



CGLU
Comisión

Inclusión Social,
Democracia Participativa
y Derechos Humanos

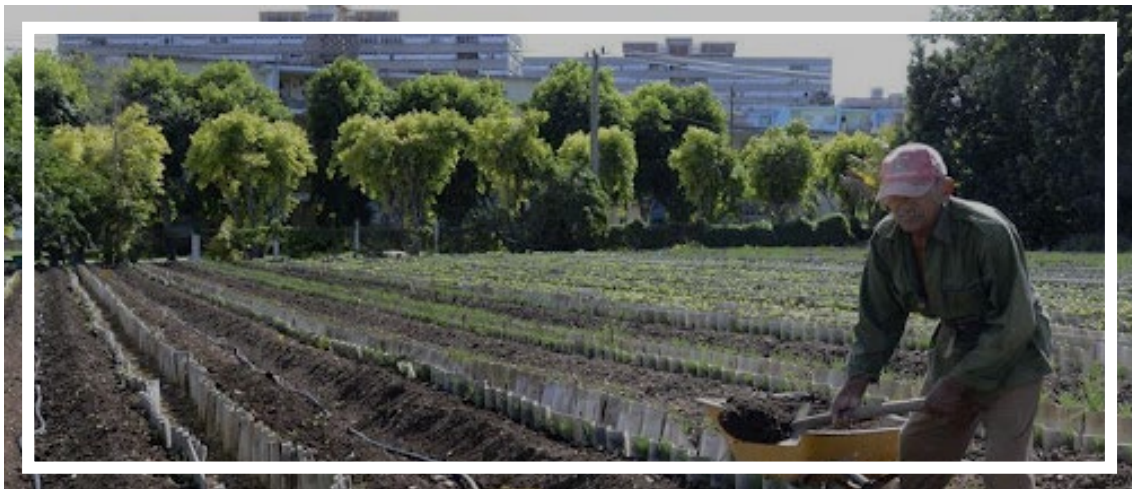
Observatorio
Ciudades Inclusivas

«POLÍTICA DE AGRICULTURA URBANA»

La Habana, Cuba

Período de implementación: 1998 (lanzamiento) | Estudio de caso escrito en 2010

La Política de Agricultura Urbana de la ciudad de La Habana iniciada oficialmente en 1998 con la creación del Grupo Nacional de Agricultura Urbana tiene un antecedente en la producción espontánea de alimentos realizada por la población a partir de la crisis alimentaria vivida durante el período Especial como resultado de la caída de los países socialistas a inicios de la década de 1990. Creada para producir alimentos para abastecer a la población de la ciudad ha mostrado cómo es posible desarrollar una política permanente que promueva la producción urbana de alimentos más allá de las crisis. Financiada con recursos públicos y trabajo de los agricultores urbanos, a lo largo de los años ha recibido financiamiento de al menos 11 agencias e instituciones de cooperación internacional. Los resultados incluyen una gran diversidad de programas y acciones de producción pecuaria y de hortalizas, hierbas medicinales, frutales, forestales, flores y ornamentales. Si bien los logros son muchos y muy variados, la actividad debe superar diversos obstáculos como la producción de insumos de calidad para soportar el cambio de escala (abonos, fitopatógenos, etc.).



El **Observatorio Ciudades Inclusivas** fue lanzado en 2008 de parte de la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos con el objetivo de crear un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. La iniciativa fue desarrollada con el apoyo científico del profesor Yves Cabannes (University College de Londres) y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra. En el presente, el Observatorio contiene más de sesenta estudios de caso desarrollados principalmente entre 2008 y 2010. A pesar de que muchos de estos estudios se refieren a políticas ya finalizadas, estos aún tienen mucho que ofrecer: desde capitalizar los conocimientos realizados por otros gobiernos locales hasta conocer formas alternativas sugerentes desde las cuales abordar retos de inclusión social de forma local.

Contexto

Contexto local

La República de Cuba es conocida por sus elevados índices de desarrollo humano basados en una amplia cobertura de salud, educación y servicios básicos ocupando el lugar 51 (IDH 0,863) (PNUD 2010).

La Provincia de La Habana o Ciudad de La Habana es su capital y el centro político-administrativo y económico de la isla. Con poco más de 2 millones de habitantes (100 por ciento urbanos) concentra el 19 por ciento de la población del país en un territorio relativamente pequeño. Si bien Ciudad de la Habana no posee población rural, la agricultura es una actividad importante que en 2009 alcanzó las 3.537 miles de toneladas (83 por ciento de hortalizas), mostrando la importancia de la producción urbana y periurbana de alimentos.

La agricultura urbana, iniciada formalmente en 1997, es una actividad muy importante que ocupa a miles de personas y contribuye fuertemente a la producción de hortalizas. Surgida como respuesta a la crisis alimentaria luego de la caída del bloque socialista en la década de 1990, la agricultura urbana ocupa una gran diversidad de espacios urbanos y desarrolla variados sistemas de producción de base agroecológica como los organopónicos, huertos intensivos y cultivos semiprotegidos que producen anualmente más de 100 mil toneladas de hortalizas y condimentos frescos (GONZALEZ y otros 2010).

En los últimos dos años, la crisis alimentaria se agudizó impactando fuertemente en América Latina que aumentó el número de desnutridos llegando a niveles similares a los de los años 1990, con unos 52 millones de personas (FAO 2009). Cuba es el país con mayor disponibilidad de energía alimentaria por habitante con 3.280 Kcal/por persona/por día, incrementando en un 20 por ciento su porcentaje en los últimos 15 años (1990-2005). La agricultura urbana ha contribuido significativamente en este resultado.

Contexto de gobierno y descentralización

La Resolución N° 208/98 del Ministerio de Agricultura crea, en 1998, el Grupo Nacional de Agricultura Urbana con funciones de dirección, asesoría y control de las actividades de agricultura urbana en el país, integrado por representantes de los Ministerios de Agricultura, Educación Superior, Educación, Fuerzas Armadas Revolucionarias, Interior, Ciencia Tecnología y Medio Ambiente y el Instituto Nacional de la Reserva Estatal. Esta resolución reconoce, por primera vez, las contribuciones de la agricultura urbana a la producción de alimentos para las ciudades, pueblos y asentamientos de Cuba. Ese mismo año, la Carta Circular del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros N° 03/98 ratifica la importancia que tiene para el gobierno cubano la producción urbana y periurbana de alimentos encomendando al Ministerio de la Agricultura la organización de la producción de hortalizas *“con el objetivo de alcanzar no menos de 300 gramos diarios per cápita y satisfacer las demandas del consumo social, el turismo y la exportación.”* Los Consejos de Administración Provinciales asumen la organización en el territorio de la producción con la tarea de identificar los espacios disponibles para la producción.

En 1999, el esquema de ordenamiento territorial de Ciudad de La Habana elaborado por la Dirección Provincial de Planificación Física incluye la agricultura urbana como una actividad permanente diferenciada en el tipo de actividad dependiendo de la zona en la que se desarrolle. La planificación prevé un desarrollo diferenciado de los subprogramas de agricultura urbana desde *“la silvicultura en parques urbanos”* en la zona central, pasando por los *“organopónicos, huertos, parcelas y patios para el cultivo de hortalizas, plantas medicinales y condimentos, flores*

y plantas ornamentales y la actividad cunícola y avícola” en la zona intermedia, hasta la actividad más periurbana en la zona periférica de la ciudad. En 2001, la Resolución Conjunta N° 1/01 promueve la incorporación de la producción urbana y periurbana de alimentos en los círculos infantiles (casitas infantiles). Una medida clave para lograr el desarrollo de la actividad llega en 2002 con la Resolución N° 40/02 emitida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que autoriza “la suspensión de la relación laboral de los trabajadores pertenecientes a las categorías ocupacionales obreros y técnicos que, procedentes de cualquier sector o actividad económica en la Provincia de la Habana, se incorporan a la labor de Agricultura Urbana, hasta por un período de 2 años” sin que esto implique pérdidas en la carrera o actividad profesional.

Adicionalmente, un conjunto de resoluciones y decretos aprobados entre 1990 y 2010 abordan temas tales como la organización social de los agricultores a través de Cooperativas de Producción, las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS), la entrega de tierras ociosas a los agricultores urbanos, el ordenamiento en la cría de animales porcinos en los límites urbanos de la ciudad, porcinos para las fincas estatales y la promoción de la forestería urbana. Actualmente, el Programa Nacional de Agricultura Urbana incluye 28 subprogramas que abarcan los diferentes aspectos productivos, de comercialización y agregación de valor y de conservación de los recursos naturales organizados en subprogramas pecuarios, de cultivos y de apoyo.

Subprogramas pecuarios	Subprogramas de cultivo	Subprogramas de apoyo
1. Apícola	8. Hortalizas y condimentos frescos	20. Control, uso y conservación de la tierra
2. Avícola	9. Plantas medicinales y condimentos secos	21. Abonos orgánicos
3. Cunicultura	10. Plantas ornamentales y flores	22. Semillas
4. Ovino-caprino	11. Frutales	23. Riego y drenaje
5. Porcino	12. Arroz popular	24. Alimento animal
6. Acuícola	13. Forestales, café y cacao	25. Comercialización
7. Ganado mayor	14. Plátano popular	26. Pequeña agroindustria
	15. Raíces y tubérculos tropicales	27. Capacitación
	16. Oleaginosos	28. Integración agroecológica
	17. Frijoles	
	18. Maíz y sorgo	
	19. Cultivo semiprotegido	

Contexto social

Con 11.240.841 habitantes (ONE 2010), la República de Cuba es la principal isla del Caribe.

Ciudad de la Habana (Provincia de La Habana), fundada en 1519 por los españoles, es su capital y el centro político administrativo y económico de la isla. Con una superficie es de 272 km² y una población de 2.141.993 mil habitantes, 51,8 por ciento de mujeres (ONE 2010) representa el 19,1 por ciento de la población total del país (densidad poblacional de 2.970,8 habitante/km²). Ciudad de La Habana cuenta con 15 municipios y el 100 por ciento de su población es urbana, lo que impacta en el desarrollo de las actividades agrícolas.

Según datos oficiales, en 2009 el número de trabajadores ocupado en Ciudad de La Habana alcanzó las 925.608 personas sobre población en edad de trabajar de 1.292.423 personas considerando tanto al sector estatal como al no estatal (cooperativo, empresas mixtas y sector privado) (ONE 2010). La Habana posee un clima tropical con una temperatura media anual de 25°C, una humedad relativa del 79% y una precipitación promedio anual de 1.400 mm, lo que la coloca como una ciudad con buenas condiciones para la agricultura urbana tropical.

Para 2009, la producción total de hortalizas de La Habana alcanzó las 285.166 toneladas que comparadas con las 20 mil toneladas anuales producidas en 1997 muestran un avance significativo (GONZALEZ y otros 2010). Vale la pena mencionar que a nivel nacional, entre enero y noviembre de 2010, la agricultura urbana cubana produjo 1.230.300 toneladas de alimentos.

Desarrollo de la política

La Política de Agricultura Urbana de Ciudad de La Habana articula componentes: i) productivos y ambientales (con una fuerte preocupación por el aumento de la productividad bajo un esquema libre de insumos de síntesis química), ii) sociales y laborales (facilitando la movilidad de mano de obra calificada de otros sectores de la producción y la organización de los/as agricultores/as urbanos/as en cooperativas), iii) de uso del suelo y planificación territorial (identificando la necesidad de incorporar la agricultura urbana como un uso de suelo permanente minimizando el impacto de los espacios ociosos en la ciudad) y, iv) de seguridad alimentaria y nutricional (identificando la importancia de contar con alimentos de calidad en sectores clave como la alimentación de niños y madres, además del conjunto de la población). Los 28 Sub Programas que se desarrollan como parte del Programa Nacional de Agricultura Urbana muestran la visión holística que tiene la política cubana.

Antecedentes y trayectoria

A partir del triunfo de la Revolución en 1959, Cuba promovió planes agrícolas extensivos basados en el uso de maquinaria mecanizada e insumos químicos que llegaron a producir alimentos para cuatro veces la población de la isla. A inicios de los años 1990 con la caída de los países del bloque socialista cuyos mercados representaban el 80 por ciento del comercio exterior, Cuba inicia el denominado Período Especial, caracterizado por la falta de insumos, bienes y alimentos. En Ciudad de La Habana, la población comenzó a sembrar especialmente hortalizas en forma espontánea motivados por ONG y algunas autoridades municipales. Como relata Eugenio Fuster, promotor de la institucionalización de la agricultura urbana en la ciudad “*fue un gran momento el poder exponer la concepción de la agricultura en la ciudad al compañero Raúl Castro que recorrió áreas agrícolas de la capital, el 27 de diciembre de 1997, día que posteriormente se instituyó como Día Nacional de la Agricultura Urbana.*” Este movimiento hizo que las autoridades pensarán en la importancia de contar con un Programa específico para la agricultura urbana oficializado en 1998 con la creación del Grupo Nacional de la Agricultura Urbana. Por las características cubanas, la actividad es promovida por los distintos niveles de gobierno (Ministerio de la Agricultura y Gobierno Provincial de La Habana) y articulada a asociaciones y ONG en la ciudad.

Objetivos de la política

La política provincial de agricultura urbana tiene por objetivo producir, sin el uso de insumos de síntesis química, alimentos de buena calidad para mejorar la dieta de la población, fuertemente impactada por la crisis económica derivada de la caída de los países socialistas, utilizando terrenos baldíos (vacíos urbanos) y aprovechando los recursos disponibles en la ciudad (suelo, materia orgánica, agua). Con el paso de los años, la transformación y diversos canales de comercialización han sido incorporados como parte de la agricultura urbana de la ciudad.

Desarrollo cronológico e implementación

Desde 1998 con la creación del Grupo Nacional de Agricultura Urbana, Ciudad de La Habana cuenta con una Política de Agricultura Urbana. Surgida como una respuesta a la crisis alimentaria y de producción derivada del Período Especial en los años 1990, la actividad se fue consolidando hasta transformarse en una actividad permanente que involucra una gran diversidad de espacios y a más de 26 mil agricultores urbanos (IPES/ACTAF 2010). La incorporación temprana (en 1999) de la actividad en el ordenamiento del territorio permitió su desarrollo como una actividad permanente. Posteriormente, la posibilidad de contar con capital humano técnico y profesional para atender los distintos subprogramas (en 2002) y la implantación de un sistema salarial de estimulación a los productores contribuyó a consolidar la actividad al favorecer la disponibilidad de recursos humanos calificados. La permanente cesión de espacios vacantes garantizó suelo apto para la actividad y el contar con el Programa Nacional (con sus 28 subprogramas) permitió desarrollar los aspectos productivos, de transformación y comercialización y de gestión de los recursos básicos (agua, suelo, insumos).

Actores, beneficiarios y metodologías participativas

Agentes implicados

El diseño de Política de Agricultura Urbana de Ciudad de La Habana ha sido responsabilidad del Ministerio de la Agricultura y del Gobierno Provincial. Sin embargo, a lo largo de los años, se ha contado con diversos apoyos provenientes de organizaciones cubanas e internacionales. Como explica Eugenio Fuster, delegado del Ministerio de la Agricultura en la Ciudad de La Habana (entre 1994 a 2004) fue *"imprescindible el apoyo del gobierno de la capital y del Partido Comunista, que abrazaron la idea, después se sumaron otros organismos y los proyectos de colaboración internacional."* A lo largo de los años se ha trabajado con proyecto de colaboración de Agro Acción Alemana, Veterinarios Sin Fronteras, OXFAM Internacional, EZE Alemania, Movimiento Laico de América Latina, HIVOS de Holanda, Pan para el Mundo, Terranova, ECHO, el Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe de Hábitat-PNUD, IPES Promoción del Desarrollo Sostenible además de numerosas diputaciones y alcaldías europeas. Entre las asociaciones cubanas que han servido de contraparte se encuentran la Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF), la Asociación Cubana de Producción Animal (ACPA), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), el Consejo de Iglesias de Cuba y la Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre.

Beneficiarios

Desde el inicio, la política buscó beneficiar al conjunto de la población en el consumo de alimentos de calidad, con foco en los niños, madres y gestantes. Por su parte, los/as agricultores/as urbanos/as fueron en un comienzo, trabajadores estatales y población en general interesada en producir alimentos en áreas urbanas. Con el paso del tiempo y los estímulos laborales y salariales para los/as agricultores/as urbanos/as, la actividad se ha extendido a otros

sectores de la población como profesionales y técnicos. Hoy existen 22.700 agricultores urbanos en la ciudad.

Procesos de participación implementados

En el modelo cubano, la participación de los diversos sectores de la sociedad se realiza a través de sus organizaciones representativas (profesionales, técnicos, etc.) y de las organizaciones de masas (mujeres, jóvenes, campesinos, etc.) y, en todos los casos, en coordinación con las políticas públicas promovidas por los diferentes niveles del gobierno. En este contexto, la Política de Agricultura Urbana de la Ciudad de La Habana, siempre ha tenido como uno de sus pilares la más amplia participación política y social. La conformación en 1998 del Grupo Nacional de Agricultura Urbana muestra el carácter multiactoral e inter disciplinario con el que se construyó dicha política. El Grupo cuenta con la participación 4 ministerios, las Fuerzas Armadas Revolucionarias y 15 instituciones científicas y entidades vinculadas al sector agropecuario.

Algunas asociaciones como la Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF), la Asociación Cubana de Producción Animal (ACPA) o la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) son actores clave en la implementación de la Política de Agricultura Urbana de la ciudad implementando acciones y canalizando fondos de la cooperación internacional. Bajo el principio de *“descentralizar hasta el punto de no perder el control y centralizar hasta el punto de no matar la iniciativa”* se promovió la producción en el barrio, por el barrio y para el barrio motivando la participación de miles de personas interesadas en sumarse a la actividad. Adicionalmente, las diversas formas en las que se organizan los huertos (Unidades Básicas de Producción, Cooperativas de Créditos y Servicios, etc.) tienen modelos participativos de gestión con una dirección colectiva y la socialización de los resultados entre los/as agricultores/as urbanos/as.

Proceso de institucionalización y financiación

Procesos de institucionalización

La institucionalización de la Política de Agricultura Urbana de Ciudad de La Habana articula un marco legal de más de 18 Resoluciones Ministeriales, Decretos, Circulares y Leyes que abordan los diversos temas de la agricultura urbana (ver *Contexto de descentralización gubernamental*).

Financiamiento

El financiamiento de la política es público, si bien la cooperación internacional mantiene una activa presencia financiando proyectos y acciones concretas de agricultura urbana en la ciudad. No se dispone de montos sobre el financiamiento de la política.

Resultados y reflexiones

Resultados y logros

Principales logros y resultados

A 2009 la Política de Agricultura Urbana de Ciudad de La Habana incluye como resultados/impactos (GONZALEZ y otros 2010):

Volumen de la producción: 285.166 toneladas de hortalizas producidas/año 2009.

Infraestructura para la producción: 13 granjas agrícolas integradas por 475 fincas; 23 Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y 6 UBPC ganaderas con 318 fincas; 15 granjas

urbanas; 160 hectáreas de cultivos semiprotegidos; 179 organopónicos de alto rendimiento; 418 huertos intensivos; 28 casas de producción de plántulas; 324 casas de cultivos protegidos; 162 autoconsumos en centros de trabajo; 92 cooperativas de créditos y servicios con 7.579 socios; 5.661 tenientes de tierras naturales no socios de cooperativas; 7.848 parceleros menores de 800 m²; 34.970 patios en casas; 5 unidades silvícolas formadas por 126 fincas integrales forestales; 4 granjas ganaderas con 67 fincas; 52 consultorios – tiendas agropecuarias; 3 centros de producción de materia orgánica; 7 centros para la producción de entomófagos y entomopatógenos y 40 clínicas veterinarias.

Marco legal:

- 18 Resoluciones Ministeriales, Decretos, Circulares y Leyes que abordan los diversos temas de la agricultura urbana.
- 28 subprogramas como parte del Programa Nacional de Agricultura Urbana.

Población participante: 22.700 empleos directos creados como agricultores urbanos.

Institucionalización y cooperación internacional: Al menos 11 agencias e instituciones internacionales de cooperación al desarrollo apoyando acciones y proyectos de agricultura urbana en la ciudad.

Obstáculos principales

Los principales obstáculos identificados han sido los siguientes:

- La falta de credibilidad inicial de los dirigentes sobre el potencial que tiene la agricultura urbana para la producción de alimentos, especialmente en áreas intraurbanas (como los municipios centrales de la ciudad). En un inicio los municipios que más rápidamente adhirieron fueron los de la periferia, pero la construcción de un huerto emblemático en el centro de la ciudad y el apoyo decidido de algunos funcionarios clave (especialmente de la Fuerzas Armadas Revolucionarias y del gobierno provincial) contribuyó a cambiar esta percepción.
- Contar con recursos humanos calificados (técnicos y profesionales) motivados salarialmente para dedicarse a la actividad. La solución a este obstáculo llegó con la promulgación de una Resolución Ministerial que promueve a los/as trabajadores/as estatales dedicarse a esta actividad sumado a la incorporación de estímulos económicos producto de la venta de los productos de la agricultura urbana.
- La necesidad de contar con algunos insumos clave como el compost y con una estructura provincial para la comercialización. La creación de centros de producción de compost (aún insuficientes para abastecer la demanda) y de la Empresa Hortícola Metropolitana facilitó la comercialización de los productos de la agricultura urbana en Ciudad de La Habana.

Balance final y potencial replicabilidad

Si bien el modelo cubano se apoya en condiciones y características sociales, culturales, políticas y económicas particulares (que no lo hacen fácilmente replicable en otros contextos), es posible pensar en algunas recomendaciones útiles para otros gobiernos interesados en la réplica de las actividades de agricultura urbana.

- Si bien el detonante de la agricultura urbana – que luego derivó en política – fue la crisis alimentaria sufrida durante el Período Especial en la década de 1990, la Política de Agricultura urbana de Ciudad de La Habana muestra que es posible pasar de un modelo de crisis a uno en el que la producción urbana de alimentos sea una actividad permanente en la ciudad. Para esto es clave que los planificadores urbanos identifiquen y asignen espacios para el desarrollo de la actividad y que las diferentes acciones (incluida la cría de animales) cuenten con un marco legal favorable.
- En este sentido es clave el contar con un marco legal facilitador que articule diversos componentes productivos y ambientales, de uso del suelo, de recursos humanos y de generación de ingresos. Una base legal amplia contribuye a garantizar el desarrollo de una actividad integral.
- Para que la actividad pueda desarrollarse como política pública superando la escala de proyecto (cambio de escala) es necesario contar con programas específicos (los 28 subprogramas de la Agricultura Urbana) que aborden los principales aspectos vinculados a la producción, transformación y comercialización y uso de recursos. Si bien el desarrollo de la agricultura urbana se basa en el trabajo de los agricultores, el apoyo estatal permanente es clave para el mantenimiento de la actividad brindando soportes de escala (insumos, capacitación, organización, etc.) que permitan abastecer una demanda masiva.

Para más información

Este caso fue escrito por Alain Santandreu, Asesor Regional en Gestión del Conocimiento IPES/RUAF, bajo la supervisión de la Dr. Stefania Barca del Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coímbra, Portugal, en 2010.

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU

Sitio web: <https://www.uclg-cisd.org/>

Información de contacto: cisd1@uclg.org | +34 933 42 87 70

Referencias documentales

FAO, 2009, *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y El Caribe*. FAO, Oficina regional para América Latina y El Caribe, Santiago de Chile.

Gonzalez Novo, M., Castellanos, A. y Price, J., 2010, *Testimonios Agricultura Urbana en Ciudad de la Habana*. IPES/ACTAF/OXFAM, La Habana, Cuba.

Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), 2010, *Anuario Estadístico de ciudad de La Habana 2009*. Oficina Nacional Estadística. http://www.one.cu/aed2009/03Ciudad%20Habana/esp/20080618_tabla_cuadro.htm [18 January 2011]