia u otra condición que podría ser perjudicial para la salud”. La sección 118 de esta Acta define molestias con relación al cuidado animal; mientras que la sección 157 se ocupa del cultivo y la irrigación con relación a la salud del público y también proporciona el sustento legal para prohibir la irrigación con aguas residuales. Tanto el Acta de Salud Pública como el Acta del Agua contienen un marco legal para prohibir el uso de productos químicos en la agricultura urbana.

La legislación nacional más importante con relación a la agricultura urbana es el Acta de Administración Municipal que provee a las autoridades locales el poder en la toma de decisiones relacionadas con el cultivo y la crianza de animales dentro de los límites municipales. Por ejemplo, según la Sección 144, una autoridad local puede apelar a esta Acta para proveer temporalmente a sus residentes urbanos de tierras para la agricultura urbana. Más expresamente, la Sección 155 estipula que cada concejo municipal o de ciudad “tendrá el poder (...) para involucrarse en empresas agrícolas y ganaderas”. El mismo artículo permite “la plantación de cualquier cultivo específico por parte de personas que busquen ayudarse

a ellas mismas y a sus familias en zonas que en opinión del (...) concejo sufran o con posibilidades de sufrir la escasez de productos alimenticios”. En otras palabras, si quisiera, el Consejo Municipal de Nakuru tiene la posibilidad legal de involucrarse en o de permitir el cultivo de productos alimenticios para el (muy) pobre en zonas donde éstos pobres viven.

Otra referencia para prohibir, restringir o controlar el cultivo aparece en la Sección 160 que estipula: “cada (...) concejo tendrá el poder para plantar, cortar o remover árboles, flores y arbustos en o sobre cualquier espacio público”. Esta posibilidad puede parecer bastante inocua con relación al cultivo urbano, pero puede convertirse en un poderoso instrumento cuando la definición de ‘arbustos’ es ensanchada para incluir verduras, como los demostró alguna vez un alcalde de Nairobi. El Acta de Administración Municipal también proporciona el marco legal para prohibir el uso de aguas residuales para la irrigación, pues la Sección 173, por ejemplo, precisa que “cualquier persona que (...) haga o provoque cualquier apertura en una (...) alcantarilla (...) será culpable de una ofensa”. Las autoridades locales tienen derecho no

Dick Foeken
Centro de Estudios Africanos, Leiden,
Países Bajos
dfoeken@ascleiden.nl

sólo a controlar los cultivos sino también a “prohibir o controlar la crianza de animales, aves y abejas de modo que esta crianza no sea una molestia pública o perjudicial para la salud” (Sección 162).

En resumen, según la legislación nacional de Kenia, la agricultura urbana puede ser prohibida, restringida, permitida, controlada, facilitada o incluso promovida. Qué línea es seguida en el nivel local depende completamente de las ordenanzas hechas por las autoridades locales. El poder de las autoridades locales de preparar un marco legal local es establecida en el Acta de Administración Municipal, mientras que otras actas discuten sobre la formación de la base legal para las provisiones hechas por estas ordenanzas.

quejas de los residentes era castigada por las autoridades municipales. En la práctica, esto sucedía principalmente con el ganado que era confiscado por ser una molestia para los vecinos o la comunidad en general (Ej: causaban accidentes de tránsito). Arrojar los desperdicios del ganado a la calle también podía ser castigado, basándose en la ordenanza 93, que estipula que “cualquier persona que arroje (...) en cualquier calle (...) o espacio abierto (...) desperdicios (...) u otros residuos líquidos o sólidos que pudiesen causar alguna molestia (...) será culpable de una ofensa”. Sin embargo, el hecho que hacia finales de los noventa, muchos de los criadores urbanos de ganado en Nakuru arrojaban (algunos de) los desperdicios de sus animales en las calles demuestra que dicha “ofensa” pocas veces era castigada.

concreto del programa fue la preparación del llamado Plan Estratégico Estructural de Nakuru (ver 1999 MCN), un modelo para la planificación urbana y desarrollo sostenible. Sin embargo, la agricultura urbana es la notable ausente en este documento.

Habiendo perdido esta oportunidad y careciendo de cualquier ordenanza que se ocupara de la agricultura urbana, el Concejo Municipal decidió “tomar prestada” la Ordenanza de Agricultura Urbana de la Ciudad de Kampala. La sección 2 de esta ordenanza reconoce que “la producción de alimentos en la ciudad beneficia a la salud en términos de nutrición, y puede tener otros efectos positivos como la creación de un ambiente verde”. Al mismo tiempo, sin embargo, “la agricultura urbana puede acarrear peligros para la salud y dañar el ambiente. Por lo tanto, debe estar sujeta a una planificación y gestión apropiadas”. Lo que implica esta “planificación y gestión apropiadas” es resumido en el resto de los lineamientos e incluye asuntos tales como los permisos para la agricultura urbana, lugares donde la agricultura no está permitida (Ej: espacios reservados para carreteras y caminos, cinturones verdes, parques) y las prácticas que están prohibidas (Ej “ningún residuo humano sin tratar puede ser usado como abono” y el uso apropiado de los químicos).

Pueden encontrarse muchas contradicciones entre las leyes y las políticas

Nueve Ordenanzas de Gestión Ambiental fueron redactadas en 2004, estas sustituyeron a las Ordenanzas de Salud Pública de 1994 e incluyeron (otra vez) la prohibición de todo lo que cause un riesgo para la salud pública o que contamine el ambiente. Lo que es sorprendente sobre estas ordenanzas, en lo relativo a la agricultura urbana, es que en la Parte XVI, que se ocupa del “Enverdecimiento y Embellecimiento”, simple y llanamente prohíben cualquier forma de agricultura urbana. Por ejemplo, la ordenanza 180 sobre el cultivo de alimentos estipula que “cualquier persona encontrada cultivando productos alimenticios dentro de la jurisdicción del Concejo será culpable de una ofensa”.

Lo mismo se aplica para la crianza de ganado: “cualquier persona que críe o tenga cualquier animal dentro de la jurisdicción del Concejo será encontrada culpable de una ofensa” (ordenanza 176). Esto último fue reforzado por las recientemente aprobadas



Dick Foeken

De acuerdo a las nuevas ordenanzas de Agricultura Urbana el cultivo de maíz y plátanos están prohibidos

ORDENANZAS LOCALES

A lo largo de los años noventa, cultivar en Nakuru era oficialmente ilegal, aunque tolerado por las autoridades. Los principales mecanismos de control legal eran las Ordenanzas de Salud Pública del Concejo Municipal de Nakuru. Estas ordenanzas estaban basadas en el Acta de Salud Pública, lo que implicaba que la agricultura estaba prohibida si causaba alguna “molestia”. Se temía que pudiera generar, por poner algunos ejemplos, plagas de moscas y mosquitos, aguas sucias, contaminación de pozos y olores asquerosos; lo cual podría causar enfermedades como la malaria, fiebre tifoidea, cólera, diarrea, etc. Así, cualquier actividad agrícola que fuese considerada como perjudicial para la salud y/o seguridad pública o que recibía

Durante los pasados cinco años, bajo la influencia del desarrollo alcanzado en otros lugares y de las investigaciones realizadas en el mismo Nakuru, las autoridades locales son más concientes de la importancia de la agricultura en la ciudad para el sustento de muchos ciudadanos en Nakuru y que es mejor tratar de regular el sector en vez de mantener una actitud de “no intervención”. El programa Agenda 21 Local representó una buena oportunidad para traducir esta conciencia en políticas. Su objetivo era proporcionar capacitación para el desarrollo de un nuevo enfoque para la planificación y gestión urbana, concentrándose en el desarrollo respetuoso del ambiente de Nakuru (“la Ciudad Verde de la Gente”), prestando especial atención a los grupos de menos recursos. El resultado más

(en enero de 2005) Ordenanzas de Control Ganadero de 2004: Cuatro ordenanzas estipulan que “ninguna persona criará o pastará cualquier ganado o caballo dentro de los límites del Consejo Municipal de Nakuru a menos que esté en posesión de un permiso”. Este permiso, sin embargo, sólo es entregado para el ganado destinado al matadero del Consejo, el ganado ha ser ofrecido durante el Espectáculo Agrícola de Nakuru, o al ganado que haya sido “confiscado legalmente” (Ordenanza 5). En otras palabras, no es posible obtener un permiso para el ganado que se cría de la manera en que muchos nakurianos lo hacen en la actualidad. Es más, la ordenanza 6 prohíbe la construcción de cualquier establo o cobertizo u otro tipo de construcción para criar ganado, mientras la ordenanza 7 dispone que “ningún ganado será mantenido (...) en o bajo cualquier porción de cualquier construcción (...) utilizada como albergue para humanos”; de esta manera criar pollos en un cuarto dentro de una casa, como algunas personas hacen, es ilegal. Sorprendentemente, las Ordenanzas de Agricultura Urbana recientemente redactadas en 2006 legalizan la actividad (los que de por sí es un gran paso adelante). Estas ordenanzas están basadas en el ejemplo de Kampala en el sentido que la agricultura en la ciudad es reconocida como una actividad importante para muchos residentes urbanos y que en principio es permitida. Al mismo tiempo, la municipalidad intenta regular el sector introduciendo, por ejemplo, permisos requeridos para quien quiera “practicar agricultura urbana dentro de la jurisdicción del Concejo” (Sección 9). Basándonos en nuestros datos de estudio, esto implicaría cerca de 35,000 permisos, que parecen ser desde una perspectiva realista más de los que podrían ser manejados por una ciudad del tamaño de Nakuru. También es bastante sorprendente que los insumos químicos para el cultivo sean permitidos (Sección 26), a condición que el agricultor siga “las instrucciones del fabricante”. Esto parece imposible de controlar, y el uso de productos químicos es perjudicial en cualquier caso debido al riesgo que presenta para el cercano Lago Nakuru (un parque nacional de fama mundial) y su extremadamente frágil ecosistema. Finalmente, “cualquier cultivo de más de un metro de alto” (Sección 33) es “una ofensa”, lo que implica que la gran mayoría de las agricultores de Nakuru (dedicados la cultivo de maíz) viola la ley. Tanto las Ordenanzas de Gestión Ambiental como las de Agricultura Urbana están bajo la responsabilidad del Departamento del



Dick Foeken

Experimentando con el cultivo en bolsas (sukuma wiki) en el campo del PDAR

Ambiente del Concejo. En las antiguas ordenanzas, la agricultura urbana era ilegal, en estas es legal. Pero legal o no, el cultivar en la ciudad no es cuestionado por el Ministerio de Agricultura. (Foeken 2006).

POLÍTICAS Y PRÁCTICAS LOCALES

Antes que cualquiera de estas ordenanzas existiese, haciendo a la agricultura urbana ilegal, varios desarrollos agrícolas ya estaban sucediendo. Durante mucho tiempo la agricultura ha sido un fenómeno omnipresente en Nakuru, incluso ONG oficialmente reconocidas por el Concejo han estado activamente involucradas en la agricultura urbana durante años. Una de estas ONG era el Programa de Desarrollo Agrícola y Rural (PDAR) –de la Diócesis Católica de Nakuru– la que brindaba apoyo indirecto (capacitación) o apoyo directo (préstamos para comprar animales, materiales para construir un tanque de agua para la irrigación o una unidad de pasteo cero para el ganado vacuno) para los agricultores de pequeña escala. Aunque el programa se desarrollaba principalmente en las áreas rurales, varios agricultores urbanos y periurbanos de la Municipalidad Nakuru también estaban entre los participantes. En general, el programa fue bastante exitoso. Una comparación entre el grupo de agricultores (peri)urbanos de Nakuru participantes del PDAR con sus vecinos no participantes demostró que los ingresos por la venta de animales (principalmente ganado) y productos

animales (principalmente leche) eran mucho más altos entre los agricultores del PDAR (Foeken 2006).

Otra ONG es el Fondo para Préstamos de la Iglesia Ecuménica (ECLOF-Kenia), que apoya la creación de comunidades sostenibles brindando créditos justos para el desarrollo humano tanto en áreas rurales como urbanas. Uno de sus objetivos principales es “aumentar la accesibilidad al crédito para los micro/pequeños negocios económicamente activos y marginados, y para la gente que cultiva la tierra de Kenia”. La rama de Nakuru fue creada en 2001 y tres años más tarde ya estaba atendiendo a cerca de 600 miembros (clientes), la mayoría de los cuales eran comerciantes de pequeña escala. Una pequeña proporción de los miembros eran agricultores, que se beneficiaron de la ayuda financiera del ECLOF para ampliar o mejorar sus actividades agrícolas. La mayor parte de estos agricultores se dedicaban a la industria lechera (cero pastoreo) y la cría de aves de corral en las áreas rurales, sin embargo, algunos agricultores podrían ser clasificados como agricultores urbanos; es decir, vivían y cultivaban dentro de los límites municipales de la ciudad de Nakuru. Debido a la exigencia que la actividad genere ingresos, todos estos agricultores urbanos estuvieron involucrados en la cría de ganado: tres en ganadería lechera (cero pastoreo), uno en la cría de cerdos y otro en la de aves de corral. Para ser elegible, el miembro potencial debe estar involucrado en una actividad que genere ingresos y al mismo tiempo pertenecer a un grupo registrado. Este es por lo general un grupo de amigos o vecinos con un interés común. Los miembros de un grupo que se conocen bien son por tanto capaces de co-garantizarse entre sí al solicitar un préstamo. Aunque ECLOF-Kenia alienta a los grupos ya existentes, la mayoría de sus miembros se juntó después de enterarse de las actividades de la ONG. Esto les sucedió también a los cuatro casos que se describen en Foeken (2006), familias de bajos ingresos (incluyendo una familia con una jefa del hogar) que lograron aumentar de manera considerable sus ingresos utilizando el préstamo para ampliar sus emprendimientos comerciales (urbanos) de ganado. Uno de los préstamos

fue usado para mejorar y ampliar un negocio de crianza de cerdos, una actividad usualmente considerada como una de las menos deseables en la ciudad desde un punto de vista ambiental.

Una tercera ONG (de patrocinio danés) llamada SENVINET (Red Ambiental Estratégica) trabaja en Nakuru desde mediados de los noventa en un programa de conciencia ambiental, enfocado en los niños que promueve activamente la agricultura orgánica en las escuelas. El programa es asistido por oficiales de extensión del Ministerio de Agricultura. El impacto no ha sido estudiado (aún), pero dado el hecho que en 2000 todas las escuelas secundarias parecían utilizar productos químicos en sus actividades agrícolas (vea Foeken 2006), uno puede preguntarse cuán exitoso ha sido este programa.

Más recientemente, en diciembre de 2004, se lanzó una iniciativa llamada “Investigación y Desarrollo Participativo Local sobre la Agricultura Urbana y la Ganadería en Nakuru”. Este programa es una iniciativa de Cosecha Urbana, un organismo de investigación internacional patrocinado por CGIAR, junto a una ONG: la Asociación de Ciudades Ecológicas de Kenia, la Universidad de Nairobi (Departamento de Ciencias del Suelo) y también el Consejo Municipal de Nakuru. El programa continua desarrollando los objetivos del Centro de Investigación y Desarrollo de la Agricultura Urbana y la Ganadería, establecido junto al vertedero de Nakuru, y ayudar a los agricultores y ganaderos urbanos de Nakuru a mejorar sus medios de sustento contribuyendo a la seguridad alimentaria de la ciudad. En una reunión en diciembre de 2004, se alcanzó un acuerdo común entre todos los actores –funcionarios del gobierno incluidos– manifestando que ellos “creían firmemente en la necesidad de la iniciativa propuesta en Nakuru (...) y expresaban su compromiso con el proyecto si este llegara a realizarse.” Aún es demasiado temprano para poder evaluar el impacto de este programa. Adicionalmente, los representantes de mayor rango en el Consejo Municipal recientemente hablaron muy positivamente sobre la agricultura en la ciudad de Nakuru. En noviembre de

Dick Foeken



El ganado sólo es permitido en terrenos de cero pastoreo según las nuevas ordenanzas de Agricultura Urbana; por ello el dueño de estos animales está violando la ley

2002, se realizó un taller en el que los resultados de diversos estudios en el contexto del Proyecto de Investigación de la Agricultura Urbana en Nakuru (NUAP; ver Foeken 2006) fueron presentaron y discutidos por diversos actores, incluyendo funcionarios del Concejo Municipal (y también el Oficial Mayor de Programa y el Coordinador del Programa de Agricultura Urbana de la Sociedad de Desarrollo Municipal [MDP, en inglés], Harare). El entonces Director del Ambiente estaba firmemente en contra de cualquier forma de agricultura en la ciudad, pero cambió en algo su opinión al final del taller. El entonces Director del Departamento de Vivienda consideró que el taller le había “abierto los ojos”, acentuando que “tenemos que revisar nuestra política de vivienda”; es decir, las nuevas viviendas deberían tener un espacio para que los habitantes puedan producir al menos una parte de sus propios alimentos. Durante una reunión consultiva con varios actores en mayo de 2005, el representante del Departamento de Ambiente afirmó que ahora se encontraban promoviendo activamente la agricultura urbana en Nakuru, mientras la actividad sea realizada de una manera respetuosa del ambiente. Las nuevas Ordenanzas de Agricultura Urbana de 2006 también pueden ser consideradas como un resultado directo del taller de 2002.

CONCLUSIONES

En resumen, pueden encontrarse un gran número de contradicciones entre las legislaciones, políticas y prácticas en los distintos niveles de toma de decisiones. Situaciones parecidas ocurren en Tanzania (vea Foeken et al. 2004 y Foeken 2005), Harare (Zimbabwe) y en menor grado en Pretoria y Ciudad

del Cabo (Sudáfrica) (vea Martin et al. 2000). Estas contradicciones son un dilema para las autoridades locales. Durante mucho tiempo, prevaleció una “política” de no intervención, en que la agricultura urbana era tolerada (pero no necesariamente bienvenida), principalmente debido a la escala del fenómeno y la incapacidad de las autoridades para hacer cumplir la ley. Mientras tanto, la formulación de políticas locales ha cambiado gradualmente. Al reconocer la importancia de la actividad para el sustento de muchos ciudadanos, se ha entendido que es mejor tratar de controlarla y, donde sea posible, promoverla –sobre todo para los pobres– en lugar de restringirla o prohibirla. Sin embargo, varias de las nuevas ordenanzas de Nakuru todavía se contradicen entre sí. No obstante, se observa un desarrollo positivo en ordenanzas de agricultura urbana más recientes que implican un reconocimiento oficial del sector. A pesar de esta ambigüedad, el siguiente paso debería ser integrar la agricultura urbana en la planificación urbana. En este sentido, Nakuru está un paso adelante de muchas ciudades y poblados del África Subsahariana, donde la agricultura no es aceptada (aún) como un tipo urbano de uso del suelo y donde la “no intervención” todavía es la ley (vea la Revista de Agricultura Urbana No 4, julio 2001).

Referencias

- Foeken, D. (2005), *Urban agriculture in East Africa as a tool for poverty reduction: A legal and policy dilemma?* Leiden: African Studies Centre, Working Paper No. 65. Also on <http://www.ascleiden.nl/PDF/workingpaper65.pdf>
- Foeken, D. (2006), *“To subsidise my income”: Farming in an East African town.* Leiden: Brill.
- Foeken, D., M. Sofer & M. Mlozi (2004), *Urban agriculture in Tanzania: Issues of sustainability.* Leiden: African Studies Centre, Research Report 75.
- Martin, A., N. Oudwater & K. Meadows (2000), *Urban agriculture and the livelihoods of the poor in Southern Africa.* Paper presented at the International Symposium on “Urban agriculture and horticulture: The linkage with urban planning”, Domäne Dalem, Berlin, 7-9 July 2000.
- MCN (1999), *Strategic Nakuru Structure Plan. Action plan for sustainable urban development of Nakuru town and its environs.* Nakuru: Municipal Council of Nakuru (Final draft).

Haciendo Leyes para la Agricultura Urbana: la experiencia de Governador Valadares, Brasil

En 2003, el proyecto “Optimización del Uso del Suelo Vacante para la Agricultura Urbana” comenzó en Governador Valadares. Este proyecto fue promovido por el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (UMP-LAC/UNHABITAT), el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC) de Canadá e IPES – Promoción del Desarrollo Sostenible de Perú (vea también RAU N° 11).



Ivana Cristina Lovo

Grupos de discusión durante una reunión del Foro Municipal

Primero se formó un equipo multidisciplinario con representantes de los departamentos municipales (agricultura, planeación y ambiente), movimientos sociales, ONG y la Universidad de Valadares. Este equipo creó el Foro de Agricultura Urbana y Seguridad Alimentaria, que asumió la responsabilidad de documentar y analizar las prácticas de agricultura urbana existentes en la municipalidad, identificando problemas y oportunidades, y desarrollando un plan estratégico municipal para la agricultura urbana.

Governador Valadares se sitúa en el estado de Minas Gerais en las orillas del Río Doce. Tiene una población de 247,131 habitantes, 52 por ciento son mujeres y 236,098 viven en la zona urbana. Considerada como una municipalidad mediana, su economía depende de servicios, actividades industriales, agricultura, ganadería y minería (principalmente piedras preciosas). Su área urbana representa el 6.55 % de su área total de 2,348.88 km². Es considerada un importante centro del Valle del Río Doce, que posee un IDH de 0.772.

CREANDO UN ESPACIO POLÍTICO Y UN FORO

La participación de todos los actores era un punto de partida importante en la ejecución de este proyecto. En abril de 2003 fue llevado a cabo un primer evento multiactoral denominado Primer Encuentro Municipal de agricultura urbana. El acontecimiento reunió a residentes de los barrios donde se realizaron los estudios iniciales, así como a instituciones gubernamentales y no gubernamentales, como la Municipalidad, la Universidad del Valle del Río Doce, Doce Rios Consultorias (una firma consultora), Pastoral da Criança (una organización de la iglesia católica de ayuda a la niñez) y otros actores como asociaciones barriales, la Central de Movimentos Populares (una coalición de organizaciones sociales de base), la Associação de Hortas Comunitárias (una asociación de horticultura comunal), otros grupos eclesiales y concejales de la ciudad.

En este primer evento, la información construida durante la primera fase del proyecto fue compartida y discutida, poniendo especial énfasis en los principales obstáculos y oportunidades para el desarrollo de la agricultura urbana en Governador Valadares.

Los temas más importantes fueron el acceso a espacios potencialmente adecuados para la agricultura urbana, el alto costo del agua tratada, la escasez de información técnica, el difícil acceso a insumos para la agricultura urbana, la falta de agricultores urbanos organizados, y la falta de reconocimiento, de parte del gobierno, del potencial de las actividades pesqueras en la región. Hacia el final de este primer encuentro, se preparó y acordó un plan que incluyó estrategias para eliminar los obstáculos identificados. Entre las propuestas incluidas en el Plan Estratégico estaba el cambiar la legislación existente, creando legislación específica para promover la agricultura urbana en Governador Valadares.

Estas dinámicas generaron un intercambio de experiencias

En octubre de 2003 se realizó un segundo encuentro y el tema principal fue la legislación municipal para promover la agricultura urbana. Las sugerencias del grupo fueron altamente productivas y se convirtieron en puntos de referencia para la elaboración de

Ivana Cristina Lovo
Zilá Raquel Pereira Costa
iclovo@uai.com.br

las leyes. Durante el tercer encuentro, sostenido en noviembre de ese mismo año, el tema fue la formalización de un foro político en proceso de consolidación, creando así el Foro Municipal de Agricultura Urbana y Seguridad Alimentaria, un espacio multiactoral e interinstitucional abierto a aquellos interesados en la agricultura urbana. Se estableció un grupo administrativo para el foro, y se expandió el equipo inicial, que había asumido la responsabilidad de ejecutar el proyecto Ciudad Verde y el Plan Estratégico.

Ivana Cristina Lovo



Uno de los seminarios

Desde 2004, los encuentros se han llevado a cabo semestralmente, mientras que el grupo administrativo se ha estado reuniendo semanalmente. Las tareas administrativas siempre han sido compartidas por los diferentes participantes, basándose en la planificación colectiva y en sus permanentes esfuerzos para hacer de la agricultura urbana una realidad en la región. El respeto por todas las posiciones y el compromiso para implementar las decisiones generó confianza entre los participantes y lo transformó en un foro político para discutir y aprender. El séptimo encuentro se realizó en noviembre de 2005.

LEGISLACIÓN: DEBATES Y ACUERDOS POLÍTICOS

Gracias al debate durante el segundo encuentro, se iniciaron las discusiones con el Alcalde João Domingos Fassarella, conjuntamente con las secretarías municipales de planificación, finanzas, ambiente, agricultura y logística (áreas consideradas por el alcalde como estratégicas para discutir la legislación). El objetivo era saber hasta qué punto podrían proponerse nuevas leyes. El resultado fue la confirmación del apoyo del alcalde y su compromiso de hacer

cuanto sea necesario para facilitar las modificaciones en la legislación, incluyendo estudiar la posibilidad de ofrecer incentivos fiscales. Es importante enfatizar que, durante esta etapa, la administración también recibió el significativo apoyo de una concejala, Elisa Costa.

Luego de obtener este compromiso político, el siguiente paso fue formar tres subgrupos, involucrando en ellos a miembros de la coordinación del Plan Estratégico, representantes de las juntas municipales y asistentes de la concejala. Los subgrupos tomaron la responsabilidad de elaborar propuestas legales: crear el Programa Municipal de Agricultura Urbana; crear incentivos fiscales viables; y permitir el uso de agua a bajo costo para la agricultura urbana. Cada subgrupo trabajó dentro de su propia esfera de responsabilidad y se reunió dos veces al mes para compartir sus progresos y discutir sobre temas problemáticos y/o polémicos. De esta manera, la legislación para la agricultura urbana fue redactada.

Esta etapa dentro de la elaboración de las leyes (en que los temas fueron discutidos, negociados e implementados conjuntamente con los principales actores y el departamento legal) resultó ser un momento muy importante, sobre todo porque de esta manera no se ocasionó ningún conflicto dentro de la legislación municipal o entre esta y la legislación estatal o federal.

Dos propuestas estaban listas: una que creaba el programa municipal y otra para establecer incentivos para el uso de terrenos vacantes. La evaluación final de estas dos propuestas legales fue realizada por todos los actores participantes del tercer encuentro (30 de noviembre de 2003). Algunas sugerencias fueron discutidas e incorporadas por la asamblea plenaria del encuentro, las dos propuestas fueron enviadas al Alcalde.

Los subgrupos también elaboraron formatos para facilitar y legalizar el uso de áreas públicas y privadas para actividades de agricultura urbana. El objetivo fue facilitar las relaciones entre las diversas entidades involucradas y evitar conflictos

con relación al uso de los espacios urbanos. Estos formatos estandarizados fueron puestos a disposición de las entidades gubernamentales y públicas interesadas. La cuestión del agua fue la que causó el mayor debate, hablándose por ejemplo del costo del agua tratada, aguas residuales, limpieza pública y la recolección de basura. Los cambios en los precios de estos servicios, con el objetivo de promover agricultura urbana, no eran viables debido a las dificultades para monitorearlos y controlarlos, y también porque estos servicios representan una fuente importante de ingresos para el gobierno. Finalmente, la disponibilidad de agua tratada, sin costo, fue garantizada para los huertos comunales registrados en el departamento municipal de ambiente, agricultura y logística.

Fue posible llegar a soluciones para los conflictos que aparecían

APROBACIÓN DE NORMAS

Las primeras dos leyes fueron aprobadas antes del final de 2003. La primera fue la Ley N° 5,265 que creaba el Programa de Agricultura Urbana de Gobernador Valadares (PROAGRU) que define las actividades agrícolas para la ciudad de Gobernador Valadares, incluyendo la producción, refinamiento y comercialización de productos alimenticios, así como de plantas ornamentales y medicinales. Asimismo, presenta los objetivos del programa, relaciona la lucha contra hambre y la miseria con el desarrollo de la ciudad; y define las responsabilidades de los diversos actores, incluyendo al gobierno y los agricultores, en la realización del PROAGRU. Esta ley fue rescrita conforme a la Ley N° 5,439 en 2005.

La segunda ley ratificada fue la Ley Complementaria N° 051 que altera las provisiones del Código Tributario Municipal, permitiendo una reducción fiscal del 3 % al 0.6 % para terrenos vacantes. Para que esto sucediera, se acordó que los terrenos vacantes —es decir, tierras privadas en las cuales el programa de agricultura urbana es implementado— serían considerados como espacios con una función social, por lo que no estarían sujetas a impuestos

progresivos bajo el Artículo 7 de la Ley Federal Brasileña N° 10,257/2001 (Estatuto das Cidades o Estatuto de las Ciudades).

La reducción del costo del agua tratada para la agricultura en la ciudad recién se hizo factible hacia julio de 2004, bajo la Ley N° 5,335, que es una adecuación del Artículo 8 de la Ley N° 3,168 del 5 de abril de 1989, que estructura al SAAE, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto Municipal (Servicio Municipal Autónomo de Aguas y Aguas Residuales). Esta ley incluye la práctica de la agricultura urbana, en huertos comunales, como una institución filantrópica, por lo cual se permite que el SAAE ponga a su disposición agua tratada sin costo.

Todo el proceso legislativo, desde la evaluación de las propuestas de las juntas técnicas hasta su aprobación en la legislatura, sucedió sin ninguna modificación a la propuesta inicial. Todas las propuestas fueron aprobadas por unanimidad. Durante la fase de aprobación de la ley, hubo un mayor reconocimiento de la riqueza del debate y el movimiento político promovido por el foro, lo que contribuyó al apoyo de las propuestas políticas presentadas, evitando disputas políticas y acelerando el proceso de votación legislativa.

APOYO MUNICIPAL POLÍTICO Y LEGAL

La participación de asesores técnicos municipales, así como del gabinete de la Concejala Elisa Costa, fue muy importante durante el proceso de elaboración y votación de las leyes ya mencionadas. Su conocimiento y experiencia práctica en la administración pública fueron una gran ayuda en el descubrimiento de alternativas que pudiesen hacer viables las sugerencias realizadas en los encuentros de agricultura urbana sin causar conflictos con la legislación existente, en especial con la ley brasileña de responsabilidad pública.

Todas estas dinámicas generaron un intercambio de experiencias entre las personas, asesores técnicos y líderes involucrados. Por un lado, los asesores técnicos reexaminaron conceptos vinculados a la agricultura urbana y, por el otro, el público tuvo la posibilidad de observar rutinas ejecutivas y legislativas.

INCLUSIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO URBANO

Luego del proceso descrito líneas arriba, el desafío fue incluir la agricultura en el plan de desarrollo urbano. La decisión de contar con una legislación específica provino de necesidades concretas aparecidas en la implementación de actividades de agricultura urbana en Governador Valadares.

La propuesta para modificar el plan urbano comenzó a ser considerada durante el segundo semestre de 2004. Se creó un nuevo subgrupo, compuesto por representantes de la administración de la ciudad y del departamento de planificación. Así, y basándose en un estudio detallado del plan de desarrollo urbano de Governador Valadares, fue posible proponer la inclusión de artículos sobre agricultura urbana, y también sobre seguridad alimentaria y economía popular, capítulos de educación, salud, ambiente y desarrollo económico, con énfasis en este último. Fue posible relacionar estas diferentes áreas, mostrando como la agricultura puede ser un tema motivador e integrador para el desarrollo urbano sostenible de una localidad.

La Ley Complementaria N° 068 (17 de noviembre de 2004) –que modifica la Ley Municipal Complementaria N° 003, del 2 de junio de 1993 (plan de desarrollo urbano de Governador Valadares)– también fue aprobada por unanimidad en la asamblea legislativa municipal. Esto fue una hazaña muy importante puesto que 2004 era un año electoral en las ciudades brasileñas (todas las leyes citadas pueden ser obtenidas del sitio web de la Ciudad de Governador Valadares).

CONFLICTOS Y PROBLEMAS

A través de los canales descritos líneas arriba, fue posible alcanzar soluciones para los conflictos que surgían. Inclusive con aquellos relacionados a los costos del agua y la limpieza urbana, debatidos intensamente, se llegó al acuerdo de realizar estudios más a fondo para buscar usos alternos y de reciclaje, clarificar gastos y beneficios, y generar información que podría hacer factibles a futuros incentivos. La elaboración de un proyecto específico e interinstitucional para estudiar el uso alternativo de agua tratada para estimular la agricultura urbana surgió de este proceso. Lamentablemente, aunque el proyecto disponía de financiación internacional, todavía se encuentra en etapa de negociación debido al cambio en la administración de la ciudad en 2005.

Hacia el final de 2004, el partido que ganó las elecciones municipales, por un pequeño margen, se opuso al gobierno que inició el programa de agricultura urbana. Por ello, cuando la administración pública cambió de manos en 2005 se hizo patente cierta inseguridad en la continuidad del programa de agricultura urbana. Sin embargo, el foro de AU y SA era fuerte y capaz de mantener la agenda de la agricultura urbana, inclusive como para garantizar la aprobación de la nueva ley sin modificaciones debido al importante papel que desempeñaron las organizaciones presentes en la administración del Foro y por el impacto del Sexto Encuentro Municipal de Agricultura Urbana sostenido en marzo de 2005, que contó con la participación de alrededor de 150 personas.

RESULTADOS ALCANZADOS

La nueva normativa legaliza las actividades de agricultura urbana dentro de los límites de la ciudad, clarificando principios y responsabilidades de todos los participantes. Esto es muy importante.

El cambio del poder político derivado de las elecciones municipales ocasionó tardanzas en el proceso, especialmente en el caso de los incentivos fiscales, que todavía no han sido concedidos a nadie. Aunque varios terrenos vacantes ya están siendo utilizados para la horticultura, sus dueños no han recibido ningún beneficio fiscal. La indiferencia de parte del actual gobierno para implementar esta ley es actualmente el mayor obstáculo para la agricultura urbana.

Por otra parte, la disponibilidad del agua para los huertos comunales fue de extrema importancia para la formación de los grupos hortícolas. La actual administración de la ciudad realiza un monitoreo periódico de dichos grupos con la intención de buscar irregularidades en cuanto al uso adecuado del agua disponible.

Todo este proceso ha ayudado enormemente a que el ciudadano común entienda que también puede contribuir a la formulación de leyes. Además fue una gran experiencia de aprendizaje en la negociación de intereses entre fuerzas sociopolíticas diferentes. Viendo los resultados obtenidos, podemos concluir que el proceso ocurrido en Governador Valadares fue un buen ejercicio y una gran experiencia de aprendizaje en gestión participativa.

Acciones Concretas: el Programa de Asistencia de Agricultura Urbana de Ciudad del Cabo

La agricultura urbana en Ciudad del Cabo involucra principalmente el cultivo de verduras, aunque la vista de ganado vagando por las calles también es familiar para muchos habitantes de la ciudad. Durante los pasados cinco años, Ciudad del Cabo ha formulado una política de agricultura urbana que ayudará, principalmente, a mejorar las vidas de sus habitantes en términos de seguridad alimentaria y desarrollo económico.



Miembros del Grupo de Cultivo de Flores trabajando en su huerto cerca al municipio de Atlantis, 45 km al norte de Ciudad del Cabo (dentro de los límites municipales)

El fenómeno de la agricultura urbana ha acompañado a Ciudad del Cabo desde su fundación. Sin embargo, el tener que enfrentar una tasa de desempleo de alrededor del 23.4 % (igual a 2,275,230 personas), una tasa de crecimiento económico incapaz de absorber a su creciente fuerza laboral y un 32 % de la población viviendo debajo del Nivel de Subsistencia Familiar (NSF) en 1999, ha hecho que la ciudad recién contemple la idea de desarrollar los potenciales de la agricultura urbana como una estrategia de intervención para lograr el alivio de la pobreza y la generación de empleo (Ciudad del Cabo, 2006c).

La municipalidad de Ciudad del Cabo ha estado directamente involucrada en 33 proyectos de agricultura en la ciudad, mientras al mismo tiempo, organismos gubernamentales nacionales y provinciales también han estado implementando actividades de producción de alimento. Las ONG en Ciudad del Cabo también hacen una gran contribución al desarrollo del sector agrícola urbano de la ciudad. Sin embargo, hasta ahora estas actividades e iniciativas han carecido de coordinación municipal y de

una visión común de la agricultura urbana. Esta situación ha llevado a comprender cuan necesaria es la formulación de una política específica para la agricultura urbana puesto que *'... proporciona una visión común para la agricultura urbana, brinda una guía estratégica y crea un mecanismo para manejar la agricultura urbana de modo que pueda alcanzar su potencial máximo mientras sus impactos negativos son eliminados o reducidos.'* (Ciudad del Cabo, 2006b: 1). Una política formal creará la base legal para la colaboración entre todos los departamentos municipales en el tema de la agricultura urbana y asegurará el compromiso indiscutible de cada departamento, eliminando la necesidad de confiar en la buena voluntad o en las preferencias de los individuos.

EL PROCESO DE FORMULACIÓN POLÍTICA

En mayo de 2002 las autoridades municipales convocaron la primera cumbre agrícola urbana para iniciar el diálogo sobre la necesidad y el desarrollo de la actividad en la ciudad con un enfoque especial en los pobres urbanos. La Dirección de Desarrollo Económico y Humano asumió el liderazgo de este proceso y es todavía la 'base organizacional' de las actividades agrícolas urbanas dentro de la municipalidad. Esta cumbre encomendó a la ciudad elaborar una política agrícola urbana apropiada y un

programa de asistencia para los agricultores urbanos. Un primer documento preliminar de política fue redactado en 2002. De allí en adelante, se inició un proceso consultivo de formulación de políticas, que incluyó los siguientes pasos: estudio contextual y clarificación de conceptos, determinación del estado actual de la agricultura urbana en la ciudad (una evaluación muy superficial), análisis de actores, redacción del primer documento preliminar de política, recopilación tanto de comentarios internos como externos al documento, revisión y formulación del documento de política final (con valiosos insumos ganados durante una segunda cumbre agrícola urbana realizada en 2003) y la presentación del documento al Concejo de la ciudad para su aceptación hacia el final de 2006. El proceso consultivo de formulación de política involucró a una amplia gama de actores: la totalidad de los departamentos municipales, el Departamento de Agricultura en niveles provinciales, varias universidades, colegios de planificación agrícola, profesionales y agricultores urbanos. Por una parte, esto presentó una oportunidad de educar a actores selectos (funcionarios y concejales) sobre los beneficios de la agricultura urbana, mientras que por otra, se realizaba una consulta formal extensiva con los practicantes de la agricultura urbana para determinar sus necesidades y aspiraciones específicas.

Stanley Visser, Facilitación del Desarrollo de Ciudad del Cabo ⁽¹⁾
Stanley.Visser@capetown.gov.za

Debido a un prolongado proceso de reestructuración y transformación de la administración de la ciudad y a la elección de un nuevo gobierno local, el proceso se estancó. Como resultado, fueron nombrados nuevos concejales y directores por lo que las personas dentro de la municipalidad que abogaban por una política de agricultura urbana plantearon que era más sabio tomarse un tiempo para volver a convencer a los políticos, en lugar de forzar las cosas. Al final, el proceso de formulación política produjo dos documentos: un documento de línea base (reflexionando sobre el marco teórico, experiencias internacionales y nacionales, el estado actual de la agricultura urbana en la ciudad, etc.) y un documento de política (indicando la visión, objetivos y las intervenciones de la ciudad y sus socios).

La Constitución de Sudáfrica no lista a la agricultura como una función del gobierno local y, por lo tanto, se necesitó de mucha motivación y cabildeo durante el proceso consultivo para convencer a los tomadores de decisiones del concejo de la ciudad que el desarrollo de la agricultura urbana debería ser visto como parte integrante en el alivio de la pobreza y el desarrollo económico, ambas responsabilidades presentes en todas las esferas del gobierno (República de Sudáfrica, 1997). Al final, los miembros del concejo de la ciudad fueron convencidos por las oportunidades que la agricultura urbana puede ofrecer para el desarrollo económico, así como por el hecho que la municipalidad tiene una política sectorial de apoyo a la agricultura.

EL DOCUMENTO DE POLÍTICA

La visión de Ciudad del Cabo es la de construir una sociedad con toda su gente para hacer de Ciudad del Cabo una ciudad de categoría mundial en la que la calidad de vida de cada ciudadano esté en constante mejoría (Ciudad del Cabo, 2004). La agricultura urbana encaja muy bien dentro de esta visión al ser vista como una estrategia para el alivio de la pobreza y el desarrollo económico. El documento preliminar de política ha sido formulado de acuerdo con las exigencias de la ciudad; es decir, usa un lenguaje simple que las partes interesadas pueden entender, y es claro y conciso sobre cuál será la intervención de la ciudad y qué ayuda pueden esperar los agricultores urbanos de la ciudad.

Este documento preliminar define a la agricultura urbana en su sentido más amplio, haciéndola lo más inclusiva posible mientras hace distinciones entre las diversas categorías

de producción de vegetales, de ganado y de acuicultura. Reconoce sus beneficios a nivel individual o familiar (seguridad alimentaria en el hogar, generación de ingresos, etc.) así como a nivel de la ciudad (mejora en la limpieza de la ciudad, contribución a la restauración ambiental y el enverdecimiento, etc.). Después de hacer un listado de los desafíos y oportunidades locales de la agricultura urbana y de identificar a los actores relevantes, el documento de política prosigue con las acciones concretas a ser tomadas para alcanzar los objetivos de la política, y detalla el marco institucional y la estrategia de implementación.

Una de las acciones concretas descritas en el documento de política es el programa de asistencia de la ciudad. Lo que resta de este artículo se concentrará en dicho programa, su contenido, los criterios y las acciones concisas que han sido formulados de una manera detallada; algo que podría proporcionar ideas e inspiración a otras ciudades que enfrentan desafíos similares.

Una política específica para la agricultura urbana era necesaria

EL PROGRAMA DE ASISTENCIA

Aunque la política preliminar aún no ha sido formalmente aprobada por el concejo de la ciudad, la mayoría de los elementos del programa de asistencia propuesto ya están siendo implementados. Este es el caso del programa de asistencia de horticultura urbana de Ciudad del Cabo. Las personas o grupos comunitarios que solicitan ayuda para realizar actividades agrícolas urbanas se acercan a la Ciudad a través de una variedad de ventanas o departamentos. Estos departamentos los dirigen hacia la Dirección de Desarrollo Económico y Humano, donde les brindan asistencia estratégica para la mejora de su organización como grupo. En muchos casos, la asistencia del día a día (más técnica) es brindada por ONG. Esta división del trabajo se debe a la falta de personal en la Dirección de Desarrollo Económico y Humano. Una política formal proporcionará más recursos y apoyará a la dirección para hacerla más visible en sus responsabilidades, permitiendo publicitar su ayuda más extensamente y cumplir una labor más preventiva en lugar de reactiva.

El Programa de Asistencia para la Horticultura Urbana de Ciudad del Cabo trabaja con criterios específicos para determinar el tipo y el grado de la ayuda. En

primer lugar, se hace una clasificación del tipo de operación agrícola urbana. Ciudad del Cabo distingue cuatro diferentes tipos de operaciones, los cuales han sido definidos como:

1. hogares productores – los moradores de una vivienda utilizan sus propios jardines para cultivar vegetales y/o criar animales a pequeña escala con la finalidad de complementar la dieta familiar;
2. grupos comunales – grupos de personas producen alimentos de forma colectiva para ellos o para una institución comunal, se realiza por lo general en terrenos públicos;
3. microagricultores – individuos o grupos de personas involucradas en la agricultura urbana para generar ingresos en pequeñas porciones de terrenos (privados o públicos) sin utilizar; y
4. pequeños agricultores emergentes – individuos o grupos de personas que son o que aspiran a ser agricultores a tiempo completo.

Se piensa que el último tipo ocurre en un entorno de negocio formal, mientras que los otros tres tipos son considerados como actividades económicas informales. La política se concentra en los pobres urbanos de Ciudad del Cabo, quienes se dedican a las cuatro categorías mencionadas. Sin embargo, como la política no está dirigida en forma directa a los agricultores comerciales, los pequeños agricultores emergentes son los llamados a entrar en contacto con el Departamento Nacional de Asuntos de la Tierra, donde puede obtenerse financiación del Programa de Reforma Agraria para el Desarrollo Agrícola (RADA).

Los objetivos de la actividad de agricultura urbana tienen que estar alineadas con las estrategias de la ciudad para el alivio de la pobreza, el desarrollo económico y/o el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad. Una evaluación adicional incluirá el número de beneficiarios; otros actores involucrados; localización; impacto ambiental; disponibilidad del agua; viabilidad; y la conformidad de la actividad con la planificación y gestión para el desarrollo.

Asimismo, se identifican cinco tipos principales de ayuda: tenga acceso a infraestructura, instrumentos, equipos, insumos y servicios de extensión. Mientras los grupos comunales pueden contar con todos los tipos de la ayuda, los productores de casa son apoyados sólo con pequeños instrumentos, insumos básicos y algunos servicios de extensión, pero no con la

adquisición de infraestructura ya que el Acta de Gestión de Finanzas Municipales (MFMA) declara que el capital municipal no puede ser usado para mejorar activos privados (como los terrenos privados). Una matriz en el documento de política estipula que tipo de ayuda puede ser solicitada para cada tipo de operación. Un análisis de necesidades realizado a cada candidato determina la ayuda que podrá ser brindada.

El programa de asistencia de agricultura urbana de Ciudad del Cabo también incluye un equipo inicial para los agricultores de subsistencia. Concentrándose en los más pobres entre los pobres, este kit tiene la finalidad de apoyar a los grupos comunales que desean comenzar un proyecto de horticultura. Por cada 10 personas se incluyen artículos básicos, como pico, pala, rastrillo, regadera, semillas y compost. Además, el kit será complementado por capacitaciones y servicios de extensión.

La municipalidad de Ciudad del Cabo, que existe formalmente desde el año 2000 (39 pequeñas municipalidades fueron combinadas en 7 municipalidades en 1996, las que a su vez fueron unidas en una sola en 2000), cuenta con muchas y diversas ordenanzas para el ganado urbano. Por ello, el programa de asistencia de la ciudad tiene un enfoque especial para la crianza de ganado en áreas urbanas. Actualmente, el Concejo de la ciudad ha aceptado intervenir para abordar el problema de la crianza descontrolada de ganado en zonas urbanas. Sin embargo, en vista que la ganadería representa una oportunidad económica para muchas personas, esta actividad no debería perderse. Por lo tanto, se ha desarrollado una estrategia para remover la cría de animales en los barrios residenciales y reubicarlos en lugares y espacios donde puedan ser criados bajo condiciones controladas. Esto implica el establecimiento: (a) de corrales comunales (áreas cercadas) cerca a los barrios residenciales donde pequeños números de animales puedan ser criados bajo condiciones de cero pastoreo, (b) de terrenos comunales de pasteo (una forma tradicional de derecho sobre la tierra, donde esta pertenece a la ciudad y se destina a propósitos agrícolas) donde pueden criarse números más grandes de animales con fines comerciales, y (c) de granjas privadas o pequeñas posesiones concedidas con financiamiento del Programa Nacional de Reforma Agraria. En caso de los corrales comunales, estos se localizan en terrenos del estado y la ciudad proporciona toda la infraestructura fija. Igualmente, el desarrollo y el mantenimiento de la

infraestructura en terrenos comunales de pasteo también corre por cuenta de la ciudad, aunque se requiere que los agricultores participantes paguen un alquiler que irá alcanzando un precio comercial dentro de tres años para darle a los microagricultores la máxima oportunidad de convertirse en pequeños agricultores comerciales.

EL PROGRESO HASTA AHORA

Debido al largo proceso de consulta y formulación política, el concejo de la ciudad ya se encuentra implementando un conjunto de intervenciones estratégicas propuestas en la política preliminar, junto con el programa de asistencia descrito líneas arriba. Esto incluye: una asignación anual de presupuesto para la agricultura urbana, reconocimiento de la agricultura urbana como un uso del suelo en el Esquema de Zonificación Integrada de la ciudad, provisión de espacio para la agricultura urbana en los nuevos asentamientos, absorción de la agricultura urbana como un elemento dentro de programas de desarrollo (ej: enverdecimiento de la ciudad, Agenda 21 Local, alivio de la pobreza, programas de prevención del VIH/ SIDA, etc.) y la provisión de infraestructura estratégica para la agricultura como el recién construido mercado de productos frescos.

Mientras tanto el Departamento Provincial de Agricultura ha abierto una oficina de distrito en Ciudad del Cabo y proporciona servicios de extensión y apoyo financiero para agricultores urbanos. En el espíritu de cooperación de la ciudad, el Departamento de Agricultura y algunas ONG han establecido dos centros agrícolas mecanizados en la ciudad como empresas conjuntas.

Recientemente el Departamento de Asuntos de la Tierra ha aprobado una subvención para la ciudad de R8.7 millones (alrededor de US\$ 1.2 millones) para adquirir una granja comercial, que será usada principalmente como terreno comunal de pastoreo por los ganaderos urbanos. La ciudad se encuentra en proceso de identificar una granja apropiada para ser comprada con dicha subvención.

Adicionalmente, la ciudad ha iniciado actividades en redes internacionales relacionadas a la agricultura urbana y ha participado en una conferencia regional de agricultura urbana el año pasado en Harare (Zimbabue). Como resultado, la ciudad ha forjado una relación de trabajo con la Sociedad de Desarrollo Municipal para del Sur y Oriente de África (MDP-ESA). Además,

Ciudad del Cabo ha sido seleccionada como ciudad piloto del programa “Ciudades Cultivando para el Futuro”, recientemente establecido por MDP-ESA y RUAF. Este proyecto incluirá la revisión de la información de línea base de agricultura urbana en Ciudad del Cabo, el llenado de vacíos en el conocimiento, una evaluación de las políticas y la legislación relacionada con la agricultura urbana, apoyo en la creación de un foro multiactoral, y la puesta en marcha de sistemas de monitoreo para demostrar el impacto en la comunidad así como compilar un programa de desarrollo agrícola urbano para la ciudad de varios años.

La aprobación de esta política subirá el nivel de la agricultura urbana

EL CAMINO AVANZADO

Durante los últimos tres años se ha generado un entendimiento interno y externo, y un apoyo suficiente para la agricultura urbana y ahora es el momento para presentar la política preliminar al concejo de la ciudad para su aprobación. La aceptación de esta política elevará la agricultura urbana a una categoría en la que podrá competir en igualdad con otras prioridades dentro de una asignación de recurso. Con este reconocimiento formal, la agricultura urbana puede convertirse en un elemento muy útil para las estrategias de Desarrollo Económico Local (DEL). Actualmente la agricultura urbana no es significativa en Ciudad del Cabo y esta política preliminar es vista como el elemento desencadenante para un desarrollo más explosivo de esta práctica.

Nota

1) Los puntos de vista y las opiniones expresadas en este artículo son propias del autor y no representan las de la municipalidad de Ciudad del Cabo.

Referencias

City of Cape Town, 2006a. Baseline Document for the Development of an Urban Agricultural Policy. Directorate: Economic and Human Development. Unpublished.
City of Cape Town, 2006b. Draft Urban Agricultural Policy. Directorate: Economic and Human Development. Unpublished.
City of Cape Town, 2006c. Economic and Human Development Strategy. Directorate: Economic and Human Development. Unpublished.
City of Cape Town, 2004d. Integrated Development Plan for 2004/05. Directorate: Integrated Development Plan. Unpublished.
Republic of South Africa, 1997. The Constitution of the Republic of South Africa: Annotated Version. Constitutional Assembly. Hn Communications.

Políticas Alimentarias en Ciudades Norteamericanas

Los dos artículos siguientes describen instrumentos políticos diseñados para mejorar sistemas locales alimentarios en ciudades norteamericanas. Estas estrategias, por lo general, pueden remontarse a demandas de movimientos de la sociedad civil por alimentos más accesibles, seguros, culturalmente aceptados y nutritivos cultivados en condiciones ambientalmente sostenibles. El objetivo es lograr un sistema alimenticio en el que la producción de alimento, el procesamiento, la distribución y el consumo se integren para realzar la salud ambiental, económica, social, comunal, y nutricional local (Coalición de Seguridad Alimentaria Comunitaria CFSC, por sus siglas en inglés, www.foodsecurity.org, Abril de 2006). La promoción de la agricultura urbana encaja en esta discusión sobre los sistemas locales de alimentos, donde se unan las preocupaciones relacionadas con el ambiente, la cohesión social y el acceso a alimentos sanos. Las estrategias desarrolladas en varias ciudades incluyen la promoción de la participación y la colaboración multiactoral en la formulación de políticas e implementación de programas, la integración de temas alimenticios en una agenda de desarrollo sostenible más amplia, y la creación de concejos de política alimentaria que puedan actuar ya sea como un ente consultivo ciudadano al ayuntamiento como en Toronto o Chicago o desempeñar un papel formal dentro del gobierno de la ciudad, como ilustra la experiencia de Vancouver.

Creando e Implementando Políticas Alimentarias en Vancouver, Canadá

Vancouver es una ciudad de grandes torres de cristal y de servicios urbanos modernos, aunque está localizada dentro de una de las regiones agrícolas más productivas del Canadá.

Si se combinan sus condiciones climáticas favorables con políticas municipales que alienten el desarrollo sostenible, se tendrá como resultado una ciudad en la cual la agricultura urbana prosperará.



Wendy Mendes

Pequeño huerto comunal

Actualmente Vancouver cuenta con 18 huertos comunales funcionando y con dos más en desarrollo.

Los huertos comunales pueden encontrarse en parques, escuelas y terrenos de propiedad de la ciudad. La demanda por espacio hortícola excede por lejos su disponibilidad. La mayoría de los huertos cuentan con listas de espera de hasta un año. Otras formas populares de agricultura urbana en Vancouver incluyen cultivar en las azoteas, paisajes comestibles y mercados de agricultores. Junto con la popularidad de la agricultura urbana, la ciudad de Vancouver debe hacer frente al crecimiento urbano, la presión poblacional, la consolidación de las

granjas, las amenazas para la tierra agrícola, y tasas crecientes de pobreza y hambre.

El 8 de julio de 2003, el Concejo de la ciudad de Vancouver aprobó una moción de apoyo al desarrollo de un "sistema alimentario justo y sostenible" para la ciudad. Un sistema alimentario justo y sostenible es definido como aquel en el que la producción de alimentos, el procesamiento, la distribución, el consumo y el reciclaje están integrados para aumentar la salud ambiental, económica, social y nutricional de un lugar en particular. Este compromiso de política alimentaria fue realizado en respuesta a más de una década de esfuerzos de la comunidad organizada. Los grupos comunitarios buscaron la acción del gobierno local en temas apremiantes como el crecimiento urbano, amenazas para los suelos agrícolas, problemas de salud y nutrición, y en asuntos relacionados con el acceso a los alimentos, especialmente para las poblaciones marginadas. La

moción del Concejo refleja una tendencia creciente entre las ciudades canadienses y estadounidenses en las que la problemática de los sistemas de alimentos está siendo reconocida como un área en la cual los gobiernos locales tienen un importante papel por jugar.

Desde la moción del Concejo de julio de 2003, el compromiso de la ciudad para su política alimentaria ha incluido un proceso de consulta pública de ocho meses; una evaluación del sistema de alimentos, la aprobación de un Plan Estratégico de Alimentación (ver <http://www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/ccclerk/20031209/rr1.htm>); la contratación de personal especializado en política alimentaria; la promoción de numerosas iniciativas relacionadas con los alimentos (huertos comunales, apicultura urbana, árboles frutales, y paisajes comestibles, entre ellas); los proyectos de colaboración con una amplia gama de socios, y la elección de un

Wendy Mendes

Profesora Postdoctoral, Universidad de

Toronto, Canadá

(Anteriormente: Planificadora de Sistemas Alimentarios de la Ciudad de Vancouver)

wendy.mendes@utoronto.ca

consejo multisectorial de 18 miembros para la política alimentaria de Vancouver.

Del Plan Estratégico de Alimentación, emergieron estrategias para crear e implementar instrumentos políticos permisivos para mejorar el sistema de alimentos de Vancouver como: la promoción de la participación multiactoral en la formulación e implementación de políticas, y la integración de la política alimentaria en una agenda de desarrollo sostenible más amplia.



Wendy Mendes

Huertos en las azoteas en construcción

PROMOCIÓN DE LA COLABORACIÓN MULTIACTORAL EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

Existen dos dimensiones interconectadas en el reconocimiento por parte de la ciudad de Vancouver de la importancia de las sociedades y la colaboración para una política alimentaria. La primera se enfoca en las sociedades "internas" (dentro del mismo gobierno local), mientras que la segunda pone mayor énfasis en las sociedades y la colaboración entre el gobierno local, y las agencias y organizaciones comunitarias.

Desde un comienzo, el Plan Estratégico de Alimentación reconocía que algunos recursos e instrumentos políticos necesarios para abordar la problemática del sistema de alimentos caían fuera de la jurisdicción de la municipalidad. Por esto el desarrollo de sociedades con otras agencias ha contribuido en forma decisiva al éxito del proceso. Los socios claves incluyen al Acuerdo de Vancouver (que involucra tres niveles gubernamentales para enfrentar la pobreza en el barrio más empobrecido de Vancouver, el lado este del centro de la ciudad), la Junta Escolar de Vancouver, la Junta de Parques de Vancouver, la Dirección Regional de Salud de la Costa de Vancouver, organizaciones comunitarias, y universidades locales, entre otros. Ejemplos de colaboraciones pasadas incluyen estrategias para mejorar el acceso

a alimentos de emergencia en el lado este del centro de la ciudad, una evaluación del sistema de alimentos de Vancouver llevada a cabo por un consorcio de investigadores de la comunidad, y la aprobación de buenas prácticas para la apicultura en zonas residenciales de la ciudad.

El compromiso de Vancouver con la política alimentaria es visto como parte de su compromiso con el desarrollo sostenible. Esto tiene la ventaja de asociar la política alimentaria con las políticas y mandatos pre existentes. Al igual que la sostenibilidad, la agricultura urbana y la política alimentaria son temas transversales que a menudo implican a una amplia variedad de departamentos para que sean implementados y monitoreados eficazmente. Es así que la capacidad de implementar políticas y programas alimentarios ha sido facilitada por la experticia organizativa desarrollada a través de los años de colaboraciones interdepartamentales en la búsqueda de objetivos de desarrollo sostenible para Vancouver.

Concejo de Política Alimentaria de Vancouver

El Concejo de Política Alimentaria de Vancouver (CPAV) es considerado como un nuevo modelo de gobernabilidad local integral que involucra tanto a personal municipal como a representantes de la ciudadanía. El CPAV fue concebido como un organismo multiactoral cuyo mandato debería ser "actuar como un defensor, consultor y formulador de políticas en cuestiones de sistema de alimentos dentro de la jurisdicción de la ciudad" (Términos de Referencia del Concejo de Política Alimentaria de Vancouver, 2004). De mayo a julio de 2004, el Destacamento para la Política Alimentaria de Vancouver produjo y ratificó un conjunto de recomendaciones para la creación del CPAV. Las recomendaciones incluyeron los roles y responsabilidades de los miembros del CPAV, principios y protocolos; visión y misión; estructura y proceso de elección. El resultado fue la elección de un concejo de política alimentaria multisectorial de veinte miembros, el 14 de julio de 2004, como un último acto del Destacamento para la Política Alimentaria antes de su disolución.

La segunda dimensión del reconocimiento de la ciudad de Vancouver de la importancia de las sociedades y de la colaboración tiene implicaciones de mayor alcance. Esta dimensión involucra los mecanismos diseñados para facilitar enfoques de asociatividad no gubernamental / gubernamental para el diseño e implementación de una política alimentaria. Este objetivo está encarnado en el Consejo de Política Alimentaria de Vancouver, el cual es visto como un nuevo modelo de gobernabilidad colaborativa municipal.

El Concejo de Política Alimentaria de Vancouver está compuesto por individuos de todas las ramas vinculadas con el sistema

de alimentos local. La membresía incluye personal con formaciones diversas como nutricionistas, vendedores mayoristas, distribuidores de alimentos, minoristas y tenderos, directivos de organizaciones sin fines de lucro y académicos. Este grupo multidisciplinario ha creado un foro innovador para la discusión y acción con el fin de construir un sistema de alimentos ecológicamente sostenible, económicamente viable y socialmente justo. Este espacio también se sostiene en la colaboración existente entre ciudadanos y funcionarios del gobierno a través de numerosas iniciativas. El objetivo principal del Consejo de Política Alimentaria es examinar la operación de un sistema de alimento local, y proporcionar ideas y recomendaciones políticas sobre cómo este puede ser mejorado.

El Concejo de Política Alimentaria de Vancouver se viene reuniendo desde setiembre de 2004. Además de crear estrategias educativas y de sensibilización, el CPAV trabaja en proyectos y objetivos específicos de apoyo a cuestiones y puntos de acción identificados en el Plan Estratégico de Alimentación. Inicialmente, el CPAV identificó cuatro áreas prioritarias: (a) aumentar del acceso a productos comestibles para los residentes de Vancouver; (b) una política institucional de adquisición de alimentos para instalaciones públicas; (c) recuperación, reuso, y reciclaje de alimentos; y (d) creación de una cartilla alimenticia para la ciudad de Vancouver. Mientras se trabaja en estas áreas, nuevas prioridades y estrategias se continúan elaborando.

INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN UNA AGENDA DE DESARROLLO SOSTENIBLE MÁS AMPLIA

Un enfoque de sistema de alimento sostenible para la política alimentaria ayuda a los objetivos sociales, ambientales y económicos encarnados en el compromiso existente en la ciudad con la sostenibilidad. Estos objetivos incluyen la promoción de la salud, nutrición, responsabilidad ecológica, inclusión social y el fortalecimiento de las capacidades comunitarias. Uno de los objetivos políticos claves para la agricultura urbana y para otras iniciativas de política alimentaria en Vancouver es su integración en agendas de desarrollo sostenibles más amplias. Estas agendas incluyen programas para la niñez y

la juventud, programas ambientales, programas de sostenibilidad social y programas de desarrollo urbano.

“Vancouver goza de una larga historia de liderazgo en temas progresistas como la sostenibilidad ambiental. La agricultura urbana ahora forma parte importante del compromiso de la ciudad con el desarrollo sostenible.” Peter Ladner, Concejal de la ciudad.

Un ejemplo del objetivo de integrar a la agricultura urbana en las políticas de sostenibilidad puede encontrarse, pese a ser anterior a la adopción del Plan Estratégico de Alimentación de la Ciudad y a la formación del Concejo de Política Alimentaria, en un área conocida como Southeast False Creek (podría traducirse como Riachuelo Falso del Sudeste). En 1991, el concejo de la ciudad decidió que el área fuese desarrollada como una comunidad residencial que incorpore principios de diseño de eficiencia energética en su plan de área. La idea era explorar la posibilidad de usar la zona como un modelo de “comunidad sostenible”.

Algunos recursos e instrumentos políticos caen fuera de la jurisdicción de la municipalidad

Como parte del proceso de planificación y consulta en Southeast False Creek (SEFC), un grupo consultivo ciudadano fue creado para proporcionar sugerencias mientras se trabajaba el Plan Oficial de Desarrollo. Este grupo, conocido como el Grupo Administrativo de SEFC, demostró un profundo interés en promover la agricultura urbana en el lugar. En al menos dos informes al concejo de la ciudad, el Grupo Administrativo identificó a la agricultura urbana como una prioridad clave de desarrollo. Su razonamiento era que la agricultura urbana proporcionaría múltiples beneficios a los futuros residentes, como por ejemplo: sostenibilidad ambiental al reducir las millas alimentarias, reducción del efecto de isla térmica, reducción de las necesidades de refrigeración y calefacción, reducción de gastos en el manejo de aguas de lluvia, y posibles reducciones de gastos de transporte y emisiones. El grupo también sostuvo que la agricultura urbana aumentaría la sostenibilidad social proporcionando

alimentos menos caros y más nutritivos para los residentes de SEFC, brindando además espacios sociales donde la gente pudiese encontrarse y relacionarse con sus vecinos. Estos beneficios juntos aumentarían la cohesión y las redes sociales, esenciales para una comunidad que depende de la participación de sus miembros en la planificación y la gobernabilidad.



Wendy Mendes

Una selección de las plantas que pueden producirse en cualquier azotea

Un segundo mecanismo que permitió la integración de la agricultura urbana en Southeast False Creek fue la participación del equipo de política alimentaria en la finalización del Plan Oficial de Desarrollo (POD). Para la primavera de 2004, el Plan Oficial de Desarrollo de SEFC estaba listo para ser presentado al concejo de la ciudad para su aprobación.

Entre las características clave del Plan Oficial de Desarrollo se incluyeron azoteas verdes concebidas como un espacio para que los futuros residentes pudiesen dedicarse a la agricultura urbana. Un huerto comunal demostrativo y un espacio para un mercado de agricultores también figuran dentro del Plan Oficial de Desarrollo de SEFC.

Desde la aprobación del POD SEFC, dos desarrollos residenciales adicionales han integrado a la agricultura urbana dentro de su visión de comunidades más sostenibles: una zona conocida como Fraserlands del Este ha propuesto la inclusión de huertos comunales y cultivos en las azoteas, paisajes comestibles y un mercado de agricultores; y un nuevo condominio de 180 unidades de vivienda en el centro de la ciudad recientemente ha completado unos 60 huertos en las azoteas para uso de los residentes.

RESULTADOS Y CAMINO AVANZADO

Las dos estrategias políticas han resultado en varios cambios de comportamiento entre los ciudadanos de Vancouver. Los beneficios derivados de estos cambios abordan los Objetivos de Desarrollo del Milenio nº1 (erradicación de la pobreza extrema y el hambre) y nº7 (asegurar la sostenibilidad ambiental). Al mismo tiempo, estos beneficios también agrupan varias dimensiones importantes para la sostenibilidad social incluyendo el desarrollo comunal, la inclusión social y el compromiso cívico. Tres cambios particulares son:

- mejora educativa y de sensibilización,
- aumento en la colaboración entre los departamentos municipales y otras agencias, y
- el cambio hacia un abordaje de sistemas de alimento.

Varias de las lecciones claves de esta experiencia deberían ser tomadas en cuenta por otros gobiernos locales. Estas incluyen la necesidad de:

- aumentar el conocimiento y la experticia de la comunidad,
- construir y mejorar las sociedades,
- adoptar un enfoque sistémico para los temas alimentarios, y
- continuar la participación del personal destinado a la política alimentaria para alcanzar un liderazgo consistente y una estabilidad organizativa, manteniendo los objetivos del sistema de alimentos en los gobiernos locales y evitando interrupciones en la actividad.

Los siguientes pasos clave en el caso de Vancouver son medir los impactos directos de la agricultura urbana y de las políticas alimentarias, y determinar el papel que la agricultura urbana puede jugar en las estrategias existentes derivando en programas piloto para abordar los problemas de hambre, salud, adicción e indigencia. En este contexto, el concejo de la ciudad adoptó recientemente (junio de 2006) una moción para implementar 2010 huertos para el año 2010 (comunicación personal de Peter Ladner, julio 2006). Asimismo, Vancouver realiza intercambios con otras ciudades del Norte y del Sur, para discutir nuevas perspectivas sobre sistemas de alimento sostenibles y modelos integrados de gobernabilidad municipal involucrando grupos consultivos ciudadanos, productores, ONG, grupos juveniles, entre otros.

La municipalidad y la sociedad civil en el desarrollo de políticas de sistemas de alimentos en Chicago

Cada vez son más los ciudadanos de Chicago que creen que todos los residentes deberían tener acceso seguro a un sistema de alimentos sostenible, culturalmente aceptable y nutricionalmente adecuado que maximice la autodependencia de la comunidad y la justicia social. Todos los esfuerzos deben enfocarse a aumentar el nivel del discurso público sobre el tema a fin de diseñar un sistema de alimentos sostenible capaz de animar el desarrollo de la seguridad alimentaria en Chicago.

La organización de foros locales en torno al tema de la seguridad alimentaria en la pasada década, ha propiciado la formación en 2003 del Concejo Consultivo de Política Alimentaria de Chicago (CCPAC). El CCPAC es una red de organizaciones e individuos que buscan compartir sus experiencias y preocupaciones por la seguridad alimentaria en la región de Chicago a fin de influenciar a los formuladores de políticas para que estos tomen decisiones informadas y motivadas por las metas de seguridad alimentaria de la comunidad. El Concejo Consultivo de Política Alimentaria de Chicago es un esfuerzo a largo plazo para desarrollar proyectos y recomendaciones, y para aconsejar a los formuladores de políticas en todas las áreas de la seguridad alimentaria. La membresía y la participación en el Concejo están abiertos a cualquiera. Actualmente incluye agencias de alimentos para situaciones de emergencia (bancos de alimento y comedores comunitarios), organizaciones de agricultura y agricultores urbanos, funcionarios públicos de salud, investigadores, grupos de uso de la tierra, distribuidores de alimentos, mercados de agricultores, iglesias, urbanistas, organizaciones ambientales, cocineros y organizaciones comunales.

El CCPAC se originó en los noventa luego que la Coalición para la Seguridad Alimentaria sostuviese su conferencia anual

en Chicago. Como resultado, organizadores y participantes de la conferencia hicieron un esfuerzo para examinar la viabilidad de proponer programas innovadores como concejos de política alimentaria y para realizar una investigación completa sobre el estado del acceso a los alimentos en la región de Chicago. En 2001 la primera Cumbre de Seguridad Alimentaria de Illinois, financiada por la Fundación de la Comunidad de Chicago (la fundación local que pone a disposición subvenciones a partir de fondos reunidos entre los donantes locales), juntó en el mismo recinto a abastecedores de alimentos de emergencia, funcionarios del gobierno y actores interesados en la agricultura sostenible. La cumbre utilizó un formato abierto de modo que los mismos participantes suministraban el contenido de la cumbre identificando las prioridades a tratar. Este proceso generó más de 40 áreas temáticas en los que los participantes pudieron votar. La creación del Consejo de Política Alimentaria de Chicago fue una prioridad principal (ver las Actas de las Sesiones de Trabajo de la Cumbre de Seguridad Alimentaria de Illinois, disponible en www.michaelherman.com).

Durante más de cinco años, el CCPAC ha estado en proceso de desarrollo utilizando consensos para establecer misión, estructura organizativa y operativa, y para asegurar una membresía inclusiva entre los residentes de Chicago. El CCPAC fue formado a través del acercamiento a y la participación de la comunidad. La estructura organizativa del Concejo fue determinada como un modelo "híbrido", en cuanto no es ni una agencia del gobierno, ni una organización sin fines de lucro. Existía la preocupación de que de ser incorporado como una estructura gubernamental, la rendición de cuentas se perdería para la mayoría de la comunidad. Otras preocupaciones iban por el lado que las cargas administrativas de manejar una organización sin fines de lucro ocuparían la mayor parte de las energías del Concejo. El CCPAC trabaja en cooperación con el gobierno municipal de Chicago y alienta la participación y el apoyo de la ciudadanía.

El CCPAC está compuesto por un Comité Ejecutivo y un organismo de ingreso

general involucrado de una manera u otra con la seguridad alimentaria en la Región de Chicago. Empleados de tres organizaciones sin fines de lucro (Growing Power, Heifer Internacional, y Sustain) fueron seleccionados para formar parte del Comité Ejecutivo. Se escogieron estas organizaciones debido a que sus misiones se superponen a la misión del CCPAC y porque han comprometido parte importante de su tiempo a trabajar con el CCPAC.

El CCPAC desarrolló un libro blanco que detalla los compromisos presupuestales y las responsabilidades de las agencias y departamentos de la ciudad de Chicago en relación al alimento. El documento también incluye una lista de recomendaciones políticas iniciales para la ciudad. Este informe estará disponible en el sitio Web del CCPAC, www.chicagofoodpolicy.org, desde noviembre de 2006.

La primera Cumbre anual de Política Alimentaria de Chicago, patrocinada por el CCPAC, fue llevada a cabo en febrero de 2006. Más de 170 personas participaron del evento. Durante las mesas redondas, los participantes presentaron sus ideas para mejorar las políticas de seguridad alimentaria de Chicago. Estas ideas han sido refinadas luego de múltiples reuniones y se están definiendo las estrategias a seguir.

La participación del gobierno en el Concejo ha estado a la altura hasta este momento. Mucha de su participación ha estado basada en el interés personal de individuos y jefes de departamento. El Comité Ejecutivo ha llevado a cabo acercamientos con los Comisionados de Planificación, Ambiente, y Salud Pública así como con el Director Político de la Alcaldía para encontrar coincidencias de intereses y para animar una participación más activa. Todos los concejales electos en Chicago están recibiendo actualmente solicitudes de reuniones y varios representantes de estos concejales han asistido a las reuniones del Concejo. Se espera que en el transcurso del año próximo se desarrollen más relaciones formales con funcionarios del gobierno para ayudar a impulsar la agenda política.

Rodger Cooley
Heifer internacional
Rodger.Cooley@heifer.org

La importancia del apoyo político y legal, el caso del PROVE de Brasil

El PROVE – Programa de Verticalización de la Pequeña Producción Agrícola (1)- fue un programa diseñado para promover la producción, procesamiento y comercialización de productos agrícolas a pequeña escala. Involucrando para ello muchos sistemas agrícolas urbanos y periurbanos, incluyendo la horticultura, el cultivo de frutas y la ganadería. Su intervención fue a nivel individual y/o colectivo, dirigido especialmente a los grupos de menores recursos.



João Luiz Homem de Carvalho

Las actividades de diseminación empezaron con una fiesta para celebrar la creación de una instalación agroindustrial en Betim, estado de Minas Gerais

El PROVE-DF fue diseñado y lanzado en el Distrito Federal de Brasília, localizado en el centro de Brasil. Poco tiempo después de su introducción, el programa rápidamente ganó en visibilidad social y credibilidad política, actuando como un modelo para otros estados y países. Se convirtió en un método alternativo para promover el desarrollo y la supervivencia de la agricultura familiar urbana, periurbana y rural, reduciendo al mismo tiempo el éxodo rural y contribuyendo a la generación de ingresos y empleo.

El PROVE-DF fue elegido como una de las cinco mejores experiencias en el Concurso Ciudadanía y Gestión Pública, organizado por la Fundación Getúlio Vargas, Fundación Ford y el Banco Nacional del Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), competición de la que participaron otros 325 programas.

En el período de 1995-1998, bajo el PROVE, unas 500 pequeñas instalaciones agroindustriales fueron construidas en Brasil y en otros países de América Latina. A pesar de este reconocimiento nacional e internacional, al poco tiempo que un nuevo gobierno tomó posesión del cargo, para el periodo 1999 - 2002, el PROVE-

DF fue testigo de cómo sus mecanismos de apoyo empezaban a ser desmantelados; dejando de existir, dos años más tarde.

EL PROGRAMA PROVE

El PROVE fue diseñado para ayudar a los pequeños agricultores a superar ciertas etapas fundamentales o barreras en la producción, procesamiento, y comercialización de sus productos lo cual, en nuestra opinión, podía segregarlos. Para fines ilustrativos, estas etapas eran comparadas con peldaños de una escalera (11 peldaños) que para los pequeños agricultores son muy difíciles de escalar (Carvalho 2001). Permitirles escalar estos peldaños era un requisito fundamental para asegurar el éxito del PROVE y, por consiguiente, para asegurar su integración social con desarrollo sostenible y solidaridad.

1) Motivar a las instituciones

Brasil es un país con injusticias sociales extremas. La calidad de vida ha mejorado durante los pasados diez años, pero las desigualdades se han profundizado más aún. Para poner fin a esta situación, los mecanismos apoyados por el estado que perpetúan estas inequidades tienen que ser cambiados. Por lo tanto, PROVE tuvo que comenzar convenciendo a los técnicos (sobre todo a quienes trabajaban en las instituciones públicas) que debería dársele prioridad a los más necesitados.

El primer paso consistía en un mapeo y evaluación de actores; ¿cómo y con qué propósito podrían involucrarse en programas como el PROVE los organismos públicos existentes? También se buscó derribar la resistencia que normalmente podría originar un programa como PROVE. Para esto se adoptaron las siguientes estrategias:

- Todos los técnicos recibieron acceso a toda la información sobre el programa a ser implementado.
- Se organizaron cursos de capacitación, reuniones y seminarios sobre la necesidad de trabajar con los agricultores excluidos; se aclaró a estos técnicos que el gobierno estaba fuertemente comprometido con la realización del programa.
- Se dio prioridad a la abogacía para asegurar la visibilidad del programa. De esta manera se logró un nivel considerable de apoyo dentro del gobierno, entre los productores y dentro de la sociedad, que ayudó a atraer a aquellos técnicos que inicialmente se oponían a la propuesta.

2) Proporcionar incentivos

Las ventajas del programa fueron detalladas con la finalidad de motivar al público socialmente marginado. Ello significó explicar el valor agregado a los esquemas de microproducción rural y a las iniciativas colectivas, sin cerrar las puertas a otros que desearan formar parte del programa individualmente. Los productores fueron

João Luiz Homem de Carvalho
jluizhc@uol.com.br

animados a crear la Asociación de Productores del PROVE. Además, se creó la ONG APROVE (Asociación de Apoyo para la Verticalización de la Pequeña Producción Agrícola) con el propósito de apoyar y alentar las iniciativas de los pequeños agricultores.

3) Asegurar líneas de crédito

El siguiente paso fue diseñar leyes para asegurar el apoyo legal para el programa. Los bancos, ya sean privados o nacionales, dan un tratamiento igualitario a gente desigual. Para cambiar esta situación, se apoyó el proceso de conceder préstamos para los pequeños productores. Para lograr esto, se tuvo que convencer a los agentes financieros que los desiguales merecen un trato equitativo y no uno igualitario.

El FUNSOL -Fondo de Solidaridad- fue creado con recursos del Gobierno de Distrito Federal y junto con los bancos aseguraba préstamos de hasta US\$ 2,500, dinero suficiente para construir o mejorar una pequeña agroindustria de 30 a 40 m². Esto tal vez no sería suficiente como para también comprar el equipo e iniciar la producción, pero los préstamos necesarios para tales inversiones son más pequeños y, por tanto, más fáciles para obtener a través de los bancos.

También se aprobó una nueva ley que creaba el Banco del Trabajador, que operaba con recursos del FUNSOL. Esto redujo en forma substancial la burocracia y las calificaciones requeridas para los préstamos, aumentando la flexibilidad.

Las acciones mencionadas condujeron a una mejora en el acceso al crédito, pero no para quienes no pudieran brindar una garantía o tuvieran problemas en sus registros financieros. Para superar este problema se creó la agroindustria móvil con una estructura metálica y un acabado de PVC. Sus 2 toneladas de peso podían ser transportadas por un camión. Podía servir como garantía para un préstamo, pues era un activo duradero y transportable que podría ser fácilmente tomado por el banco si un prestamista dejara de pagar. Podría ser usado entonces por otro agricultor. También representó una solución para los problemas de los agricultores jóvenes, que afrontaron restricciones crediticias justamente por encontrarse al inicio de sus operaciones.

Después de la creación de estas leyes y de la agroindustria móvil, los recursos financieros comenzaron a alcanzar al grupo objetivo excluido. La burocracia fue drásticamente reducida y las personas que nunca antes había tenido la posibilidad de cumplir con las demandas del sistema financiero eran ahora capaces de iniciar una actividad rentable.

4) Legislación y leyes sanitarias específicas

Fue necesario revisar y reformular la Ley del Distrito Federal para la Inspección de Productos Animales y Vegetales, pues para muchas personas representaba una barrera para dedicarse a la agricultura urbana. El gobierno del estado redactó un conjunto de reglas para la construcción de pequeñas instalaciones agroindustriales (30-40 m²) en una ley. Esta ley ha servido como un ejemplo para otros estados y ciudades del país.

5) Construcción de pequeñas instalaciones agroindustriales

El PROVE transformó una serie de regulaciones sobre la edificación de pequeñas agroindustrias (de 30 a 40 m²). Dentro del kit de leyes que regulan la implementación y el funcionamiento de pequeñas agroindustrias de productos animales y vegetales, se aprobaron leyes específicas para las instalaciones del PROVE. También se aprobó una ley específica para prevenir desviaciones en el funcionamiento del programa.

6) Capacitación

Se brindó capacitación a los pequeños productores para comenzar la producción de materias primas. Se financiaron visitas a supermercados donde se les daba una guía teórica y práctica sobre cómo comercializar productos procesados o semi-procesados. También se proporcionaron cursos sobre el establecimiento de asociaciones y cooperativas, gestión rural, higiene y manejo de alimentos, especialmente diseñado para el grupo objetivo del PROVE.

7) Insumos

Se requieren diversos insumos para manufacturar diferentes productos y, en gran medida, el empaque de los productos procesados determina el éxito de la comercialización. Los productores a pequeña escala no siempre cuentan con los fondos

suficientes para comprar todos estos insumos. Por esta razón, se creó el Mostrador de la Pequeña Agroindustria para permitir a los pequeños productores comprar máquinas y equipos de tamaño reducido.

8) Publicidad y marketing

El PROVE buscaba que el gobierno estimulara y financiara a profesionales de la publicidad y el marketing a tiempo completo para diseñar e implementar un plan de marketing para sus productos. Una de las tareas más importantes fue la de crear una marca registrada que identificase al programa (PROVE significa “pruébalo” en portugués) y que cubriese a todos sus productos. También sirvió como un sello de calidad.



João Luiz Homem de Carvalho

Quiosco del PROVE dentro de un supermercado

9) Comercializando los productos

Las pequeñas instalaciones agroindustriales producen muchos productos de excelente calidad. Su comercialización es el punto final del proceso de producción, pero es también la etapa más difícil. PROVE ha mostrado que es mucho más fácil vender un producto bueno con un empaque atractivo y una marca profesional, sin importar si es fabricado a pequeña escala y por gente de bajos recursos. Los productos del PROVE comenzaron a ser vendidos en supermercados a consecuencia de un acuerdo entre el Estado, los supermercados y los productores (Pesquisa PROVE - Estudio de Mercado 1998).

10) Inspección y control

Para que los consumidores puedan estar seguros de las condiciones higiénicas y sanitarias de los productos del PROVE, deben estar seguros que estos son inspeccionados en el lugar de producción y están sujetos a estrictas medidas de control

de calidad. Para este fin, se realizan análisis químicos y microbiológicos de los productos que son inspeccionados periódicamente.

11) Seguimiento

La información recolectada durante la evaluación del PROVE (Duarte et al. 1998), mostró que el programa contenía los elementos necesarios para asegurar su éxito –como los de incluir a los pequeños agricultores en el sistema de producción y restaurar sus derechos ciudadanos-. El hecho que los pequeños productores del programa PROVE hayan desarrollado habilidades para manejar sus propios negocios, comprender el costo-beneficio de sus actividades, cuidar sus cuentas y hacer planes para el futuro habla claramente de los cambios que han ocurrido en las vidas de estas personas. Los excelentes índices de transferibilidad del programa pueden ser atribuidos a las campañas masivas de diseminación a través de medios de comunicación nacionales y a las miles de visitas de estudio pagadas por personas de diversas partes de Brasil y el extranjero. Estas personas han confirmado que el programa es viable, particularmente porque puede ser fácilmente implementado a un bajo costo por agencias públicas, incrementando al mismo tiempo la economía local.

La idea que la "calidad era un monopolio de la gran industria" fue vencida

El PROVE preparó un proyecto relacionado con la continuidad del programa que aseguraría la continuación de los incentivos fiscales para sus actividades. El proyecto consideraba, por ejemplo, una legislación fiscal específica para las artesanías, dirigida expresamente a la población rural considerada como "excluida" (Carvalho 2001).

La Ley 1,825 (también conocida como la Ley del PROVE) fue aprobada por la Cámara de Representantes del Distrito el 13 de enero de 1998. Esta estableció el PROVE – Programa de Verticalización de la Producción Familiar del Distrito Federal, creó incentivos y estableció regulaciones para la simplificación del tratamiento fiscal hacia las agroindustrias familiares. El artículo 20, junto con el Decreto 19,226 del 12 de mayo de 1998, dio a PROVE un estatus legal, aparte de declarar sobre la necesidad imperiosa de la intervención estatal en el proceso económico, de modo que no

pueda descuidar una de sus funciones básicas: la promoción de la equidad social. El nuevo marco legal brindó a los pequeños agricultores familiares nuevas oportunidades de explotar actividades agrícolas, ensanchando su capacidad productiva y permitiéndole disfrutar de las ventajas de tecnologías nuevas y eficientes. Esto permitió la creación de nuevos mecanismos para asegurar la máxima calidad del producto final ofrecido por las pequeñas agroindustrias. La idea que "la calidad es monopolio de la gran industria" fue vencida (Carvalho 1998).

¿POR QUÉ EL PROVE NO CONTINUÓ EN EL DISTRITO FEDERAL?

A pesar de todos estos esfuerzos, tanto en los aspectos administrativos como en los legales, para asegurar la continuidad del PROVE en el Distrito Federal, esto no sucedió. El programa no tuvo éxito en la promoción de una sostenibilidad institucional y de un sentimiento de corresponsabilidad (propiedad) entre los diversos actores sociales. También se hizo vulnerable a disputas y discontinuidades. La razón principal fue que el programa no logró crear estructuras institucionales sostenibles, de propiedad de los actores sociales implicados (gobierno, microempresarios, Universidad). Por lo tanto, fue muy vulnerable a los cambios políticos.

Con el cambio de gobierno en 1999 en el Distrito de Brasília, los vínculos existentes entre productores/microempresarios y el gobierno se rompieron. La Asociación de productores del PROVE (ASPROVE) todavía era demasiado dependiente del apoyo del Gobierno y no podía sobrevivir por sí misma. En 2003, la mayoría de las agroindustrias habían dejado de funcionar o continuaban funcionando en la marginalidad.

Por supuesto, al crear programas para la población pobre y excluida uno no puede esperar que estos sean autónomos en tan sólo 4 años. Existe la necesidad de un apoyo del gobierno más prolongado para el sector más vulnerable de la sociedad.

Lo que parece estar claro es que, tan pronto como un gobierno pone sus instituciones a trabajar exclusivamente para la población "excluida", sus actividades se hacen más complejas y difíciles de llevar a cabo. El estado no está preparado para asumir todas estas tareas. No existe ninguna percepción de qué significa la exclusión social y el nivel de exclusión es ampliamente ignorado.

Tampoco existe una comprensión general de que la población excluida ha sido abandonada durante siglos, y que no es posible promover su inclusión social en sólo cuatro años; es decir, durante un período de gobierno. De ahí los comentarios hechos por aquellos que se oponen a las ideas del programa, que la atención prestada a aquella gente era paternalista, y que el gobierno no debería "cuidar de ellos".

Otra razón para la interrupción del PROVE fue que nunca fue una política estatal. Era un programa iniciado por el gobierno local del Partido de los Trabajadores (PT). Tan pronto como se volvió más y más exitoso, se convirtió en una marca registrada de aquel gobierno, y en el objetivo principal de las críticas de los partidos adversarios. Esto nos permite afirmar que, para la sostenibilidad de los programas de inclusión social, los esfuerzos enfocados a transformar el aparato del estado y de diseño de nuevas leyes serán de poco valor si el programa no es apoyado por una amplia coalición de fuerzas políticas. Esto significa que el programa debe ser parte de una política estatal seria.

Asimismo, el apoyo a los productores pobres no sólo debería concentrarse en la producción técnica y la comercialización. La educación, el fortalecimiento de capacidades y de liderazgo, el lobby político, la organización y la dirección financiera son igual de importantes para limitar la vulnerabilidad y la dependencia del apoyo externo.

Nota

¹⁾ El término verticalización es la traducción directa del portugués (Verticalização). También es cada vez más usado en inglés para describir la integración de cadenas de producción. Aquí se refiere a la participación de los agricultores y sus parientes en el procesamiento y la comercialización de sus productos.

Referencias

- CARVALHO, João Luiz Homem de (Org.). 1998. Agricultura cidadã: novas formas de intervenção do Estado para um novo modelo de desenvolvimento rural. Brasília: Secretaria de Agricultura, 1998.
- CARVALHO, João Luiz Homem de. 2001. O PROVE - Programmea de Verticalização da Pequena Produção Familiar. Cuaderno de Trabajo 83. Programmea de Gestión Urbana - pgu@pgu.ecuanex.net.ec
- Duarte LMG, Brasil ICP, Salviano OMMF, Biserra RS. 1997. *Relatório de Pesquisa – Avaliação do Prove*. Brasília: Secretaria de Agricultura do DF
- UNDP, Relatório de Desenvolvimento Humano de 2003. <http://www.pnud.org.br/rdh/>

Política de uso del suelo urbano en Peddie; un antiguo *homeland* en la provincia del Cabo del Este, Sudáfrica

La redistribución de la tierra, sobre todo para ser usada por los pobres urbanos para alcanzar sus necesidades de subsistencia, a menudo choca con barreras históricas y políticas. Las conclusiones de un estudio de caso doctoral conducido recientemente por el autor en un antiguo *homeland* (o área de reserva para gente negra) en Sudáfrica revelan que la disponibilidad de los suelos vacantes a menudo no es conocida por aquellos que pueden usarlos para la agricultura urbana.



la primera cosecha de calabacín del PHCM en 2004

pastoreo o para la creación de parcelas de huertos proporciona el acceso a suelo para complementar ingresos (agricultura de subsistencia) y sirve a los agricultores (comerciales) emergentes como un escalón para progresar. Sin embargo, una investigación en el antiguo *homeland* de Peddie muestra que la limitada sensibilización junto con las grandes excepciones en los derechos al uso del suelo han atrofiado el desarrollo de la agricultura urbana.

PEDDIE

Peddie, anteriormente Ciskei, es una de los diez antiguos *homelands* de Sudáfrica, y juega un papel importante como sede administrativa de la Municipalidad Ngqushwa. Del total estimado de 20,757 viviendas en la municipalidad, el 70 por ciento tiene integrantes que están desempleados, un porcentaje más alto que el promedio nacional (el 45 por ciento). El 72 por ciento de las viviendas con integrantes empleados en la municipalidad gana menos de R800 al mes (125 dólares) y, en general, las mujeres son las jefas de familia en el 52 por ciento de los hogares. En principio, el gobierno local de Peddie está a favor de la concesión de derechos de uso de suelos municipales de propiedad común para proyectos de huertos comunales (Badi, 2004: comunicación personal con el representante del Departamento de Agricultura, 2004). Además, el Programa de Desarrollo Integral (PDI) de la municipalidad menciona específicamente al desarrollo de la horticultura comunal (Ngqushwa PDI, 2001).

Peddie tiene suficientes terrenos periurbanos adecuados para satisfacer tanto las demandas de alojamiento como las de tierras para la agricultura urbana. Pese al frágil ecosistema de la región (semárido), se practican numerosas formas de agricultura urbana, como el cultivo a pequeña escala de maíz, la cría de pequeñas cantidades de animales (cabras, cerdos, vacas, pollos), y la horticultura (de 50 a 100 m²) tanto en los asentamientos informales como en los proyectos formales de viviendas

El gobierno sudafricano postapartheid ha puesto énfasis en el alivio de la pobreza, la igualdad y el desarrollo sostenible en los documentos políticos (Libros Blancos), en los que diferentes tipos de agricultura urbana son mencionados.

Al abordar las complejidades de la redistribución de la tierra, el *Libro Blanco sobre Política espacial y manejo del uso del suelo*, hace un llamado por “una reasignación de las tierras para los residentes pobres que desean complementar sus ingresos, lo cual podría ayudar al desarrollo económico local y a brindar una opción barata de reforma agraria” (Gobierno sudafricano, 2001). El Libro Blanco pide al gobierno local asegurar la realización de un proceso que empodere a las personas para realizar inversiones sociales y económicas en la tierra, declarando que “las municipalidades (...) están siendo autorizadas para separar terrenos [...] para el pastoreo de animales y para [...] la creación de huertos parcelados” (ibíd). Antes de que los huertos puedan prosperar, el Libro Blanco sostiene que “la seguridad en la tenencia es una condición previa tanto en áreas urbanas como rurales para que la gente invierta en mejoras del suelo y aliente las prácticas ambientalmente sostenibles de uso del suelo” (ibíd). Rogerson (1996) afirma que el Libro

Blanco de la Agricultura (Gobierno sudafricano, 1995) representa la señal más clara del apoyo oficial a la agricultura urbana en la era de la reconstrucción postapartheid, al declarar que “el desarrollo de un sector agrícola periurbano ha sido sugerido como una opción de trabajo para los pobres urbanos”. Sin embargo, el sistema *homeland* (1) implementado durante la era del apartheid influye negativamente en las actuales tentativas de los residentes locales para ganar acceso a terrenos urbanos vacantes con fines agrícolas. Los desafíos son en gran parte burocráticos, pero también incluyen impactos ambientales como la erosión de suelo, el sobrepastoreo y la sequía. El caso del Proyecto de Huertos Comunales de Masizame demuestra que la concesión de derechos de uso del suelo para objetivos agrícolas a nivel municipal puede ser un proceso lento y controversial.

La buena comunicación y la disponibilidad de información son imperativas

Según la Ministra de Tierras, Sra. Thoko Didiza, en muchas partes del país las municipalidades manejan las tierras municipales de propiedad común (en su mayoría terrenos periurbanos), las que, tradicionalmente, sólo administraban. Las municipalidades han sido, por tanto, autorizadas por el gobierno nacional a separar estos terrenos para los residentes pobres. El uso de estos terrenos de propiedad común como zonas de

subvencionados por el gobierno. En la zona residencial periurbana conocida como la Villa Alemana, las familias utilizan las extensiones de terreno cultivadas por pobladores alemanes durante la época colonial como terrenos de pastoreo para pequeñas cantidades de ganado y cabras. Estos animales pastan donde la tierra no ha cedido el paso a las hierbas y los arbustos espinosos, una consecuencia común del sobrepastoreo producido en el pasado.

Personas encuestadas en Peddie, tanto quienes practican agricultura urbana como quienes no la practican, comentaron con frecuencia sobre el limitado espacio disponible para cultivar en casa, y expresaron su interés en la horticultura comunal. Sin embargo, la falta de sensibilización en la actual municipalidad, la política de uso del suelo postapartheid y sus excepciones impiden a muchas familiar acceder a los terrenos disponibles, impidiendo así que la municipalidad desarrolle la agricultura urbana en todo su potencial. Esto se ilustra en el Proyecto de Huertos Comunes de Masizame (PHCM).

EL PROYECTO DE HUERTOS COMUNALES DE MASIZAME (PHCM)

El Proyecto de Huertos Comunes de Masizame (PHCM) en el Poblado de Durban fue creado en los años noventa por algunas mujeres locales en respuesta a sus necesidades de ingresos y acceso a alimentos a bajo costo para los miembros de sus familias. Al momento en que se realizó la investigación (2005), el PHCM tenía 15 miembros, tres de los que eran hombres. A través de un proceso de intervención comunal, el PHCM aseguró el acceso al mercado formal en el poblado (a un verdulero local) para colocar su excedente de calabacín (o butternut, ver la foto). El proyecto actualmente ocupa una porción de terreno en los límites del poblado, espacio anteriormente utilizado como campo agrícola demostrativo por el antiguo gobierno de Ciskei.

En un período de diez años y con un gran esfuerzo, el PHCM finalmente aseguró financiamiento del gobierno para su proyecto, pero la tenencia del terreno todavía no ha sido resuelta. Las complejidades de la tenencia en los antiguos homelands han generado mucha frustración en la década pasada. En los antiguos homelands, el estado todavía es dueño de todos los terrenos rurales, por lo que las autoridades municipales

sólo pueden otorgar derechos sobre los terrenos en zonas urbanas. Entrevistas con miembros del PHCM, representantes del Departamento de Agricultura (DoA) y funcionarios de la ciudad revelaron que todavía queda cierta confusión en cuanto a los terrenos donde se localiza el PHCM. El DoA y los funcionarios de la ciudad explicaron que la municipalidad concedió a los miembros del PHCM derechos de uso sobre los terrenos para el cultivo. Sin embargo, los miembros del PHCM han (mal)interpretado “derechos” como ‘propiedad’. Se le preguntó a los miembros si les habrían entregado una escritura, a lo cual su respuesta fue “no”. Lamentablemente, un mapa urbanístico del pueblo indica que se planea construir una nueva escuela en la ubicación actual del PHCM, lo que podría amenazar la sostenibilidad del proyecto. En una siguiente entrevista, los funcionarios de la ciudad se mostraron evasivos sobre el estatus del PHCM relacionado con los planes de la nueva escuela (Badi, 2004: comunicación personal). Antes de recibir la aprobación de la subvención, los miembros del PHCM tenían la impresión que se encontraban luchando para ganar la propiedad de la tierra que cultivaban. Por lo visto, nunca les fue explicado que el gobierno nacional sólo ha autorizado a las municipalidades el conceder derechos de uso de tierra para los pobres que busquen comprometerse en actividades agrícolas. Si los miembros del PHCM hubieran sido (hechos) conscientes de esta política de redistribución, habrían solicitado utilizar los terrenos bajo esas condiciones en lugar de trabajar durante casi diez años para asegurar su derecho de cultivar en su huerto comunal. La buena comunicación y la disponibilidad de información son, por tanto, imperativas para que los agricultores urbanos (potenciales) tomen conciencia de sus derechos.

CONCLUSIONES Y LECCIONES

La agricultura urbana desempeña un papel importante en Peddie como una estrategia de supervivencia y de sustento. El desarrollo del PHCM podría ser reproducido por otros aspirantes a horticultores comunales en el área, pues existen bastantes oportunidades para las comunidades de bajos recursos de comercializar sus productos, tanto en los mercados formales como en los informales. Además, la abundancia de terrenos periurbanos ofrece a los agricultores de subsistencia y a los

dueños de ganado la posibilidad de salir adelante. Los obstáculos para el desarrollo a nivel de políticas (como términos y conceptos vagos, y una concienciación limitada) deberían ser eliminados, de modo que el potencial para promover la agricultura urbana y otras estrategias de sustento pueda materializarse. Debe crearse una mayor conciencia sobre este potencial entre investigadores, planificadores y formuladores de políticas. En Peddie y otras áreas similares, los actores institucionales (gubernamentales y no gubernamentales) y los grupos de abogacía preocupados por el alivio de la pobreza deberían tomar el liderazgo en informar al público de sus derechos y estimularlos a asegurar una forma de ganarse la vida aprovechando las políticas de redistribución de la tierra promovidas por el gobierno.

Notas

¹¹ El sistema homeland fue resultado de la segregación racial y de la creación de una urbanización controlista para gente negra que sirvió para proveer a los sectores claves de la economía con mano de obra barata (Lester et al., 2000).

Referencias

- Badi, B. (2004), Works Superintendent, Ngqushwa Municipality, personal communication
Department of Agriculture representative (2004), Peddie, Ngqushwa Municipality, personal communication
Lester, A., Nel, E., and Binns, T. (2000), *South Africa past, present and future*, Longman, Harlow.
S.; Sabel-Koschella, U.; de Zeeuw, H. (eds), *Growing Cities, Growing Food: Urban Agriculture on the Policy Agenda*, Feldafing, Germany: German Foundation for International Development (DSE)
Ngqushwa Municipality IDP (2001), First Draft of the Integrated Development Plan, Office of the Municipal Manager, Peddie, Ngqushwa Municipality
Rogerson, C. (1996), Urban cultivation and urban reconstruction in South Africa, *Geographical Journal of Zimbabwe*, No. 27, p. 11-20
Rogerson, C. (2003), Towards ‘pro-poor’ urban development in South Africa: the case of urban agriculture, *Acta Academica Supplementum*, 1, 130-158.
South African Government (1995), White Paper on Agriculture, <http://www.gov.za/whitepaper/1995/agriculture.html>, [10/02/2003]
South African Government (2001), White Paper on Spatial Policy and Land Use Management, <http://www.land.pwv.gov.za/White%20Paper/whitetab.htm>, [05/05/2003]

Efectuando un cambio político e implementándolo en la Agricultura Urbana de Kampala, Uganda

Este artículo presenta las experiencias y las lecciones aprendidas durante el proceso de cambio político de la agricultura urbana de Kampala. Hace una crónica del marco legal y el marco político relacionado con la agricultura urbana antes de 2001, y del proceso participativo que culminó en la formulación de los actuales Proyectos de Ordenanzas que servirán para promover y regular la agricultura urbana en la ciudad de Kampala.



Agricultores y agricultoras urbanas mostrando su huerto en Kampala

Marielle Dubbeling

- La Ordenanza de Registro y Control de Perros de la Ciudad de Kampala (2001)
- La Ordenanza para el Cumplimiento de la Ley y el Orden de la Ciudad de Kampala (2001)
- La Ordenanza para la Venta y Procesamiento de Pescado de la Ciudad de Kampala (2001)
- La Ordenanza de Agricultura Urbana de la Ciudad de Kampala (2001)
- La Ordenanza para la Venta de Leche y Productos Lácteos de la Ciudad de Kampala (2001)
- La Ordenanza para la Carne de la Ciudad de Kampala (2001)

Kampala, la capital de Uganda, ocupa aproximadamente 195 km² de terreno montañoso salpicado por pantanos de baja elevación cubiertos con una vegetación exuberante. La ciudad tiene una población de 1.2 millones habitantes con una densidad poblacional de 4,581 personas por kilómetro cuadrado (UBOS, 2002). Su población aumenta en forma constante a una tasa de 3.9 por ciento anual debido a una alta migración rural y al crecimiento demográfico natural (CCK, 2006a).

Pese a ser hasta hace poco ilegal, la agricultura urbana ha existido en Kampala desde 1890 (Departamento de Dirección de Tierras y Planificación Urbano, CCK, 2005). Hasta la fecha, más del 30 por ciento de la población de Kampala practica la agricultura urbana (Muwanga, 2001). Aunque es reconocida como una importante estrategia para asegurar la seguridad alimentaria y los ingresos en los hogares, sigue siendo percibida como una molestia y una amenaza para la salud pública y el ambiente.

No fue sino hasta fines de los ochenta que aparecieron las primeras investigaciones documentando la importancia de la agricultura urbana en Kampala. Estas investigaciones contribuyeron a un

cambio gradual en las percepciones de los formuladores de políticas locales. En 2000, el Concejo de la Ciudad de Kampala (CCK) reconoció la importancia de la agricultura urbana y la necesidad de legalizar y regular su práctica. El Concejo también reconoció que las ordenanzas existentes no eran permisivas y resultaban obsoletas para la actual realidad económica y social.

En 2001, el CCK contrató un consultor para revisar todas las ordenanzas desarrolladas durante el período posterior a la independencia (años sesenta). Las únicas leyes existente relacionadas con la agricultura urbana eran la *Ordenanza de Registro y Control de Perros de la Ciudad de Kampala* de 1964 que enfatizaba el control de la rabia; la *Ordenanza para el Cumplimiento de la Ley y el Orden de la ciudad de Kampala* de 1964 que enfatizaba el control del ganado vagabundo y la apropiada disposición de las reses muertas; y el Acta de Salud Pública, 1964, que enfatizaba el cultivo de árboles y plantas ornamentales en la ciudad. No había ninguna ley relacionada con el cultivo ni con la producción ganadera, acuicultura, u otras actividades agrícolas aunque todas ellas fueran extensamente practicadas en ese entonces por los ciudadanos de Kampala.

En 2001, CCK estableció un comité de personas de diversas disciplinas, el cual trabajó en estrecha colaboración con el consultor para revisar, desarrollar, y enmendar las ordenanzas respectivas. Los seis proyectos preliminares de ordenanzas que resultaron del proceso incluyeron:

En 2003, el CCK – en colaboración con Alarma Ambiental, el Ministerio de Agricultura, Industrias, Animales, y Pesquería, la Organización Nacional de Investigación Agrícola, y la Universidad Makerere – y con el apoyo de Cosecha Urbana del CGIAR y del Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno británico (DFID) para encabezar un segundo proceso consultivo con el fin de revisar los seis Proyectos Preliminares de Ordenanzas. Los dos años de revisión resultaron en cinco proyectos preliminares de ordenanzas, incluyendo:

- La Ordenanza para la Ganadería y los Animales de Compañía de la Ciudad de Kampala
- La Ordenanza para la pesca de la Ciudad de Kampala
- La Ordenanza de Agricultura Urbana de la Ciudad de Kampala
- La Ordenanza para la Venta de Leche y Productos Lácteos de la Ciudad de Kampala
- La Ordenanza para la Venta de Carne y Fiambres de la Ciudad de Kampala

En 2005, el CCK aprobó que dichas ordenanzas “proporcionen el licenciamiento, la dirección, el control, y la regulación de la agricultura urbana y en otros asuntos relacionados” (CCK, 2006b)

ABOGAR POR EL CAMBIO POLÍTICO
Uno de los aspectos que contribuyeron al cambio político en Kampala fue el intercambio de conocimientos y la

Ssemwanga Margaret Azuba
msazuba@yahoo.com
Sarah McCans
sarah_mccans@yahoo.com

visibilidad de la existencia de la agricultura urbana y su contribución a la seguridad alimentaria, estabilidad financiera, salud y nutrición, y para la creación de ambientes ecológicos. Este cambio fue facilitado por la interacción entre oficiales de extensión agraria con otros funcionarios del CCK a través del intercambio de conclusiones de investigación y la exposición a proyectos comunitarios locales. Esto creó una demanda por un cambio en las políticas.

TEMAS CLAVES

Durante el proceso consultivo, emergieron varias cuestiones relacionadas con la factibilidad de las ordenanzas, enmendándose las mismas como consecuencia. Se pretende que las nuevas ordenanzas sean “fáciles de usar”, y perfilen regulaciones para que los agricultores de la ciudad y los comerciantes promuevan prácticas seguras de manejo para cada tipo de agricultura urbana y comercialización. Se han incluido previsiones para otorgar permisos para legitimar las actividades de los agricultores y licencias para regular los estándares de calidad de la producción comercial. En sus secciones posteriores, las ordenanzas colocan restricciones sobre los lugares donde la agricultura puede ser practicada y prohíbe el uso de insumos inseguros como pesticidas y fertilizantes químicos. También se regula, en forma muy clara, la disposición de desechos para prácticas agrícolas. Cualquier violación de las ordenanzas puede terminar en una demanda judicial. Sin embargo, también se reconoce que las prácticas exitosas de agricultura sostenible en la Ciudad de Kampala requerirán del desarrollo constante de tecnologías que sean económicamente viables, respetuosas del ambiente, y apropiadas culturalmente.

PRUEBAS PILOTO

El CCK, en colaboración con el CCSAAGUK (Comité de Coordinación de la Seguridad Alimentaria, la Agricultura y la Ganadería Urbana de Kampala),



Reunión multiactoral con agricultores, ONG y autoridades locales

preparó lineamientos para operacionalizar las ordenanzas. Actualmente, estas están siendo sujetas de pruebas piloto en dos parroquias de Kampala para evaluar su factibilidad y adhesión a nivel individual y comunal, cumplimiento y desafíos en su implementación.

Algunos de los problemas que han aparecido durante la fase de pruebas piloto incluyen hasta el momento:

- Resistencia por parte de los agricultores a adoptar el sistema de permisos y licencias. Esto puede atribuirse a una renuencia profundamente arraigada a pagar impuestos, la misma que proviene del fracaso en el pasado del CCK de proporcionar servicios a cambio de los impuestos recolectados de los negocios y de los residentes de Kampala.
- Necesidad de una definición clara de la agricultura urbana (ej: ¿qué nivel de producción agrícola requerirá – o estará exenta de – un permiso?)
- Necesidad de flexibilidad en el sistema de permisos y licencias a fin de acomodar la naturaleza dinámica de la agricultura urbana (ej: con el tiempo los agricultores podrán cambiar de un tipo de agricultura a otro debido a las fuerzas cambiantes del mercado).

LECCIONES APRENDIDAS

Las lecciones aprendidas con el estudio de caso de Kampala: “Proceso y Asociatividad para el Cambio Político a favor de los Pobres” del Instituto Internacional de Investigación Ganadera (ILRI por sus siglas en inglés) (Hooten, 2005) revelaron que una amplia consulta y la participación de los actores son aspectos claves en la redacción de las políticas. Este proceso contribuye a la sensibilización y es imperativo para la creación de un sentido de propiedad entre todos los actores.

Es muy importante involucrar a individuos comprometidos de organizaciones claves en el proceso de formulación política. Las personas con poder y comprometidas en posiciones claves pueden ser cruciales al momento de abogar por el cambio, sobre todo en temas como la agricultura urbana, que han sido ignorados y marginados durante muchos años. Los defensores dentro de las organizaciones pueden ayudar a cambiar el comportamiento dentro de dichas organizaciones a través de su liderazgo.

El proceso de formulación de políticas es reiterativo, lento, y caro. Requiere de la movilización de recursos, así como de una visión a largo plazo sobre un resultado

que puede trascender los cambios de administraciones políticas.

VINCULANDO REALIDAD Y VISIÓN

La existencia de la agricultura urbana en Kampala provocó el desarrollo de políticas para el sector. Su amplia aceptación y reconocimiento quedan evidenciados en los manifiestos (documentos de trabajo) del presidente de Uganda, y del Alcalde de Kampala como estrategias claves para la reducción de la pobreza. El Departamento de Dirección de la Tierra y Planificación Urbana del CCK ha reconocido la ambigüedad de un párrafo en el documento de Plan Maestro de la Ciudad acerca de los usos múltiples del suelo, que no especifica a la agricultura urbana, pero puede adaptarse para integrarla en el futuro desarrollo de la ciudad. La existencia de la agricultura urbana en otras ciudades de Uganda ha promovido un estudio para establecer la magnitud de su práctica como base para crear un diálogo sobre su inclusión en los marcos políticos nacionales.

CONCLUSIÓN

El cambio político de Kampala es un logro notable considerando que la agricultura urbana y periurbana todavía se encuentra restringida y sólo es tácitamente aceptada en la región Subsahariana. El gran avance vendrá con el creciente reconocimiento de la contribución de la agricultura urbana a la seguridad alimentaria urbana y a la nutrición, la generación de ingresos y de empleo, y a su impacto potencial en la reducción de la pobreza, mejora de la salud y el empoderamiento de las mujeres.

Referencias

- Hooten, N. 2006. Learning Lessons from the Kampala Urban Agriculture Policy Process. Workshop Report. 31 January 2006. Hotel Equatoria, Kampala. ILRI/ODI publication. <http://www.pppppc.org/content/files/documents/Kampala%20workshop%20report%20final%2028-03-06.pdf>
- Kampala City Council. 2006a. *Three Year District Development Plan 2006/7 to 2008/9*
- Kampala City Council. 2006b. *The Kampala City (Urban Agriculture) Ordinance, 2006*
- Kampala City Council. 1964. *The Kampala City (Maintenance of Law and Order) Ordinance*
- Kampala City Council. 1964. *Public Health Act*
- Kampala City Council. 1967. *The Kampala City (Registration and Control of Dogs) Ordinance*
- Muwanga, J. 2001. *Informal Food Markets, Household Food Provisioning, and Consumption Patterns Among the Urban Poor of Kampala*. Master's Thesis. MUK. Geography
- Uganda Bureau of Statistics. 2002. *Population and Housing Census*

Un marco político favorable para la agricultura urbana en Rosario

Mientras la ciudad de Kampala adopta, por lo general, un acercamiento regulador a la agricultura urbana basada en un sistema de permisos, licencias, control y uso de instrumentos legales; la ciudad de Rosario hizo hincapié en el desarrollo de un marco político permisivo basado en incentivos económicos, instrumentos comunicativos y educativos e instrumentos de diseño (ver también el artículo De Zeeuw y Wilbers en esta edición).



El programa de agricultura ha permitido que muchos hombres y mujeres mejoren sus estilos de vida

Con una población de más de un millón de habitantes, Rosario es la ciudad más grande de la provincia argentina de Santa Fe y la tercer área urbana más populosa del país. Durante los pasados 30 años, la ciudad ha atestiguado un crecimiento en el número de desempleados, y tras la crisis económica argentina de 2001 más de 800,000 personas, aproximadamente el 60 por ciento de la población total de la ciudad, fue empujada hacia la pobreza.

Muchos rosarinos comenzaron a cultivar en los terrenos disponibles de toda la ciudad con la finalidad de asegurar un suministro estable de alimentos para ellos y sus familias. Las ONG se vieron obligadas a asumir en forma progresiva un rol más activo en los programas de desarrollo social, teniendo a la agricultura urbana como una aliada significativa en este trabajo. Por su parte, la municipalidad ha ido transformado, gradualmente, sus actividades de desarrollo en programas sociales y políticas dirigidas a lidiar con la situación de los grupos excluidos del mercado laboral formal. Las autoridades locales han sustituido

ordenanzas restrictivas para poner a disposición terrenos públicos para la agricultura. La municipalidad también proporcionó instrumentos, semillas, y otros insumos esenciales a muchos de los nuevos agricultores urbanos.

CONSTRUYENDO E INSTITUCIONALIZANDO UN PROGRAMA MUNICIPAL DE AGRICULTURA URBANA

La municipalidad creó el Programa de Agricultura Urbana, como parte del Departamento de Promoción Social, el cual ahora cuenta con un personal de 33 trabajadores a tiempo parcial y completo, y un presupuesto de US\$ 430,000 (en 2006). El Programa reúne a agricultores urbanos, funcionarios municipales, ingenieros, técnicos agrícolas y representantes de organizaciones no gubernamentales. A través de este programa los agricultores urbanos reciben asistencia para asegurar y proteger espacios agrícolas, aprovechar el valor agregado de los productos agrícolas, y establecer nuevos mercados y sistemas de comercialización.

Se buscó la consolidación del proceso incorporando formalmente a la

Raúl Terrile
raulterril@arnet.com.ar
Antonio Lattuca
lattucario@arnet.com.ar



En Rosario existen 600 grupos de productores urbanos. Un agricultor que se dedica exclusivamente a esta actividad puede llegar a ganar hasta 200 USD al mes

agricultura urbana en el Plan Maestro de Desarrollo Estratégico de la Ciudad. En este plan, la agricultura urbana es reconocida como un uso permanente y legítimo del suelo urbano y promueve su integración en otras actividades y proyectos públicos relacionados con el manejo de áreas verdes, equipamiento, alojamiento, infraestructura, transporte, etc. Algunas de las ordenanzas son descritas en el cuadro.

RESULTADOS

El programa de agricultura urbana de Rosario ha permitido que muchos hombres y mujeres mejoren sus medios de sustento. Actualmente existen 600 grupos de productores (de alrededor de 10 personas cada uno) en la ciudad, 150 de los cuales están involucrados activamente en la comercialización. Seis mercados son puestos en funcionamiento semanalmente en espacios públicos (tanto en el centro de la ciudad como en varios distritos). Cada día, en algún lugar de la ciudad hay un mercado. Gracias a estas ventas, los productores generan ingresos de 40 a 200 USD (esta última cantidad, y a veces hasta más, ganan quienes se dedican exclusivamente a esta actividad).

Adicionalmente, en la ciudad existe una instalación agroindustrial coordinada por productores que procesa vegetales y otra que elabora cosméticos naturales utilizando plantas medicinales. Dos más

están en construcción, en los distritos del sur y sudoeste, con fondos asignados mediante presupuesto participativo.

Actualmente se están implementando cuatro parques huerta en la ciudad que servirán como modelos para la creación de más en los años próximos.

Una red de productores urbanos también fue establecida recientemente (2006) buscando reforzar las capacidades productivas, comerciales y de presión política de sus miembros. La red emprenderá actividades como la formación de un equipo que pueda capacitar miembros de la comunidad interesados en técnicas orgánicas de producción. Los ingresos generados por la venta de estos servicios serán utilizados para reforzar la red.

“Pienso que este es un proceso que está siendo consolidado en el tiempo. No ha sido una experiencia aislada, Se ha integrado a las políticas urbanas y sociales que la municipalidad de Rosario viene desarrollando desde hace ya más de 15 años. Pienso que con el tiempo atestigüemos como se le brinda una mayor atención a la integración de estos procesos de agricultura urbana en la vida diaria de la ciudad.” Miguel Lifschitz, Alcalde de Rosario.

Aún quedan muchos desafíos por vencer, como aumentar la escala de la producción y la comercialización en la ciudad, reducir la dependencia de los productores urbanos del apoyo del gobierno e integrar la agricultura urbana en otras áreas de la gestión pública, específicamente la modernización y mejora barrial y la construcción de nuevos asentamientos.

Ordenanza N° 4713 (1999) relacionada al **“programa municipal de huertas comunales”**, que propuso la creación de huertas comunales en terrenos públicos y privados. En el primer caso los permisos ser obtenidos directamente de las autoridades relevantes. En el segundo caso, los dueños son invitados a arrendar sus lotes vacantes a la municipalidad de Rosario, que por su parte los arrendará a agricultores de la comunidad, por una duración de dos años. Durante este período el dueño es eximido de pagar impuestos de propiedad sobre el terreno.

Ordenanza N° 7341 (2002) creó el **“programa municipal para el desarrollo de la agricultura orgánica”**, el cual promueve la creación de unidades de producción orgánica así como de microempresas asociadas para la producción de biofertilizantes orgánicos, compost e instrumentos, y para el procesamiento de productos orgánicos. Preve la provisión de capacitación, semillas e irrigación, proporciona apoyo técnico y financiero al establecimiento de agroempresas y la comercialización, y facilita contactos con los supermercados locales.

Ordenanza N° 7358 (2003) creó el **“programa para la promoción de empresas sociales productivas en Rosario”** el cual apoya las agroindustrias y los mercados de agricultores.

Ordenanza N° 6493 (2003) relacionada con la identificación e inclusión permanente de suelos vacantes convenientes para la agricultura urbana en **“el banco municipal de tierras de la ciudad de Rosario”**. Esta ordenanza facilita el proceso de adjudicación de tierras para grupos comunitarios. También preve la identificación de suelos para la agricultura urbana en programas de vivienda y de rehabilitación urbana.

Finalmente, el Decreto 1074 (2004) pidió la implementación del **“programa de parques-huerta”** en la ciudad de Rosario, en los cuales las actividades productivas y de esparcimiento se integran con la administración de áreas verdes y naturales (como zonas inundadas o terrenos reservados para la construcción de caminos).

Revista Agricultura Urbana



Revista Agricultura Urbana

FORMULANDO POLÍTICAS EFICACES PARA
LA AGRICULTURA URBANA
ISSN 13902334
No. 16, Diciembre 2006

La *Revista AU* es publicada dos veces al año por el Centro de Recursos en Agricultura Urbana y Seguridad Alimentaria (RUAF), a través del Programa Ciudades Cultivando para el Futuro, el cual es financiado por DGIS, Países Bajos, y el IDRC, Canadá.

La *Revista AU* es traducida del inglés al francés, español, portugués, chino y árabe. La revista también se encuentra disponible en www.ruaf.org.

Los Socios de RUAF son

* *América Latina*: IPES Promoción del Desarrollo Sostenible, Lima Perú; email: au@ipes.org.pe; *Revista en español y portugués*: www.ipes.org/au
* *África Occidental Francófona*: IAGU Institut Africain de Gestion Urbaine, Dakar, Senegal; email: moussa@iagu.org; *Revista en francés*: www.iagu.org/ruaf/ruafiagufr.php
* *África Occidental Anglófona*: International Water Management Institute, IWMI-Ghana; email: o.cofie@cgiar.org
Website: www.iwmi.cgiar.org/africa/west_africa/projects/RUAFII-CFF.htm
* *Este y Sur de África*: MDP Municipal Development Partnership (MDP); email: tmubvami@mdpafrica.org.zw; website: www.mdpafrica.org.zw/urban_agriculture.html
* *Sur y Sureste de Asia*: International Water Management Institute, IWMI-India; email: r.simmons@cgiar.org
Website: www.iwmi.cgiar.org/southasia/index.aspnc=9106&msid=119
* *Norte de África y Medio Oriente*: American University of Beirut, email: zm13@aub.edu.lb; *Revista en árabe*: www.ecosystems.org/esduhomepage.php
* *China*: IGSNRR Institute of Geographical Sciences and Natural Resource Research of the Chinese Academy of Sciences; email: caijm@igsnrr.ac.cn; *Revista en chino*: www.cnruaf.com.cn
* Apoyo y Coordinación: ETC Foundation; email: ruaf@etcnl.nl; *Revista en inglés*: www.ruaf.org

Editores, No. 16
Este número ha sido editado por René van Veenhuizen (Editor Responsable) junto con el equipo de ETC-UA y los Socios de RUAF.

Diseño
Koninklijke BDU

EDICIÓN EN ESPAÑOL
IPES - Promoción del Desarrollo Sostenible

Coordinación
Gunter Merzthal
Marco Bustamante

Traducción
Gerardo Polo

Revisión del texto
Marco Bustamante
Alain Santandreu

Diagramación
Marco Bustamante

Impresión
Gamagrafica
Tel: 470-2143

Subscripciones
IPES - Promoción del Desarrollo Sostenible
Calle Audiencia 194, San Isidro
Telefax: (511) 440-6099 / 421-9722
e-mail: au@ipes.org.pe
website: www.ipes.org/au

Ya estamos trabajando en la edición no. 17 de la *Revista AU*, dedicada al tema del **Fortalecimiento de Productores Urbanos**. Hemos recibido numerosas contribuciones, entre ellas artículos de dos programas (IPES/ETC/IDRC/FAO) de productores urbanos.

En 2007 y 2008 continuaremos con la producción de dos revistas por año. Por otra parte, los socios de RUAF están trabajando en la sistematización de experiencias y conocimiento ganado en el Programa Ciudades Cultivando para el Futuro. Los suscriptores del boletín electrónico RUAF Update y del Boletín de Agricultura Urbana en América Latina y el Caribe recibirán actualizaciones constantes sobre el progreso.

En ediciones anteriores habíamos informado que la *Revista AU* 18 estaría dedicada al tema del agua urbana para la agricultura. Sin embargo, puesto que dependemos de la producción de otro programa (SWITCH), nos vemos obligados a posponer este tema para más adelante. Por supuesto, sus contribuciones siguen siendo bienvenidas, pero esta edición especial sobre agua será producida hacia finales de 2007 o inicios de 2008.

Las siguientes dos ediciones de la *Revista AU* en 2007 serán:

NO. 18: AGRICULTURA URBANA COMUNAL MAYO 2007

Este número estará enfocado a la discusión de experiencias relacionadas a la inclusión social de los migrantes, jóvenes y grupos marginales a través de la agricultura urbana. Experiencias de todo el mundo serán expuestas (jardinería comunal en los EEUU, agricultura de migrantes en Europa, etc.). La revista abordará el tema de la inclusión social y del fortalecimiento comunal en relación a diversos temas como la revitalización de vecindarios, uso productivo de espacios abiertos, etc. Asimismo, experiencias con agricultura urbana en proyectos de VIH/SIDA (focalizados en el sudeste africano) brindarán luces sobre la inclusión social en relación al tema de la salud.

NO. 19: INNOVACIÓN EN SISTEMAS DE CULTIVO URBANO NOVIEMBRE 2007

Aquí buscamos recolectar y discutir un amplio abanico de experiencias desarrolladas por otros programas (Cosecha Urbana, ProLinnova, CIRAD, etc.) involucrando nuevas tecnologías y metodologías de agricultura urbana, como el desarrollo de tecnologías participativas, escuelas de campo para agricultores, agricultores urbanos innovadores, tecnologías para espacios pequeños, el uso de TIC (radio, etc.).

Estamos considerando trabajar los siguientes temas para los próximos años:
(la secuencia puede cambiar).

* Manejo Sostenible del Agua Urbana y su uso para la Agricultura Urbana

Optimización del manejo del agua y su uso para la agricultura urbana: recolección, almacenamiento, tratamiento, nutrientes, reuso, comercialización, legislación, lineamientos, mitigación de riesgos, etc.

* Agricultura Urbana en Situaciones de Crisis

Experiencias en Serbia, Sudán, Sierra Leona y en otros lugares muestran el papel que la agricultura urbana puede jugar en estas situaciones al proporcionar alimento e ingresos. El enfoque estará tanto en el papel de la agricultura urbana en la mitigación de una emergencia como en la rehabilitación.

* Sistemas de Alimentos Urbanos

En esta edición se le prestará atención a la agricultura urbana como parte de un sistema de alimentos urbano y regional. ¿Cuál es su rol en el estímulo y la mejora de estos sistemas de alimentos más localizados, en el estímulo de la economía local y sirviendo a los intereses diversos de actores, concejos de política alimentaria, etc?

* Desarrollo de Cadenas de Producción y de Microempresas (en la agricultura urbana)

En este número en enfoque pasará de estar dedicado al apoyo de organizaciones productoras al apoyo de empresas agrícolas urbanas en la mejora de la producción, comercialización y desarrollo empresarial.

Los artículos enviados a la Revista AU deberán tener un máximo de 2,300 palabras (para artículos de tres páginas), 1,600 palabras (para artículos de dos páginas), o 700 palabras (para artículos de una página), preferentemente acompañados por un resumen, referencias (cinco como máximo), figuras e imágenes o fotografías de alta calidad (300 dpi). Los artículos deben estar escritos de manera que puedan ser rápidamente entendidos por una diversidad de actores alrededor del mundo. También lo invitamos a enviarnos información sobre publicaciones recientes, diarios, videos, fotografías, caricaturas, cartas, tecnología, descripciones y evaluaciones, talleres, cursos de capacitación, conferencias, redes, enlaces, etc.