

La Agricultura Urbana y Peri-urbana, y Planificación Urbana Salud y Medio Ambiente Urbano

Documento de discusión para la Conferencia Electrónica de FAO-ETC/RUAF sobre la Agricultura Urbana y Peri-urbana 21 de agosto - 30 de septiembre de 2000

Este documento fue preparado por Axel W. Drescher, Universidad de Freiburg, Alemania. Este documento se basó en varios informes y documentos y se trata de un conjunto de ideas y no refleja, en su totalidad, la opinión de un autor individual.

I. Introducción

Este documento temático examina aspectos de planificación de la agricultura urbana y periurbana (AUP). El trabajo está estructurado en torno a tres preguntas generales:

- ¿Cuáles son las posibilidades y limitaciones para integrar la AUP en la planificación y la zonificación?
- ¿Qué estrategias se necesitan para incrementar la seguridad de acceso de la población pobre urbana a la tierra para la producción de alimentos?
- ¿Cómo se pueden incrementar los aspectos beneficiosos del uso agrícola de la tierra?

Al final de este trabajo se formulan preguntas específicas para la discusión en cada sesión de la e-conferencia. La primera sesión se ocupará de "la evaluación y análisis de la situación" referente a la AUP y Planificación Urbana. Las dos sesiones siguientes sobre políticas y planes de acción también se abrirán con preguntas específicas, que serán derivadas de la discusión en la sesión previa, sumadas a las formuladas más adelante. Para definiciones y recursos para la AUP, sírvase consultar el mercado de información *Recursos sobre Agricultura Urbana*.

II. Conceptos Generales sobre Planificación Urbana

Nosotros partimos de la idea de que la Planificación Urbana debería ser más que la preparación de planes maestros o anteproyectos para el futuro. Incluso cuando se ha dedicado gran cantidad de tiempo y esfuerzo para preparar esos planes, ellos no contribuyen a desarrollos reales en el terreno si los grupos de interés no se adhieren al mismo. En otras palabras, la autoridad que emane de un plan maestro puede variar en gran medida. Una planificación efectiva depende asimismo de la capacidad de las autoridades responsables de imponer el cumplimiento de los acuerdos. La coordinación y facilitación de las decisiones individuales que afectan la utilización de la tierra urbana son tan importantes como un plan maestro que se respete. Esto implica una buena cantidad de negociación entre los grupos de interés con respecto a sus preferencias: es decir, en qué medida intensificar la agricultura o cuántas viviendas adicionales construir sobre un terreno.

Luego, el primer paso en el proceso de planificación urbana y periurbana es identificar a los grupos de interés y a las instituciones involucradas y determinar de qué manera se puede reflejar sus intereses en los planes que finalmente sean implementados. Algunas partes interesadas son más influyentes que otras. Se tiende a pensar que las grandes agencias de desarrollo inmobiliario, públicas o privadas, son los actores más fuertes, pero éste no es necesariamente el caso. Los grupos de interés (stakeholders) que se encuentren en una posición débil al nivel individual, como horticultores de pequeña escala, pueden influir en las

decisiones organizándose en torno a un interés común. La acción colectiva les permite conseguir la revocación de planes que no responden a sus intereses y modificar planes para adaptarlos mejor a sus necesidades.

¿En qué medida están incluidas las diversas funciones de la vida urbana - como la agricultura - en el proceso de planificación urbana? Para esto los planificadores deberán tomar decisiones en términos de alcance y escala.

Un plan urbano puede ser reducido o amplio. Puede centrarse solamente en los usos de la tierra urbana y la infraestructura o puede incorporar aspectos ambientales y uso de los recursos naturales, como sistemas de suministro de agua. Los planes urbanos más ambiciosos reflejan las interacciones entre todos los sectores en el área urbana - incluyendo sistemas urbanos de alimentos y requerimientos agrícolas. Un plan integral también se vincula con la planificación del uso de la tierra en áreas periurbanas y aledaños.

Además, la planificación urbana se puede abordar a diversas escalas: desde aquella que afecta a pobladores a un micronivel como, por ejemplo, cuáles son las actividades de pequeños comercios permitidos en el área urbana, hasta decisiones de mayor alcance, como la cantidad de espacios abiertos que se deben conservar dentro o alrededor de la ciudad. Un plan urbano integral debería incluir consideraciones de lo que se desea en todos los niveles, y debería ser formulado y acordado por todas los grupos de interés pertinentes.

Hay ocasiones en que planificadores en jurisdicciones adyacentes que trabajan a escalas o en niveles diferentes no tienen conocimiento de aquellos en la otra escala. También pueden surgir conflictos cuando distintos funcionarios públicos son responsables de actividades que influyen en las tareas de planificación. Generalmente, es responsabilidad de los planificadores identificar las zonas para la AUP, mientras que los consejos municipales locales son en general los que autorizan las actividades de agricultura urbana. Cuando se realizan monitoreos de actividades agrícolas, los mismos corresponden a las esferas de los departamentos de agricultura o salud, mientras que los servicios de extensión son proporcionados primordialmente por los departamentos de agricultura y veterinaria.

El objetivo último de un plan urbano es crear una ciudad habitable - relativamente libre de conflictos entre los residentes y los usos, que satisface las necesidades de los ciudadanos y conserva los recursos naturales. El rol de la agricultura urbana y periurbana en un plan urbano es contribuir a esos fines. La planificación urbana debería incorporar a la AUP a fin de:

- mejorar la sostenibilidad urbana
- incrementar el sistema alimentario urbano, especialmente la seguridad alimentaria
- evitar o reducir al mínimo los conflictos entre las actividades agrícolas y otras que usan los recursos

III. Asuntos Relacionados a la Integración de la AUP en la Planificación Urbana

- **Es posible que las ciudades hayan sido planificadas siguiendo una combinación de políticas**, decretos, informes, todos los cuales pueden ser interpretados de manera diferente por los diferentes planificadores y políticos. *El reconocimiento y el interés en la producción agrícola urbana y periurbana suelen ser bajos entre los planificadores y políticos. De modo que no es frecuente encontrar un enfoque coherente con la AUP.*
- **Los políticos y la ciudadanía tienen roles importantes que cumplir** en el proceso de planificación, conformando políticas, aceptando medidas propuestas y ofreciendo recursos y apoyo para llevar a cabo e implementar la política de planificación. *Frecuentemente, grupos y familias de ciudadanos se dedican a la AUP como una*

actividad informal. La naturaleza ilegal y encubierta de la AUP les impide elevar el tema ante los funcionarios y políticos.

- **Los medios de los planificadores suelen ser indirectos**, intentando regular los sistemas de uso de la tierra para alcanzar objetivos sociales, económicos y ambientales mediante restricciones en las acciones de elección de los propietarios sobre su tierra. *Los conflictos entre los usos agrícolas y otros seguirán sin resolverse si una falta de cumplimiento y control hace que la planificación de la AUP no sea efectiva. Además, las áreas más apropiadas para las actividades agrícolas pueden haber sido destinadas previamente a otros usos.*
- **Niveles más altos de gobierno y fuerzas externas** (como los que ofrecen asistencia financiera al desarrollo) **pueden invalidar, dictar o influir** en la política local que regula el uso de la tierra. *Los agricultores urbanos suelen poseer escasos derechos de tenencia sobre la tierra (y el agua) que usan para la agricultura y son expulsados por el desarrollo de la tierra.*

El sistema alimentario urbano no está suficientemente reflejado en el proceso de planificación urbana en muchos países hasta el momento. El sistema alimentario urbano se relaciona con muchos otros sistemas urbanos - principalmente la agricultura, la economía y sistemas ecológicos. Los habitantes de las ciudades no son receptores pasivos de alimentos. En muchos lugares están participando activamente en su producción. La planificación urbana debería incorporar consideraciones sobre la seguridad alimentaria familiar y las condiciones de nutrición, investigación agrícola y fuerzas económicas. Otros componentes que también requieren una adecuada planificación urbana son comercialización y distribución de alimentos desde las zonas rurales hacia y dentro de las ciudades.

Un primer paso hacia una buena planificación consiste en definir esta compleja interacción e informar a todas las partes interesadas. Este proceso de integración ha sido llevado a cabo y aplicado en algunas ciudades y países, y se puede aprender de estas experiencias y hacer los ajustes necesarios para amoldarla a las circunstancias locales. Un objetivo de esta conferencia es compartir las experiencias de las ciudades que han intentado integrar la agricultura en la planificación urbana. En la mayoría de las ciudades del mundo se conoce poco sobre la magnitud real en la que las áreas urbanas se utilizan para fines agrícolas. Son escasos también los datos sobre la distribución espacial de la agricultura urbana en las ciudades. Le invitamos a enviar sus contribuciones describiendo estas experiencias y necesidades.

Las percepciones negativas (justificadas e injustificadas) sobre la AUP mantenidas por los diversos actores en el proceso de planificación se deben superar mediante una combinación de educación puntual y persuasiva, demostración y participación. Lo que también se puede discutir entre los grupos de interés y funcionarios encargados de elaborar las políticas son sus ideas sobre la ciudad en la que viven, las actividades que conviene realizar en la ciudad, y la manera en que se puede responder a las reales necesidades de los miembros de la comunidad.

Los planificadores implementan la política empleando instrumentos como la disposición de zonas para el uso de la tierra, ordenanzas, evaluaciones, inversión de capital, control de la subdivisión y diversos instrumentos económicos. Pero la integración de la AUP requiere traspasar los enfoques tradicionales de planificación. Nuevos instrumentos podrán aumentar el conocimiento de la AUP y sus interacciones con otros sistemas urbanos. Los Sistemas de Información Geográfica (GIS en sus siglas en inglés) son una herramienta que puede proporcionar algunos de los datos básicos sobre la agricultura urbana. El uso de GIS ofrece la conversión de una base de datos de terrenos urbanos en una base de datos de planificación urbana. La superposición de mapas, ampliamente usada para propósitos de planificación urbana, es probablemente la herramienta más práctica para la planificación y la

toma de decisiones. Los encargados de la toma de decisiones también pueden simular los efectos de diferentes escenarios de planificación empleando datos de GIS.

IV. Disponibilidad, acceso y calidad utilizable de la tierra

Históricamente, el apoyo público para el acceso de los pobres a los terrenos urbanos para producción de alimentos, ha surgido de razones económicas y culturales (asignación de parcelas/huertos para el cultivo). En el período postbélico, ejemplos de agricultura urbana incluyen las reformas de Gorbachov en Rusia, las 'zonas verdes' de Mozambique, los 'hidropónicos' cubanos, los huertos escolares de Mongolia, las pequeñas granjas urbanas provinciales en Sudáfrica y 'huertas comunitarias' en Francia y Estados Unidos.

Dos principios han guiado estas experiencias en agricultura urbana:

- I. El derecho humano de producir alimentos y por lo tanto la responsabilidad pública de proveer acceso a la tierra para los pobres en lugares apropiados (huertos y parcelas asignados, etc.)
- II. El derecho humano de acceso a recursos naturales, derecho de uso del antiguo propietario (preceding property) o derechos de usufructo. Estos últimos establecen que cualquier ciudadano tiene el derecho a cultivar o criar animales en terrenos baldíos, considerando que dicha tarea agropecuaria no disminuya el valor de la propiedad para el que ejerce la propiedad o tenencia de la tierra.

A pesar de las tradiciones en algunos países, debe distinguirse entre acceso a la tierra y disponibilidad de terrenos; la tierra puede estar disponible o presente en una ciudad pero no accesible a los granjeros debido a restricciones políticas o sociales en su uso o redistribución. Por lo general, la agricultura en áreas urbanas sufre mayores presiones ecológicas y económicas que la agricultura rural, requiriendo una producción más intensiva y mejor controlada para mantener la competitividad y la seguridad.

Cuando se restringe la disponibilidad de la tierra, los agricultores urbanos suelen ser oportunistas y encuentran maneras de aprovechar con creatividad las más mínimas parcelas o franjas de tierra y agua. Esto lleva a la actividad agrícola en tierra reservada originalmente para otros fines o tierras que representan riesgos y no son aprovechables, o terrenos que han sido abandonados o contaminados por los antiguos usuarios, en algunos casos sin que el agricultor tuviera consciencia del riesgo. Este uso oportunista puede resultar en una producción y procesamiento no regulados, lo que puede representar riesgos para el consumidor. Los planificadores pueden asistir a las familias pobres para acceder a tierras de cultivo en la ciudad de varias maneras:

- granjas reciclables (en basurales/vertederos y debajo de la depuradora de aguas residuales)
- granjas de conservación de recursos naturales (colinas empinadas, valles inundables, sobre acuíferos)
- uso de edificios (techos, paredes, balcones, cuartos) para la producción de alimentos (edificios "comestibles")
- uso integrado de jardines familiares, patios, etc. Para la producción de alimentos y fines estéticos (paisajes "comestibles")
- uso secundario de tierras institucionales y públicas (granjas a lo largo de las vías de ferrocarril, bajo líneas eléctricas, en el parque, granja en la base militar, huerto escolar, accesos a campos de golf o a aeropuertos)
- sociedades mixtas público-privadas entre empresas, consejos municipales, empresas estatales y agricultores urbanos y periurbanos podrían servir de vehículo para establecer actividades agrícolas estables en las ciudades y sus alrededores.

Los planificadores urbanos pueden contribuir a estas oportunidades identificando zonas apropiadas para la agricultura, estimulando el desarrollo infraestructural necesario para los agricultores e implementando medidas de protección para proporcionar seguridad sobre la tierra. Existen muchos enfoques creativos para estas medidas, entre ellos intercambios, convenios de alquiler a largo plazo y propiedad comunitaria.

V. Incremento del Uso Agrícola Beneficioso en Areas Urbanas

Políticas

La AUP ha obtenido resonantes éxitos en respuesta a cambios de política nacional y crisis económicas desde 1980 (Tanzania, Zimbabue, Sudáfrica, Cuba, Rumania, Rusia, Malasia). Muchas ciudades han aplicado exitosamente políticas favorables a la AUP (Newark, N.J., Toronto, Sao Paulo, Bagdad, Durban, Kampala, Moscú). Algunas ciudades han revertido sus políticas a favor de la agricultura urbana (Lusaka, Nueva York). Otras, por su parte, han estudiado la posibilidad de aplicar políticas a favor de la AUP y decidieron abstenerse (Ciudad del Cabo).

Los funcionarios y planificadores urbanos necesitan una gama de estrategias y herramientas a su disposición para implementar políticas inteligentes sobre el uso agrícola de la tierra. También necesitan obtener información sobre los costos y la viabilidad en caso de incorporar la agricultura como un uso viable de la tierra en la ciudad, así como los costos y la viabilidad de una decisión contraria.

Un enfoque exitoso para estimular la integración de la AUP en el gobierno de la ciudad requiere tomar en consideración los siguientes aspectos:

- Establecer e institucionalizar mecanismos para una efectiva coordinación de actividades de agricultura urbana y participación directa de grupos de interés en la planificación e implementación
- Designar a una parte interesada para ejercer la coordinación y obtener el acuerdo de todos los grupos de interés sobre el mandato
- Proporcionar un marco legal para las actividades de la AUP
- Regular el acceso a la tierra y el agua así como los residuos orgánicos urbanos y aguas residuales
- Definir normas ambientales y de salud para la AUP - definiendo las normas mínimas de calidad para los suelos de labranza y agua de riego, y normas de salud adaptadas a los consumidores finales
- Institucionalizar procedimientos administrativos (con el énfasis en el nivel comunitario) para acceder a los mencionados recursos
- Institucionalizar procedimientos para monitorear efectos positivos y negativos de la AUP con respecto a las condiciones sociales, económicas y ambientales y definir órganos responsables
- Establecer procedimientos para verificar el cumplimiento de la ley sobre asuntos concernientes a la AUP

Planes de Acción

La Agricultura Urbana y Periurbana se practica incluso sin el apoyo oficial. Generalmente se lleva a cabo sobre una base más bien individualista, más frecuentemente en la zona gris entre la legalidad y la ilegalidad. No existen servicios técnicos y de infraestructura disponibles, pero nadie los espera. El resultado puede ser que los agricultores no se ajusten a las normas y regulaciones, por ejemplo, usando agua de riego contaminada y medidas insalubres de protección de cultivos. La situación cambia cuando los agricultores articulan sus exigencias o los funcionarios que elaboran o implementan las políticas son atraídos por

la AUP. A fin de convertirse en un interlocutor respetado en las discusiones, los explotadores tienen que organizarse. Deben desarrollar una visión para su actividad o, de otro modo, estrategias desarrolladas por investigadores o políticos serán impuestas sobre ellos. Deben aprender a expresar su exigencia de servicios gubernamentales, pero también de asumir sus obligaciones como residentes urbanos y miembros de una comunidad (soportar los potenciales efectos negativos de la AUP). Esta transformación de actividad informal en una respetada oportunidad de empleo puede ser facilitada por un plan de acción que incremente las probabilidades de apoyo de parte de los políticos.

La Planificación es previsión y visión de futuro

La planificación implica adelantarse a lo que va a venir, cambios, prevención de crisis y visiones del futuro diseño de las ciudades. La planificación implica pronosticar o proyectar poblaciones urbanas y requerimientos de tierra en el futuro para vivienda, industrias, comercio, oficinas, instalaciones públicas, transporte, espacios verdes, etc. Para estimular el pensamiento creativo sobre todos los desarrollos posibles, es útil esbozar algunos escenarios posibles para la ciudad a 10, 20 o 50 años a partir de ese momento.

Un elemento aún más importante de previsión es tomar medidas preparatorias coherentes con el Desarrollo Urbano Sostenible. La agricultura urbana y periurbana aún no ha sido plenamente reconocida como un factor importante en el desarrollo sostenible de la ciudad. Por ello, es necesario integrar la AUP en programas y mejores prácticas en planificación urbana y regional y los últimos conceptos de desarrollo urbano sostenible. El "Programa Urbano Sostenible" de Hábitat/CNUAH (siglas de Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos), es un programa continuado que podría apoyar la integración de la agricultura urbana y periurbana en los procesos de planificación urbana.

VI. Preguntas para la discusión

Esta conferencia consistirá de tres sesiones de discusión. Para cada una de ellas hemos formulado preguntas abiertas. Le invitamos a presentar otras preguntas que podrían servir de tema de discusión. Junto a sus contribuciones a las discusiones en cada ronda, también tenemos interés de recibir estudios de caso, 'buenas prácticas', documentos y vídeos temáticos, que serán publicados en el mercado de información (en la sección *planificación urbana*).

Para motivar la discusión en la Primera Sesión de la e-conferencia (del 21 de agosto al 1 de septiembre) referente a la información e investigación sobre el tema de la AUP y planificación urbana, le invitamos a considerar las siguientes preguntas:

- ¿Hay un lugar para la agricultura en la planificación del uso de la tierra urbana y el desarrollo urbano sostenible?
- ¿Dónde se concentran las actividades de la AUP y por qué (por ejemplo, qué tipos de suelos se dedican a la agricultura? ¿Cuál es la disponibilidad y calidad del agua ¿Cuál es la distancia a los mercados)?
- ¿Qué impactos tiene la AUP en sus vecinos? ¿Qué actividades son las más compatibles con la AUP?

Para la discusión en la Segunda Sesión (del 2 al 16 de septiembre) sobre las opciones de políticas para la AUP y planificación urbana, le invitamos a considerar las siguientes preguntas:

- ¿De qué manera se ha integrado la AUP con éxito en la planificación urbana? ¿Por qué tuvieron éxito estas experiencias? Si fracasaron, ¿de qué manera y por qué lo hicieron?
- ¿Qué políticas permiten el uso seguro de tierras públicas subutilizadas para la AUP?

- Mencione algunos ejemplos de las maneras en las que se deberían incorporar políticas para la agricultura a otros planes urbanos y actividades sectoriales.

Para la discusión en la Tercera Sesión (del 17 al 30 de septiembre) sobre los planes de acción para la AUP y planificación urbana, le invitamos a considerar las siguientes preguntas:

- ¿Qué partes interesadas deberían estar involucradas en el desarrollo de un plan que incluye la AUP?
- ¿Qué principios de planificación deberían aplicarse para integrar la AUP a la planificación urbana?

VII. Referencias Seleccionadas

Jac Smit (TUAN), 2000; "Background paper main - theme UPA and urban planning" (preparado para este conferencia electrónica)

Leo van den Berg (ALTERRA), 2000; "Paper for the CGIAR SIUPA Action Plan Development Workshop South East Asia Pilot Site, Hanoi, 6-9 June 2000, Peri-urban agriculture and urban planning".

Sonja Quon (CFP Series, IDRC), 1999; Planning for Urban Agriculture: A Review of Tools and Strategies for Urban Planners, Cities Feeding People (CFP) Report, 28. Ottawa. IDRC sitio web: http://www.idrc.ca/cfp/factsq_e.html.

Petra Jacobi, Axel Drescher, Jörg Amend (GTZ, University Freiburg), 2000; Urban Agriculture: Justification and Planning Guidelines. GTZ, Eschborn. Publicado parcialmente en: RUAF - Newsletter, Vol. 1, No. 1, June 2000.

Stefan Dongus & Axel Drescher (University of Freiburg), 2000; "La aplicación de Sistemas de Información Geográficos (GIS) y Sistemas de Posición Global/Global Positioning Systems (SPG/GPS) para trazar un mapa de actividades agrícolas urbanas y el espacio abierto en ciudades". Presentación al Taller "La Agricultura Urbana en las Ciudades del Siglo XXI", Hotel Hilton Cólón en Quito, Ecuador, 16 al 21 de abril de 2000.

Axel Drescher & David Iaquina (Universities of Freiburg, Nebraska Wesleyan), 1999; "Urban and peri-urban Agriculture: A new challenge for the UN Food and Agriculture Organisation (FAO)". FAO – Informe interno. Rome.