

LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS MUNICIPALES PARA LA AGRICULTURA URBANA

Agricultura Urbana: Gestión Territorial y Planificación Física



Aprovechando áreas bajo líneas de electricidad, Santo André-Brasil

Cuatro buenas razones para interesarse en la Agricultura Urbana

El hambre aumenta

En América Latina, en menos de treinta años, el número de personas que cada día duermen con hambre aumentó en un 20%, alcanzando los 65 millones de personas. Alimentar a toda la población es un reto al que las ciudades deben responder.

Medicina natural para todos

Los pobres gastan entre el 40 y 60% de sus escasos ingresos en alimentación y casi un 15% en gastos de salud y medicinas. La producción de plantas medicinales y productos derivados como infusiones, extractos y esencias facilita el acceso a la salud de los/as más pobres y excluidos/as.

Los residuos y las aguas tratadas al servicio de la seguridad alimentaria urbana

Sólo el 2% de los residuos que producen nuestras ciudades son tratados adecuadamente. Millares de metros cúbicos de aguas residuales son desperdiciados o tratados a un costo elevado. Sin embargo, pueden transformarse en excelentes fuentes de abono, agua para riego y un complemento alimenticio para los animales.

Empleo de bajo costo y generación de ingresos

La Agricultura Urbana (AU) genera empleos cuyo costo de inversión es muy bajo en relación a los costos estimados para otros sectores productivos. Crear empleo en AU cuesta menos de 500 dólares, y su inversión puede ser recuperada con micro-créditos.

Estos beneficios en las áreas de alimentación, salud, ambiente y creación de empleos explican por qué más y más municipios quieren desarrollar y modernizar su AU.

La presente serie de lineamientos es el fruto de los últimos adelantos científico-tecnológicos y las prácticas innovadoras experimentadas por las ciudades de la Región, las que constituyen una buena fuente de inspiración que les invitamos a compartir y enriquecer.

¡ Buenas cosechas urbanas!

Y.C.



Uso de espacios privados para AU, Cuenca-Ecuador

Desafíos

La agricultura urbana, peri-urbana y rural municipal, considerando la cría de animales, cultivos, pesca, fruticultura, transformación y comercialización de productos, ocupa en la ciudad una gran variedad de espacios, por lo general, sin mucha reglamentación. La incorporación de la dimensión espacial en los planes de desarrollo y en la normativa municipal es necesaria para conciliar las exigencias del crecimiento urbano con actividades de gran valor económico y social.

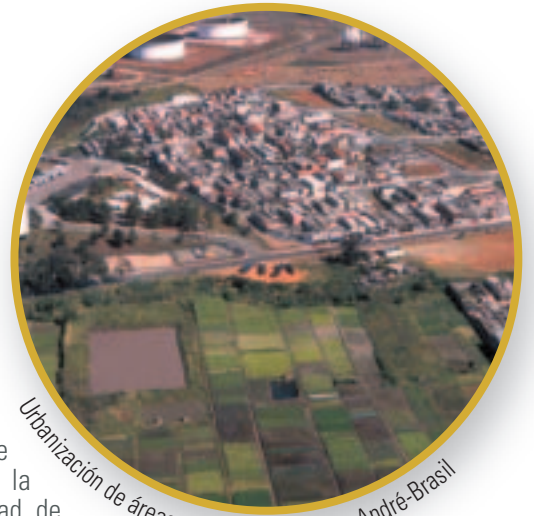
La ciudad no asfaltada, productiva o potencialmente productiva, no se limita a los huertos comunitarios o jardines privados. Los márgenes de los ríos y vías, parques, terrenos no edificables debajo de las líneas de alta tensión o alrededor de los rellenos sanitarios, ocupan una parte importante del territorio municipal. Para poder planificar y valorizar esos espacios, es necesario aprender a leerlos y evaluar su potencial con instrumentos adecuados de gestión.

La ausencia de garantías de tenencia y el miedo a ser expulsados no incentivan las inversiones por parte de los/as productores/as. ¿Por qué hacer terrazas, mejorar y abonar el suelo o construir tanques para riego, si no existen garantías por parte del poder público para valorizar dichas inversiones? Son necesarios para proporcionar garantías y estímulos, reglas tributarias y marcos legales.

El presente documento aporta lineamientos y orientaciones para facilitar la inserción de la Agricultura Urbana (AU) en la gestión territorial y planificación física.

"La AU en Maranguape es principalmente informal; una actividad traída a la ciudad por trabajadores/as migrantes. Sin embargo, la AU necesita ser parte de la planificación municipal, del Plan Director de Desarrollo Urbano".

Alcalde Raimundo Marcelo Carvalho da Silva, Maranguape, Brasil.



Urbanización de áreas peri-urbanas, Santo André-Brasil

Algunas ideas para la formulación de políticas

- Desde el enfoque de la AU, su gestión territorial y planificación física-

1. Acciones para definir una política de gestión territorial

Inicialmente, es importante contar con un diagnóstico de la situación existente, formar una comisión municipal y hacer una consulta pública.

Diagnóstico de la situación existente

El diagnóstico debe insistir sobre el estatuto de propiedad y ocupación de los espacios cultivados y cultivables, las reservas de tierra y el perfil de los actores involucrados. Además debe incluir una tipología e identificación de espacios existentes y potenciales (superficies y costos), tal como sucedió en Santo André (Brasil).

Comisión (intra) municipal

Debe ser creada dentro del gobierno local, invitando a las direcciones, secretarías y unidades descentralizadas del municipio. En la medida de lo posible, el debate debe ser abierto a los organismos responsables a nivel nacional. Se recomienda: a) hacer reformas de la estructura municipal para incorporar la dimensión espacial de la AU y b) integrar la política territorial a las políticas sectoriales del municipio, como la gestión de residuos, agua y el desarrollo económico.

Consulta pública

A partir de los diagnósticos y trabajos de una comisión municipal, se propone la elaboración de un primer borrador de política, que deberá ser sometido a una consulta pública. La política debe abarcar varios elementos: el marco normativo, el marco legal y los instrumentos de planificación y gestión. Las propuestas deberán incorporar los aportes de los/as productores/as y comerciantes junto a la sociedad civil. Al final de la consulta, la política deberá aprobarse en la Cámara o Concejo Municipal.

2. El marco normativo

Se debe considerar la inserción de la AU tanto en los planes municipales territoriales como parciales:

Introducir la dimensión AU en los planes de ordenamiento municipal

Dichos planes deben ser analizados para poder introducir espacios para la agricultura, la pesca, la cría de animales, la forestación, etc. Dependiendo del país, estos planes a nivel del municipio pueden

ser parte de Planes Estratégicos, de Desarrollo Urbano o de Ordenamiento Territorial.

Como resultado de una Consulta en Quito (Ecuador), la AU fue incorporada como "uso de suelo urbano" en el Plan General de Desarrollo Territorial del Municipio (2000-2010).

Introducir la dimensión AU en los planes de ordenamiento parciales

Los planes de uso del suelo no solamente deben existir a nivel del territorio municipal sino también, a nivel de planes de mejoramiento barrial, de nuevas lotizaciones, de planes parciales de desarrollo y de renovación urbana, introduciendo elementos de micro planificación que dejen marcados los espacios potencialmente cultivables.

Normativa municipal para el ordenamiento territorial

La normativa para elaborar los planes parciales o municipales hace parte integral de una política municipal. Debe insertarse dentro de los sistemas jurídicos de cada país y definir:

Zonificación urbana, peri-urbana, rural-municipal

La zonificación urbana, peri-urbana, rural-municipal permite adecuar la normativa a las exigencias del crecimiento urbano.

La Dirección Provincial de Planificación Física de La Habana (Cuba), busca crear condiciones de ordenamiento territorial y urbano que contribuyan a alcanzar las metas de explotación y producción agropecuaria. Para ello, ha delimitado las zonas en las cuales se localizarán las casas de cultivo, el ganado y los complejos agroindustriales.

Reglas y normas para distritos o zonas agrícolas

Estos distritos, similares a los distritos industriales, por lo general no hacen parte de los marcos normativos. Deben ser diseñados para facilitar una producción intensiva, con aguas residuales tratadas y espacios integrados para transformar, almacenar y comercializar. Su gestión puede ser pública, condominial o privada.

Normas para los parques y los espacios públicos

Los municipios deben reservar un porcentaje de espacios de parques municipales o barriales para el cultivo, y definir el tipo de especies permitidas.



Uso de espacios a los márgenes de vías, Rosario-Argentina



Uso márgenes de ríos, Governadon Valerios-Brasil

Normas para nuevas lotizaciones y para renovación urbana

Igualmente, se debe reservar un porcentaje de terreno para el cultivo, elaborando reglas de fondo de lotes, densidad, etc. que consideren el uso mixto de terrenos (residenciales y agrícolas por ejemplo). En este sentido las experiencias adquiridas a nivel de barrios jardines, como en **Goiana (Brasil)**, o ciudades jardines pueden ser aprovechadas.

3. Definición de un marco jurídico legal facilitador

Junto a las normas relativas al espacio urbano, una serie de leyes y regulaciones deben ser aprobadas por los Concejos o Cámaras Municipales.

El aspecto central de un marco facilitador, es permitir el acceso al suelo cultivable o a aguas productivas (para piscicultura) asegurando su tenencia. Estudios demuestran que éste es el principal obstáculo para el desarrollo de la AU, afectando particularmente a las mujeres. La seguridad de la tenencia de la tierra no significa automáticamente la propiedad de la misma. Tanto en la región como a nivel internacional existe un importante cúmulo de soluciones legales que otorgan garantías permanentes o temporales a las personas que cultivan.

Emisión de títulos de Concesión Temporal de Uso (CTU)

La seguridad de la tenencia puede tomar la forma de espacios institucionales y públicos renovables, por períodos de 8 a 10 años. Las CTU tienen la ventaja de permitir inversiones y modernizaciones por parte de los/as agricultores/as (por ejemplo para frutales) y permiten al poder público disponer de un instrumento claro de cambio de uso en función de las necesidades del crecimiento urbano y del bien público.

Entre el período 1998-2001, la Municipalidad de **Teresina (Brasil)** concesionó por un tiempo indefinido 92 Ha. de terrenos municipales e institucionales a unas 2.300 familias pobres (quienes no poseen terreno propio y no tienen un empleo fijo).

Garantía de tenencia privadas, condominiales o cooperativas

Existe un gran número de instrumentos legales en las ciudades de la región para garantizar tenencias privadas, condominiales o cooperativas como derecho de uso, "usucapião" (título de propiedad), comodatos, concesiones, etc. Sin embargo, la utilización de estos recursos legales para la AU es muy limitada.

Definición de impuestos territoriales y de exención fiscal

Reglas fiscales deben ser decididas para tener una base de implantación municipal (impuesto territorial)

accesibles a los/as agricultores/as urbanos/as pobres. También tiene que introducir reglas de exención fiscal o concesiones de tierras públicas a precio simbólico. Los valores de los impuestos y exenciones son un instrumento importante para promover una política territorial urbana incluyente.

En **Brasil**, varios Municipios aplican una exención parcial de impuestos para propiedades urbanas usadas para la producción agrícola y forestal. Las propiedades afectadas están siendo identificadas y clasificadas.

Tarifas de aguas residuales para uso agrícola

Los usos y tarifas de las aguas residuales tratadas también deben ser reglamentadas. Bien utilizadas, estas aguas representan un recurso permanente e indispensable para mejorar la producción agrícola. (Ver Lineamiento 6).

4. Instrumentos de planificación y de gestión

Los instrumentos siguientes permiten implementar los marcos legales y normativos antes mencionados.

Catastros de terrenos y espacios cultivados (incluyendo espacios acuáticos)

En la medida de lo posible, deben utilizarse Sistemas de Información Georeferencial (SIG) para obtener registros y mejorar el monitoreo de la evolución del uso del suelo, siendo la base de un sistema fiscal transparente. En **México DF (México)**, se aplicó el SIG como paso previo a la definición de una política territorial.

Mesas de concertación o comisiones mixtas de AU

Compuestas de diversos actores sociales, productores/as y representantes del poder público, las mesas constituyen un espacio plural que permite articular la política a las exigencias de cada actor. Igualmente representan la base institucional para monitorear la política acordada y encontrar soluciones a potenciales conflictos de interés.

Observatorios del precio del suelo municipal

Son un instrumento útil para monitorear la dimensión económica del Plan Territorial registrando la evolución del precio del suelo urbano y la rentabilidad del suelo agrícola. Estos datos son imprescindibles para definir políticas fiscales y económicas municipales.

Revalorando los animales en espacios baldíos, Camilo Aldao-Argentina



Aprovechando espacios verdes urbanos, Santo André-Brasil



"En vista de los alarmantes índices de desocupación que ostenta la ciudad de Rosario y la necesidad de fomentar actividades productivas, la Municipalidad debe comprometerse a ceder en comodato terrenos adecuados para el cultivo, en los cuales las cooperativas de huerteros/as desarrollarán la siembra de semillas y ulterior cosecha. Los terrenos deberán disponer de los servicios indispensables para la tarea a desarrollar".

Concejel Pablo Javkin, Bloque Radical, Municipalidad de Rosario, Argentina.

Bibliografía selectiva:

Grupo Nacional de Agricultura Urbana. "Lineamientos para el subprograma de control, uso y conservación de la tierra". En: Lineamientos para los subprogramas de agricultura urbana. Ministerio de Agricultura, República de Cuba. La Habana, 2001. (www.ipes.org/aguilas)

Núñez, Ricardo. El suelo urbano como factor de inclusión económica y social; la experiencia de La Habana. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2000. (www.lincolninstitute.edu)

Clichevsky, Nora. Tierra vacante en ciudades latinoamericanas. Programa para América Latina y El Caribe del Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge 2001. (www.lincolninstitute.edu)

RUA, AGUILA y PGU-ALC. Revista Agricultura Urbana No 4. "Integración de la agricultura urbana y peri-urbana en la planificación". Lima, 2001. (www.ipes.org/aguilas)

Secretaría Municipal de Agricultura e Abastecimiento, Prefeitura Municipal de Teresina. Políticas públicas e suas intervenções a nível municipal em agricultura urbana na cidade de Teresina. Teresina, 2000. (www.pgualc.org)

Contactos de los casos mencionados:

Diego Carrión. Director. Dirección General de Gestión del Desarrollo, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador. Tel: (593 2) 258 43 47. Correo: dcarrión@quito.gov.ec

Paulo Fernandes Fortes Filho. Secretarías Municipal de Agricultura e Abastecimento, Prefeitura Municipal de Teresina, Brasil. Tel: (55 86) 22 145 00. Correo: pfortes@teresina.pi.gov.br

Jeroen Klink. Dirección Internacional, Prefeitura Municipal de Santo André, Brasil. Tel: (55 11) 44 33 01 50. Correo: jklink@santoandre.sg.gov.br

Lilia Moedejar. Directora de la Dirección Provincial de Planificación Física, La Habana, Cuba. Tel: (53 7) 334 589

Luz Salgado. Coordinadora del área del desarrollo sustentable y tecnologías, Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural. Gobierno del Distrito Federal, México. Tel: (52 1) 58 433 878 exts. 162-165. Correo: lesalgado@att.net.mx / amanecer10@starmedia.com

Agricultura Urbana: Gestión Territorial y Planificación Física

No. 3

El presente documento fue elaborado por Yves Cabannes (Coordinador Regional PGU-ALC)

Colaboradora: Marielle Dubbeling (IPES/PGU-ALC)

Revisión de texto: Nancy Sánchez y Mónica Rhon D.

Asesoría en comunicación y diseño:
Roberto Valencia (Zonacuario)

Este Documento Político forma parte de una serie de 9 lineamientos que resumen diferentes temas relacionados con la Agricultura Urbana (AU):

1. AU: motor para el desarrollo municipal sostenible
2. AU y participación ciudadana
3. AU: gestión territorial y planificación física
4. Micro-crédito e inversión para la AU
5. Aprovechamiento de residuos orgánicos en AU
6. Tratamiento y uso de aguas residuales en AU
7. AU: una oportunidad para la equidad entre mujeres y hombres
8. AU y soberanía alimentaria
9. Transformación y comercialización de la AU

Toda la serie se encuentra disponible en la página Web del Programa de Gestión Urbana:

www.pgualc.org

El trabajo fue coordinado y financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-Canadá), el Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe (PGU-ALC/UN-HABITAT, Ecuador) e IPES, Promoción del Desarrollo Sostenible (Perú)



Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
250 Albert Street
P.O. Box 8500, K1G 3H9
Tel.: 1 613 236 61 63 ext. 2310
Correo: blwilson@idrc.ca
www.idrc.ca
Ottawa-Canadá



Jorge Price, Director Ejecutivo
Calle Audiencia N° 194, San Isidro
Apartado Postal 41-0200
Tel.: 51 1 440 60 99 / 421 66 84
Correo: ipes@ipes.org.pe
Lima-Perú



Programa de Gestión Urbana
Coordinación Regional para América Latina y El Caribe



Yves Cabannes, Coordinador Regional
García Moreno 751 entre Sucre y Bolívar.
Telefax: 593 2 258 39 61 / 228 23 61 Correo: pgu@pgu-ecu.org
www.pgualc.org Quito-Ecuador