



CGLU
Comisión

Inclusión Social,
Democracia Participativa
y Derechos Humanos

Observatorio
Ciudades Inclusivas

«UNIÓN DE COOPERATIVAS AGROPECUARIAS»

Maputo, Mozambique

Período de implementación: 1980 (lanzamiento) | Estudio de caso escrito en 2010

La Unión General de Cooperativas Agropecuarias de Maputo (UGC, 1980) tiene una dimensión multisectorial arraigada en las capas más pobres de la sociedad, y se afirma como un sistema basado en los principios de la autogestión. Su filosofía de crecimiento se implanta en el principio de la necesidad de crear las condiciones económicas y sociales que permitan a los cooperativistas, en su mayoría mujeres, el acceso y el control de los recursos económicos y sociales, ofreciéndoles la capacitación para tomar aquellas decisiones que conllevan una mejora en el desarrollo económico y social. El escenario en el que emergió la UGC – durante el período de la independencia – fue favorable a su desarrollo, debido a que, en ese momento, el Estado promovía el movimiento cooperativo. En esa época, el cinturón verde de Maputo, fértil y productivo, fue ocupado por innumerables cooperativas que procuraban dar cuerpo a la política local concediendo poder a los individuos que residían en las ciudades. Durante la crisis económica que vivió el país, en las décadas de 1980-90, fruto de los distintos episodios de violencia que atravesaron Mozambique, las zonas verdes fueron uno de los puntales que garantizaron la seguridad alimentaria.



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 ciudad de Maputo – la capital – goza del estatus de provincia, y ostenta también el estatus de gobierno local o distrito. Esta ciudad es asimismo el principal centro económico del país.

El gobierno de este territorio se elige mediante votación. En términos de organización administrativa hay siete gobiernos locales que integran este distrito:¹ KaMpfumo, Nlhamankulu, KaMaxaquene, KaMavota, KaMubukwana, KaTembe y KaNyaka, para una población que sobrepasa el millón de habitantes.²

La Junta Municipal está compuesta por un alcalde elegido por los votantes que residen en Maputo por sufragio universal, igual, directo y secreto por un período de mandato de cinco años. La dirección de este gobierno local también está integrada por 15 concejales designados por el alcalde, los cuales son personas de su confianza política y personal.³

Considerado un país en vías de desarrollo, los indicadores sociales que la ciudad de Maputo manifiesta, a pesar de que se diferencia del resto de regiones del país, todavía se encuentran por debajo del nivel esperado de calidad de vida. Por ejemplo, la renta *per capita* es de alrededor de 942 meticales, aproximadamente unos 36 dólares americanos.

En otra medida, se observa un predominio del comercio como uno de los principales sectores de la economía, con cerca del 30% del volumen de las transacciones. Con una fuerte presencia de estructuras informales en el campo de la economía, los indicadores disponibles apuntan que, en términos de empleo, cerca del 14% de los trabajadores informales proceden de la agricultura. Tal y como refleja la tasa de desempleo, las más afectadas son las mujeres – cerca del 44,2% del total de mujeres activas.

Por cuanto se refiere a la gestión de la zona verde de la “Gran Maputo”, ésta integra dos municipios: el de Maputo y el de Matola, con un total de 1.8 millones de habitantes, de los cuales casi 40.000 se encuentran directamente involucrados en la producción y comercialización de productos agrícolas de las Zonas Verdes.⁴

Contexto de gobierno y descentralización

Mozambique es una república presidencialista, cuyo partido político con mayoría parlamentaria compone y organiza el gobierno. En términos de poder local el país cuenta con 43 gobiernos locales. Las estructuras de poder local se reintrodujeron en el país a finales de la década de los 90, cuando el país se transformó en una democracia multipartidista.

Tras la independencia en 1975, las medidas del gobierno de Mozambique se fundamentaron en la reestructuración social, política y económica, basándose en una opción de desarrollo que apoyaba la extensión del sector cooperativo y el apoyo a la pequeña agricultura familiar, que era la predominante en el país. No obstante, en el ámbito agrícola finalmente prevaleció una producción mecanizada que buscaba una alta productividad.

¹ Éstos se subdividen a su vez en barrios y urbanizaciones.

² Datos del último censo de población consultado en http://www.ine.gov.mz/populacao/projeccoes/proj_maputo_Cidade/ppq04.

³ Para más información ver <http://www.cmmaputo.gov.mz/>.

⁴ Las Zonas verdes de ambos municipios abarcan cerca de 45 mil hectareas.

A lo largo de la década que siguió a la independencia, el gobierno promovió otras medidas de ajuste entre los ideales nacionales de desarrollo y las peculiaridades regionales del país, a fin de facilitar que los centros de producción locales fuesen preservados y estimulados para el desarrollo y el aumento de productividad.

Dada la crisis económica que el país atravesó a partir de principios de la década de los 80, fruto de la combinación del aumento del conflicto armado interno y de las presiones políticas y económicas de la vecina Sudáfrica del Apartheid, Mozambique fue obligada a reformular su política económica, y a finales de los años 80, se adhirió a las instituciones de *Bretton Woods*. La adhesión a los programas de reajuste estructural en el campo del desarrollo socioeconómico, promulgadas por el Banco Mundial y por el FMI, representaron profundas transformaciones en los planes de desarrollo, exponiendo cada vez más las discrepancias sociales y económicas inter e intrarregionales.

Antigua colonia de Portugal, Mozambique obtuvo su independencia en 1975. Las experiencias políticas de las primeras décadas afectaron profundamente a los espacios urbanos. La sucesión de situaciones que comportaban violencia armada llevó a muchos ciudadanos a buscar refugio en las grandes urbes, como fue el caso de Maputo, la capital del país.

A pesar de que, a partir de 1994,⁵ se (re)introdujeron los poderes locales elegidos democráticamente, los vínculos entre las distintas esferas de poder y la sociedad civil aún son objeto de fuertes discusiones. La delimitación de posibles articulaciones político-administrativas que viabilicen el proceso de descentralización del poder de manera que se pueda hacer frente a la pluralidad de las necesidades sociales de cada localidad es uno de los temas centrales de esas discusiones.

Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política: Municipal y Provincial

Contexto social

La ciudad de Maputo se encuentra rodeada por un cinturón verde que posee una buena disposición para los cultivos, principalmente para los productos de horticultura y fruticultura. El uso de este espacio ya se conocía desde hacía algunas décadas; pero después de la independencia de Mozambique (1975), este espacio, que se encontraba ocupado por pequeños y medianos agricultores colonos, se transformó en una zona de producción agrícola (agricultura familiar) primordialmente para aquellas personas en situación de vulnerabilidad social y económica, incidiendo especialmente en las mujeres. Ya en este período surgieron las primeras cooperativas que deseaban organizar la producción familiar y suplir las dificultades técnicas y financieras que asolaban la región. En 1980, el gobierno municipal creó el Gabinete de las Zonas Verdes (GZV), cuyo principal objetivo era proporcionar conocimientos administrativos y técnicos a las cooperativas y a los agricultores privados que se hallaban en esta región. Y en esa época tuvo lugar el crecimiento de varias cooperativas en la zona.

Desarrollo de la política

Especialmente a partir de la década de 70, y entre otros problemas relacionados con el desarrollo socioeconómico, el proceso de crecimiento de la población de la ciudad de Maputo y la ocupación de áreas reservadas llevó a un uso descontrolado del suelo urbano y a desequilibrios ecológicos en las áreas limítrofes.

⁵ Época en que fue aprobada la Ley de Municipios, Ley 3/94, que reintrodujo la figura del distrito como espacio de poder local urbano autónomo, elegido democráticamente. Actualmente, el país posee 43 municipios.

La Unión General de las Cooperativas (UGC) se originó en el espacio político-administrativo creado por el Gabinete de las Zonas Verdes⁶ para organizar a los agricultores en la lucha contra las dificultades de producción, tales como la pobreza y otras dificultades de autogestión. Inicialmente vinculadas a una propuesta política socialista, y a continuación, en sus primeros años, los miembros de la UGC vislumbraron la necesidad de una creciente descentralización de poderes a nivel local, lo cual la condujo a un proceso de emancipación y desvinculación de las instituciones del partido. Asimismo, cabe resaltar que, desde su formación, los miembros de la UGC son en su mayoría mujeres agricultoras, lo cual confiere a esta asociación cooperativa una perspectiva más de actuación social.

En este período, algunos problemas eran evidentes: la adecuación de nuevas formas de producción, la necesidad de incluir formas democráticas de control y gestión, la necesidad de una mayor formación de los agricultores, la creación de una estructura de contabilidad eficiente, entre otros. Por lo que, ya en 1982, tuvo lugar la primera Asamblea General de la UGC para discutir estos problemas y participar en las deliberaciones de las tomas de decisiones. De este proceso surgieron los frentes de formación de agricultores, nació un centro de apoyo financiero y técnico, y se oficializó la UGC en 1983. Cabe destacar que las mujeres fueron ampliamente incluidas, a tal velocidad, que en 1986 ya constituían cerca del 95% del total de los miembros.

En el período de 1987-1990 este proyecto conoció su madurez, la UGC realizó varias inversiones en áreas sociales y económicas e introdujo nuevas modalidades de organización en la producción, creando más espacios de participación democrática y de oportunidades para resolver los problemas que afectaban a las/los cooperativistas. En este período también tuvo lugar una alteración en el escenario económico de Mozambique debido a la desvalorización de la moneda nacional, el Metical, lo cual afectó directamente a la comercialización de los productos. Este hecho contribuyó a desmoralizar a los cooperativistas, lo cual se correspondió con un cierto abandono de la actividad cooperativista a cambio de la comercialización en el mercado local. Esta situación obligó a la UGC a replantear sus objetivos y a definir con más precisión sus puntos de actuación. Debido a este proceso se generó una mayor sensibilidad de la Unión frente a los problemas sociales que afectaban el día a día de sus miembros, así como la observación de las posibilidades de ampliación de su participación en el mercado agrícola.

En el período de 1990-2000, la UGC se consolidó como una importante institución para la emancipación social. En 1990, la UGC fue legalmente reconocida como una empresa cooperativa con personalidad jurídica, que se correspondía con 185 cooperativas, 12 uniones de zona, 5500 socios y un patrimonio registrado. La UGC operó como un holding hasta principios del 2000, llegando a ocupar, en el año 2000, la 9ª posición entre las 100 mayores empresas de Mozambique.

Objetivos de la política

Los objetivos de la UGC se han ido modificando con el paso del tiempo, ya sea debido a su carácter dinámico derivado del proceso deliberativo, ya sea debido a los desafíos que le fueron impuestos, pero siempre han estado orientados hacia las necesidades sociales de sus miembros y hacia el desarrollo de las actividades productivas.

⁶ Gabinete creado para gestionar la producción alimenticia que tiene lugar en el cinturón de Maputo y que asegura gran parte de los medios de subsistencia alimenticia de la ciudad. En el 2001, los productores agrícolas de las Zonas Verdes de Maputo producían cerca de 3.000 toneladas de hortalizas y tres millones de pollos (Madeleno y Correia 2001).

Los objetivos eran crear una plataforma que permitiese producir un suplemento alimenticio y un rendimiento adicional para minimizar las carencias de los agregados familiares, especialmente de aquellos que dependían de mujeres solteras o viudas, o bien de mujeres cuyos maridos fuesen trabajadores emigrantes en los países vecinos. No obstante, debido a las dificultades económicas, sociales y de mercado de sus miembros, la UGC amplió su campo de actuación a diversos frentes, incluyendo la alfabetización de adultos, la formación técnica en las áreas de agropecuaria y gestión, y demás cursos/inversiones en las áreas de liderazgo y cooperativismo.

Por otra parte, cabe destacar la inclusión de nuevas actividades de producción y de medios productivos, así como la utilización de las oportunidades de mercado para aumentar la comercialización de los productos de la cooperativa y la rehabilitación agrícola de las unidades ya exploradas.

En las últimas dos décadas, tras la expansión de las actividades de los diversos sectores productivos, tales como la floricultura y la comercialización de los productos frescos y procesados, la UGC se ha implicado enérgicamente en áreas sociales como la salud pública y el apoyo a la comunidad, lo cual la ha transformado en un importante agente político y social.

Desarrollo cronológico e implementación

La consolidación de la UGC como una de las mayores empresas cooperativistas de Mozambique y como un importante agente de desarrollo local procede de un proceso de constante (re)definición y optimización estructural, pero también de un proceso dinámico de autoevaluación de objetivos y resultados.

A lo largo de su historia, la UGC ha sido objeto de innumerables problemas, ya sean de orden interno, como las disputas de poder, ya sean de orden externo, como los planes de desarrollo nacionales y otras dificultades del sector económico. No obstante, su capacidad asociativa siempre ha ido por delante de las dificultades, en la medida en que las decisiones tomadas estuvieran guiadas por unos objetivos claros y factibles, y, primordialmente, fueran decididas mediante la deliberación participativa de sus miembros.

Por lo tanto, el fortalecimiento de la gestión participativa unido a la constante cualificación técnica de sus gestores, ha hecho de la UGC una empresa que hace uso de las concepciones capitalistas de mercado, para crear espacios de emancipación social en la ciudad de Maputo.

Actores, beneficiarios y metodologías participativas

Agentes implicados

Los principales agentes implicados han sido los agricultores y sus familias, puesto que siempre han sido la fuerza motriz que ha impulsado a la UGC. En este campo, cabe destacar especialmente el papel que han jugado las mujeres, pues han sido la fuerza impulsora de estas cooperativas. No obstante, el poder local, las políticas nacionales específicas y la ayuda financiera de ONG's, principalmente entre el período de inicio y consolidación, también han hecho viable la Unión.

Beneficiarios

Los principales beneficiarios son los miembros de esta asociación y sus agregados familiares, ya sea por la renta que obtienen, ya sea por los demás servicios sociales y de formación ofrecidos por la UGC. Sin embargo, debido a la sincera actuación social en las regiones donde interviene, toda la población local se beneficia de las acciones de la UGC.

Procesos participativos desarrollados

La deliberación participativa ha sido un instrumento que ha convertido a la UGC en una empresa cooperativista no capitalista y que ha permitido su desarrollo y su progreso. En la actualidad, además de las asambleas generales, que congregan a todos sus miembros para que tomen parte en el proceso de decisión de los objetivos y las metas a seguir, la gestión de la Unión se realiza de manera que aporte la participación de todos sus miembros. Estos foros, en los que la participación se efectúa de manera individual, garantizan al proceso deliberativo una perspectiva suficientemente amplia de las temáticas sociales en las zonas de actuación de la UGC.

Proceso de institucionalización y financiación

Proceso de institucionalización de la política

La UGC nace en un espacio político-administrativo creado por la intervención del poder local. No obstante, igual que durante su desarrollo y tras su oficialización y legalización, en 1990, la UGC funciona como una empresa cooperativista gestionada por sus miembros de manera participativa y descentralizada, lo cual conlleva distintas formas de tomas de decisión.

Financiamiento

Hoy en día, la UGC se autofinancia a través de su actividad productiva y es capaz, sobre todo, de generar beneficios y de garantizar un alto nivel de inversión productiva y social.

Resultados y reflexiones

Resultados y logros

Los principales resultados de la intervención de la UGC se centran en la mejora de las condiciones de vida de sus miembros y familiares. Sin embargo, lo que más destaca en su actuación es la creación de un espacio en el que puedan surgir las desavenencias de una ciudadanía socialmente restringida y fragmentada por las imposiciones económicas, para que puedan emerger formas emancipadoras de la población local, y se creen nuevas formas de relaciones en el ámbito público y a nivel familiar.

Los obstáculos a los que se enfrenta la UGC son de distinto orden, como por ejemplo, las disputas internas y las dificultades de acceso al mercado. Cabe mencionar que la UGC juega un papel importante en la incorporación de nuevas cooperativas, lo cual conlleva, necesariamente, una buena salud financiera y de gestión, y la constante modernización de las actividades y de los medios de producción.

Balance final y potencial replicabilidad

Valoración general

Esta práctica constituye una importante experiencia de uso contra hegemónico de las prácticas capitalistas, pues también genera resultados no económicos. La actuación de la UGC en la mejora del bienestar social de la población es el corazón de esta propuesta, donde sus decisiones, incluso en épocas de crisis, siempre han estado guiadas por la participación deliberativa y por los objetivos sociales y locales.

El éxito de la UGC se puede medir no sólo por sus resultados en términos prácticos, como pueden ser su rentabilidad, su patrimonio o el incremento monetario que han obtenido sus miembros,

sino también por la parte de la sociedad que se beneficia de los servicios sociales que se han prestado. Por consiguiente, cabe destacar que se ha creado el acceso al crédito productivo de las familias pobres no cooperativistas; es decir, la UGC goza de un cariz social viabilizado por la práctica de una actividad económica que, por ser deliberativa y cooperativista, ya de por sí, le otorga un carácter emancipador.

Replicabilidad y adaptación de la política en otros contextos

El éxito de la experiencia de la UGC al promover una cooperativa agrícola tuvo lugar debido a algunos factores, de entre los cuales, es posible destacar el interés del poder local por apoyar la capacidad asociativa de los pequeños agricultores, ya sea mediante instrumentos de fomento y apoyo, o mediante iniciativas legislativas; el acuerdo entre el poder público y los agricultores para usar un espacio urbano dirigido a cubrir los intereses y las necesidades de los habitantes locales; la capacidad de gestión de los agricultores y, especialmente, el posicionamiento adoptado por los miembros de la UGC para hacer de la cooperativa un instrumento de intervención económica y de inclusión social de su comunidad.

Exceptuando las cuestiones fundamentales de replicación de esta experiencia, como pueden ser la capacidad de inversión, el apoyo del poder público local y la capacidad técnica de los miembros/ gestores, los principales puntos de actuación se han enfocado en la capacidad asociativa de la población implicada y en las condiciones socioeconómicas locales.

La observación de los aspectos y de los antecedentes de formación socioeconómica de la localidad es fundamental para hacer que una experiencia de esta naturaleza pueda ser eficiente y se rija por sus objetivos. Por ejemplo, en el contexto en el cual una experiencia asociativa se desarrolla, es necesario observar cuales son las restricciones en términos sociales y económicos, y también cuales son las posibilidades de ruptura con el sistema socioeconómico capitalista.

Las experiencias efectuadas con la agricultura urbana en Maputo se encuentran marcadas por la enérgica gestión y participación de las mujeres, por la necesidad de incrementar las rentas y por el acceso a los servicios básicos de salud. La estructura administrativa de la UGC es viable, puesto que las mujeres constituyen una parte significativa de su órgano administrativo y sus acciones se apoyan firmemente en los intereses y las necesidades de la localidad.

No obstante, es importante tener en cuenta que esta experiencia es un proceso y no un método cuyos resultados son inmediatos; los resultados deben apoyarse fundamentalmente en las deliberaciones participativas de sus miembros y en el debate de objetivos y acciones relacionadas con el contexto de la localidad a lo largo del tiempo. Por lo tanto, se recomienda que la toma de decisiones se encuentre descentralizada, que sea inclusiva y tenga objetivos factibles, y que éstos se fundamenten en los intereses y los antecedentes de la localidad.

Para más información

El caso ha sido investigado y escrito por Leonardo Veronez bajo la supervisión de Maria Paula Meneses, en 2010. Ambos integran el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, Portugal.

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

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

Información de contacto: cisdp1@uclg.org | +34 933 42 87 70

Referencias documentales

Cruz y Silva, T., 2003, União Geral de Cooperativas em Mozambique: um sistema alternativo de produção? In B.S. Santos (org.), *Produzir para viver: os caminhos de la produção não capitalista*. Porto: Afrontamento.

Francisco, A.A., 2003, Reestruturação Económica y Desenvolvimento, in B.S. Santos & J.C. Trindade (org.), *Conflicto y transformación social: una paisagem de las justiças em Mozambique*. Porto: Afrontamento.

Francisco, A.A. & Paulo, M., 2006, *Impacto de la Economia Informal na Protecção Social, Pobreza y Exclusão: A Dimensão Oculta de la Informalidade em Mozambique*. Maputo: Instituto Cruzeiro del Sul, disponível em http://www.iid.org.mz/impacto_da_economia_informal.pdf.

Madeleno, I.M. & Correia, A.M., 2001, *Alleviating Poverty in Maputo, Mozambique*. Trabalho disponível em <http://www.cityfarmer.org/mozambique.html>.

Negrão, J.G. (org.), 2004, *Mercado de Terras Urbanas em Mozambique*. Maputo: Instituto de Investigação para o Desenvolvimento 'Cruzeiro del Sul', disponível em http://www.unhabitat.org/downloads/docs/5855_13515_mercado%20de%20terras%20urbanas%20em%20mo%C3%A7ambique.pdf

Republica de Mozambique, 1999, *Conselho Municipal de la Cidade de Maputo y Agence Francaise de Developpement: Pelouro de Abastecimento, Feiras, Mercados y Zonas Verdes. Plano Director para o melhoramento de los Mercados Urbanos de la Cidade de Maputo y a viabilidade de um programa de intervenção. Produto Diagnostico*. Bergman Ingerop/EGC- Groupe Huit-Atelier Pospesco.

Roth, M., Boucher, S. & Francisco, A., 1995, Land markets, employment, and resource use in the peri-urban green zones of Maputo, Mozambique. A case study of land market rigidities and institutional constraints to economic growth, *LTC Research paper 123*, disponível em <http://www.iese.ac.mz/lib/af/pub/rp123.pdf>.

Sheldon, K., 1999, Machambas in the city: Urban women and agricultural work in Mozambique, *Lusotopie 1999*: 121-140.

Sheldon, K., 2003, Markets and gardens: Placing women in the history of urban Mozambique, *Canadian Journal of African Studies*, 37(2-3): 358-395.

Wuyts, M., 2001, The agrarian question in Mozambique's transition and reconstruction, *Discussion Paper No. 2001/14*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University.