

# LA AGRICULTURA PERIURBANA EN LA AGENDA. COMPLEJIDAD FRAGMENTARIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA RECIENTE DEL CINTURÓN PRODUCTIVO ALIMENTARIO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

*BARSKY, Andrés* (\*)

## RESUMEN

En la última década, diversas iniciativas muestran una creciente visibilidad e importancia de la agricultura periurbana como tema de agenda pública. El presente trabajo se propone reflexionar acerca de la reciente implementación de políticas municipales, provinciales y nacionales que han apuntado a preservar la interfase urbano-rural de Buenos Aires. Por un lado, se destaca el activo rol de los agentes públicos, quienes han logrado que la temática se posicione en las distintas instancias estatales. Por el otro, se señala que la agenda de gestión específica de preservación del complejo periurbano se debilita, en la medida en que las agendas provinciales y nacionales sectoriales se imponen sobre las de carácter territorial. Ante la complejidad y fragmentación de las acciones desplegadas, tales experiencias conforman un verdadero cúmulo, dentro del complejo “mapa del Estado”, el cual posee un importante potencial para incidir en la protección efectiva del cinturón productivo alimentario que abastece a la Región Metropolitana.

**Palabras clave:** periurbano - mapa del Estado - agentes públicos – horticultura

(\*) Master en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO)  
Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento  
Juan María Gutiérrez 1150, (1613) Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires

@ [abarsky@ungs.edu.ar](mailto:abarsky@ungs.edu.ar)

---

**PERIURBAN AGRICULTURE IN  
ARGENTINIAN STATE'S AGENDA.  
COMPLEXITY AND FRAGMENTATION OF  
URBAN-RURAL INTERFACE MANAGEMENT  
THROUGH IMPLEMENTING PROTECTION  
PROGRAMS FOR FOOD SUPPLY TO BUENOS  
AIRES METROPOLITAN REGION**

**ABSTRACT**

In the last decade, periurban agriculture has become an important topic in Argentinian state's agenda. Different programs have been developed from local governments, Buenos Aires Province and National Government to support horticulture in Buenos Aires Metropolitan Region's fringe. Administration officers' role has been positive to promote their initiatives; however periurban territorial agenda weakens with the federal and national agendas. Considering that these policies has been characterized by complexity and fragmentation, the purpose of the paper is to suggest that these public experiences should serve as a basis of discussion and further reflections, in order to implement effective territorial measures to preserve periurban areas.

**Key words:** periurban - government organization chart - administration officers - horticulture

## Introducción

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es una de las principales áreas urbanizadas de América Latina. En sus bordes periurbanos, alrededor de 1.500 establecimientos se emplazan en unas 16.000 hectáreas productivas que constituyen su cinturón verde (Vigliola M. y otros, 1991; Benencia R. y otros, 1997). Cultivadas mayoritariamente por horticultores de origen boliviano, así como también por argentinos descendientes de italianos, portugueses y españoles, estos espacios abastecen aproximadamente al 30 % de la demanda alimenticia urbana. Dentro de esta franja destinada a este tipo particular de “agricultura de proximidad” o “agricultura de cercanías”, 13.000 hectáreas se siembran a cielo abierto y 3.000 corresponden a superficie ocupada con invernáculos o invernaderos (Barsky, A. 2010; Benencia R. y otros, 2009) (1).

En la última década, la agricultura periurbana ha venido ganando un lugar concreto en la política pública. Desde distintos niveles del Estado Argentino (nacional, provincial, municipal) se ha procurado promoverla con iniciativas específicas. A continuación, se realizará un *racconto* de las mismas.

Como primer antecedente indirecto, vale señalar que en 1999 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación determinó, mediante Resolución N° 71 de ese mismo año, la obligatoriedad de que el sector frutihortícola incorpore gradualmente Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA) (2). Hacia el año 2000, el Municipio de Moreno promulga la creación del Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) y el Instituto de Desarrollo Urbano-Regional (IDUAR), dos organismos descentralizados que se propusieron gestionar sobre suelo urbano y periurbano mediante determinados instrumentos de intervención territorial, agenda que incluye el tema del acceso a la tierra y a los mercados para los horticultores de esa jurisdicción. En 2002, la Municipalidad de Florencio Varela implementa el Instituto de Desarrollo Local (IDEL), en el cual se incorpora en 2003 –y con fines similares a los descriptos– el Programa “Tierras productivas”. En el año 2004, la Municipalidad de Pilar realiza un convenio con INTA-Cambio Rural y reglamenta, mediante una ordenanza municipal, el “Programa de Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable (PROAAS)” -que rige en el distrito entre 2007 y 2010-, el cual tiene la particularidad de ser la primera experiencia de aplicación de una iniciativa de asociativismo en agricultura periurbana.

En 2006, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) genera una línea de investigación inédita, poniendo en funcionamiento el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PENTER).

Entre sus primeras acciones, financia el proyecto del Programa Nacional Hortalizas, Flores y Aromáticas (PNHFA) N° 3141 “Desarrollo de tecnologías de procesos y gestión para la producción periurbana de hortalizas”, bajo la dirección de la Ing. Mariel Mitidieri, que apunta a realizar una caracterización de las tecnologías que se aplican en horticultura periurbana y los impactos ambientales que se están generando en las periferias de Buenos Aires y de otras ciudades del país. En 2007, la Provincia de Buenos Aires determina, por primera vez en su organigrama, la creación de una Dirección de Agricultura Periurbana, en el ámbito de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios. Asimismo, y considerando otra medida de corte general pero con impacto en el sector, la Secretaría de Agricultura promueve ese mismo año la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar, así como durante 2008 el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) procede a realizar la apertura del Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA). Ese mismo año, Presidencia de la Nación subsidia explícitamente la agricultura periurbana de los partidos del norte y oeste de la RMBA, promoviendo el desarrollo del invernáculo. Para finalizar, durante 2009 y 2010 se realizan dos iniciativas de gran importancia: 1°) la institucionalización de una nueva estación experimental del INTA especializada en Agricultura Urbana y Periurbana del Área Metropolitana de Buenos Aires: la Estación INTA AUPU AMBA; y 2°) el lanzamiento, por parte del Ministerio de Agricultura de la Nación, del Programa Nacional de Agricultura Periurbana, una iniciativa que replica la experiencia de 2008 en los partidos de la RMBA y propone ampliar la oferta de crédito subsidiado de los productores ubicados en periurbanos de distintas zonas del país. En función de lo hasta aquí descripto, se puede concluir con la idea de que el Estado, desde distintas instancias institucionales, ha procurado en los últimos años gestionar sobre el cinturón productivo de Buenos Aires con mayor especificidad territorial. Es decir, identificando una temática que de por sí tiene un componente geográfico en su definición (la agricultura periurbana) y estableciendo, para varias de las iniciativas mencionadas, un ámbito de intervención espacialmente definido (la Región Metropolitana).

El presente artículo se propone sistematizar las distintas experiencias de implementación de estas nuevas políticas estatales que han apuntado a intervenir en el sector productivo de la interfase urbano-rural de la RMBA. Asimismo, se procurará efectuar una primera evaluación sobre la efectividad de dichos emprendimientos como instrumentos de gestión territorial para el sostenimiento de la agricultura periurbana (3).

Las mismas se tratarán de la siguiente manera: a) se describirán las tres iniciativas municipales y se establecerán sus encadenamientos con el

marco provincial; y b) se analizarán las iniciativas nacionales vinculadas a la creación de la agencia INTA AUPU AMBA y a la puesta en marcha del Programa Nacional de Agricultura Periurbana. En las conclusiones se procurará realizar una evaluación de las experiencias analizadas, ante la *complejidad fragmentaria* que presentan los distintos niveles del Estado y su accionar como conjunto.

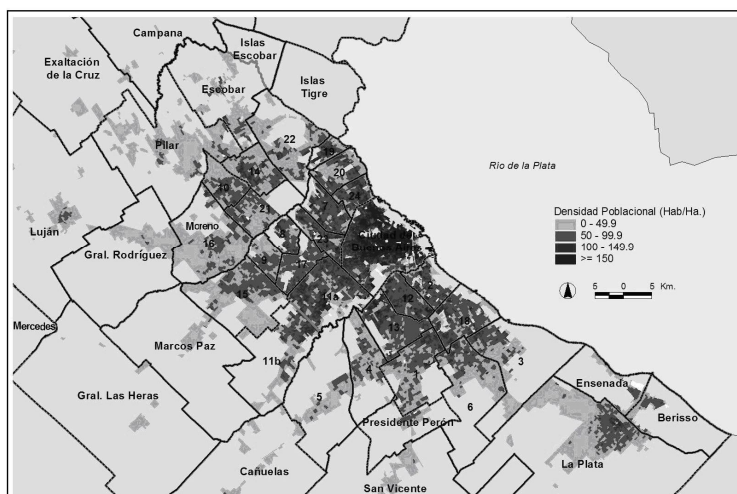
El trabajo tiene un carácter exploratorio. Como se ha dicho, su abordaje se centra en un relevamiento de las características de la ingeniería institucional dispuesta para la gestión de la agricultura periurbana. Se basa en el análisis cualitativo de documentos oficiales, recoge testimonios obtenidos de agentes públicos considerados informantes calificados y referencia resultados de otras investigaciones anteriores del autor en el tema. Si bien los destinatarios de estas políticas son, fundamentalmente, horticultores de origen boliviano, en esta oportunidad el tema de los actores de la producción se trata de manera secundaria o complementaria. Los resultados definitivos de esta investigación conformarán un documento de tesis doctoral en geografía, a presentarse en 2013 en la Universidad Autónoma de Barcelona bajo la dirección del profesor Antoni Tulla-Pujol.

## **Las iniciativas municipales y el marco provincial**

En abril del año 2000, la Municipalidad de Moreno estableció mediante Ordenanza Municipal N° 553 la institucionalización de dos organismos de carácter descentralizado: el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) y el Instituto de Desarrollo Urbano-Regional (IDUAR). Mientras el IMDEL se propone como metas la asistencia técnica para el sector primario (4), el IDUAR se plantea generar una política específica de suelo en los espacios urbanos y periurbanos del partido (IMDEL, 2001:4) (5). El esquema que se muestra a continuación (Micieli, A. 2005) da la pauta de cómo la tierra es evaluada como un activo potencialmente disponible para distintos tipos de intervención pública en la ciudad.



### Mapa N° 1 - Partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, según densidad poblacional



**Referencias:** 1: Almirante Brown, 2: Avellaneda, 3: Berazategui, 4: Esteban Echeverría, 5: Ezeiza, 6: Florencio Varela, 7: General San Martín, 8: Hurlingham, 9: Ituzaingó, 10: José C. Paz, 11a: La Matanza A, 11b: La Matanza B, 12: Lanús, 13: Lomas de Zamora, 14: Malvinas Argentinas, 15: Merlo, 16: Moreno, 17: Morón, 18: Quilmas, 19: San Fernando, 20: San Isidro, 21: San Miguel, 22: Tigre, 23: Tres de Febrero, 24: Vicente López.

**Fuente:** Fernández y Herrero (2012: 163), en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

El programa “Tierras Productivas” de la Municipalidad de Florencio Varela fue creado en 2002, en el marco de la crisis socioeconómica que afectaba a la Argentina. En julio de 2003 fue incorporado al Instituto de Desarrollo Económico Local (IDEL), creado ese año mediante ordenanza municipal 4.238/03 y reglamentada por el Ejecutivo Local bajo el Decreto Municipal N° 665/03. A diferencia del IMDEL y el IDUAR, cuyas estructuras y ubicación en el organigrama municipal poseen *status* de descentralizadas, el IDEL está dotado de una estructura simple, con una dirección ejecutiva de la que dependen cuatro programas (el mencionado Tierras Productivas, Competitividad, Fortalecimiento de Capacidades Locales y “Florencio Varela emprende”). Desde sus comienzos, Tierras Productivas se propuso apuntar al fomento de

la economía social, es decir “avanzar de la auto-producción de alimentos hacia la comercialización de los productos” ([www.idel.gov.ar](http://www.idel.gov.ar)), pero considerando el territorio urbano-rural en el que se inserta su accionar. El Instituto ha generado una agenda de promoción de desarrollos del sector primario local, vinculándose con todo tipo de instituciones técnicas y educativas para darle soporte al sector primario del partido. Sin embargo, la meta de sostenimiento del mismo a través de acciones de extensión no es acompañada por la enunciación de una política explícita de gestión del suelo, destinada a preservar los espacios periurbanos. Esta suele ser una cuestión recurrente en la mayoría de las iniciativas estatales que buscan incidir en el sector productivo periurbano (FAO, 1999; Tacoli, C. 1998; Allen, A. 2003).

Por su parte, en el partido de Pilar las iniciativas locales en agricultura periurbana se remontan al año 2002, cuando se logra constituir la Cooperativa de Provisión de Horticultores “2 de Septiembre” (identificado como el mercado frutihortícola de la localidad) gracias a iniciativas de técnicos municipales y activos dirigentes de la comunidad boliviana de tradición cooperativista minera en su país de origen. En mayo de 2004, se firma entre el Municipio y el INTA el acuerdo para implementar el Programa de Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable (PROAAS), el cual es reglamentado en 2006 mediante Ordenanza Municipal N° 247 y comienza a funcionar en 2007. De esta manera, Pilar pasó a ser el primer partido del periurbano de la RMBA donde se aplicó Cambio Rural-Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (CR-PROFEDER), un programa que desde el año 1993 promueve el asociativismo entre productores agropecuarios convencionales pampeanos y extrapampeanos, pero que en esa oportunidad “desembarcaba” en el territorio de la agricultura periurbana, con el objetivo de mejorar las prácticas de los horticultores del distrito. Como hemos analizado en otros trabajos (Barsky, A. 2008), la iniciativa tuvo muy buenos resultados en cuanto a lograr una positiva articulación entre técnicos y productores a través de la conformación de grupos, pero resultados diversos en lo relacionado con los objetivos finales de asociativismo y BPA. La experiencia sirvió de plataforma para que, cuando desde 2008 Presidencia de la Nación comenzó a remitir los primeros fondos para apoyar la agricultura periurbana, este trabajo de organización se replicara con celeridad en los partidos del periurbano norte y oeste que se mencionaron anteriormente.

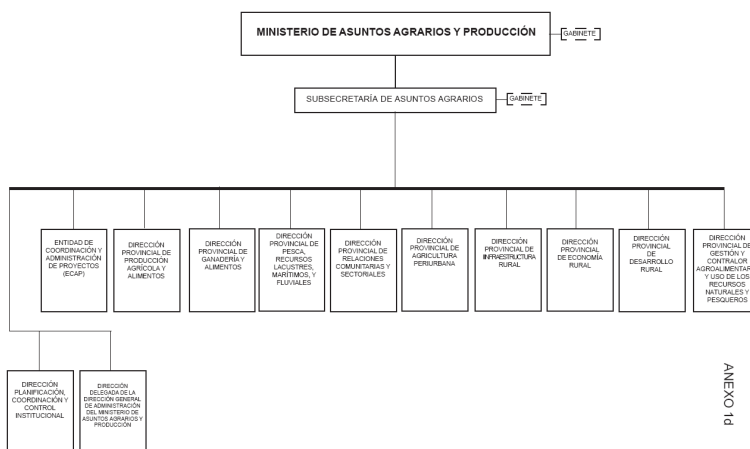
Con respecto a la Provincia de Buenos Aires, en los primeros años de la década del 2000 la iniciativa más relevante fue “Cambio Rural Bonaerense” (CRB), un programa de promoción del asociativismo similar al



de Cambio Rural, que ya venía siendo impulsado por el INTA una década antes. Desde 2002, CRB realizó trabajo de asistencia técnica a la horticultura en distintos partidos de la provincia durante los primeros años de la década, incluidos algunos del periurbano de la RMBA como La Plata, Pilar y Luján. Se trató de una primera experiencia de articulación entre extensionistas estatales y horticultores (Feito, C. 2007). Sin embargo, desde 2007 es Cambio Rural de INTA el que centraliza este tipo de acciones, adoptándose –como ya se mencionó– en Pilar y otros partidos de la interfase urbano-rural.

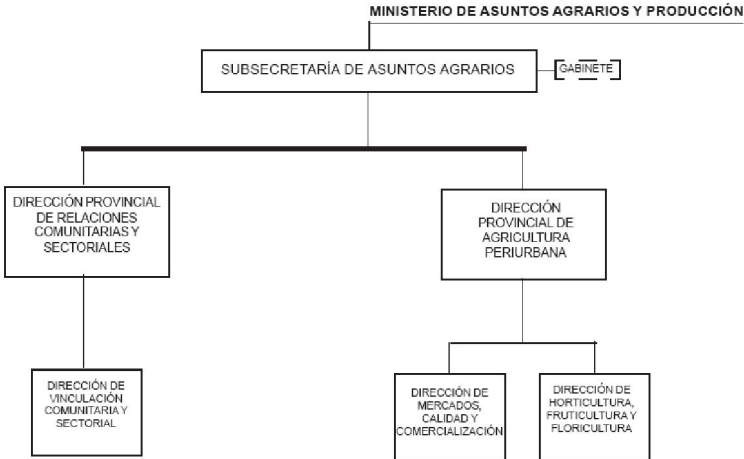
Con el advenimiento del nuevo gobierno provincial a partir de 2007, resultó novedoso que en el organigrama del Ministerio de Asuntos Agrarios se constituyera una nueva Dirección Provincial de Agricultura Periurbana (Esquemas N° 2 y N° 3), la primera en su tipo a nivel nacional. En el decreto que le da origen, el N° 232 de febrero de 2008, se establecen metas generales de fortalecimiento de la actividad, aunque sin enunciar objetivos explícitos de gestión territorial en lo referido a política de suelos, preservación del espacio hortícola o avance de la urbanización. La dirección estuvo a cargo de un técnico proveniente del IDEL de Florencio Varela, lo cual constituyó un síntoma de que las iniciativas municipales se proyectaban a nivel provincial.

### Esquema N° 2 - Ubicación de la Dirección Provincial de Agricultura Periurbana en el organigrama de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires (2008)



Fuente: Decreto N° 232/08.

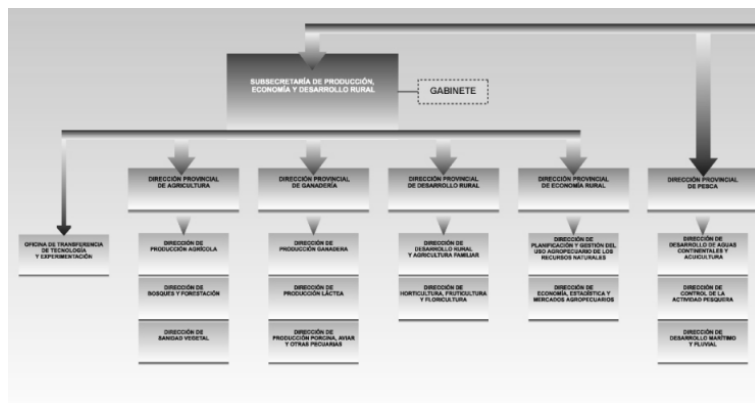
**Esquema N° 3 - Direcciones a cargo de la Dirección Provincial de Agricultura Periurbana, según el organigrama de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires (2008)**



**Fuente:** Decreto N° 232/08.

En función de lo informado en su página *web*, el organismo pareció quedar absorbido por temáticas de la horticultura y fruticultura extensiva provincial (por ejemplo, distribución de subsidios del Consejo Federal de Inversiones (CFI) ante los eventos meteorológicos desfavorables de 2008). La Dirección tuvo corta vida y funcionó hasta fines de ese mismo año, cuando la ministra de Asuntos Agrarios pasó a revistar como ministra de la Producción a nivel nacional y se produce un nuevo cambio en el organigrama general. A partir del nuevo reacomodamiento político, la Dirección queda desactivada, derivándose sus funciones a la Dirección Provincial de Desarrollo Rural (Esquema N°4), a cargo de un técnico proveniente del IMDEL de Moreno. A la misma pasaron a funcionar la Dirección de Horticultura, Fruticultura y Floricultura y la Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. En los objetivos definidos para la Dirección de Horticultura, se hace mención a temas como la seguridad alimentaria, las BPA, medio ambiente y a ciertos objetivos sociales (por ejemplo, coordinar con el Ministerio de Desarrollo Social para promover el Plan Huertas Bonaerenses), se retoman algunos objetivos de la dirección anterior, pero la temática territorial sigue estando diluida, en función de objetivos generales construidos desde una escala provincial.

**Esquema N° 4 - Ubicación de la Dirección Provincial de Desarrollo Rural en el organigrama de la Subsecretaría de Producción, Economía y Desarrollo Rural de la Provincia de Buenos Aires y direcciones a cargo (2009)**



Fuente: <http://www.maa.gba.gov.ar/2010/institucional/organigrama.php>

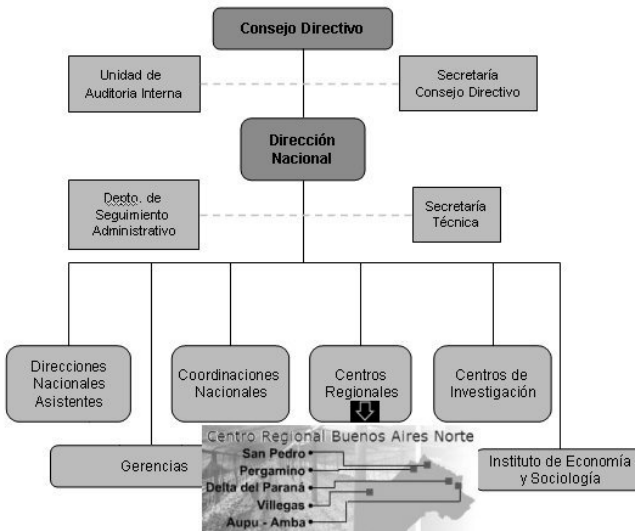
**Iniciativas nacionales de los últimos años en agricultura periurbana**

Durante el año 2006, la Matriz Institucional del INTA -integrada por la Dirección Nacional, los Centros Regionales y de Investigación, los Programas Nacionales y las Áreas Estratégicas del organismo- definió como línea prioritaria de gestión a la agricultura urbana y periurbana. Como se ha mencionado, financió -entre otros emprendimientos- el proyecto integrado del Programa Nacional Hortalizas, Flores y Aromáticas (PNHFA) N° 3141 “Desarrollo de tecnologías de procesos y gestión para la producción periurbana de hortalizas”, que tuvo sede en la Estación Experimental San Pedro, y se abocó a estudiar aspectos tecnológicos y ambientales de la horticultura en áreas periurbanas de Buenos Aires y otras regiones del país. Los resultados del proyecto conformaron un diagnóstico de situación, un insumo, que le permitió al INTA seguir profundizando su reorganización institucional en torno a la temática de la agricultura urbana y periurbana.

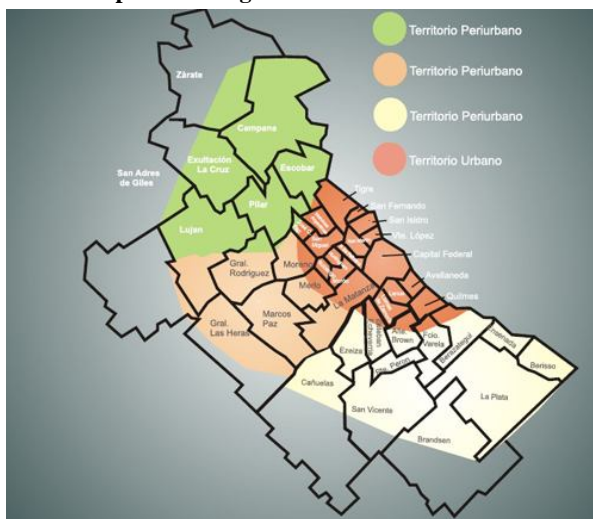
A fines de 2008, el INTA se encontraba evaluando la factibilidad de establecer una estación experimental especializada en agricultura urbana y periurbana (AUPU), con radio de acción territorial en todo el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Durante 2009, dio pasos significativos hacia la puesta en funcionamiento de dicha institución

denominada inicialmente INTA AUPU AMBA, bajo la órbita del Consejo Regional Norte de la Provincia de Buenos Aires (véase Esquema N° 5). El trabajo principal inicial consistió en agrupar las agencias localizadas alrededor de Buenos Aires bajo la órbita de esta nueva estación para posteriormente crear otras nuevas. Se realizó una regionalización dividiendo al periurbano en unidades de coordinación territorial (UCTs) por zonas: norte, oeste y sur (más una unidad en la zona urbana). Todo este trabajo fue respaldado por documentos en los que se detallaron diagnósticos de las zonas y se definieron planes estratégicos. Si bien lo reciente de su implementación –aún en curso- nos impide realizar una evaluación general del trabajo realizado, vale señalar que en el proceso de creación de esta agencia se registró una rica discusión intrainstitucional. Ello se refleja en la calidad de los documentos de base que le dieron origen. Asimismo, el INTA AMBA se ha propuesto objetivos y metas muy relevantes con respecto al sostenimiento de la agricultura periurbana, que incluyen el ordenamiento territorial. En estos momentos, se encuentra prestando colaboración al Programa Nacional de Agricultura Periurbana, iniciativa del Ministerio de Agricultura que se describirá a continuación.

#### Esquema N° 5 - Organigrama del INTA y ubicación de la Agencia AMBA en el Centro Regional Buenos Aires Norte (2010)



Fuente: [www.inta.gov.ar](http://www.inta.gov.ar)

**Mapa N° 2 - Regionalización del INTA AMBA**

Fuente: [www.inta.gov.ar](http://www.inta.gov.ar)

La instalación de la agricultura periurbana en el ámbito nacional a partir de 2008 estuvo muy relacionada con la trayectoria y el posicionamiento previos de funcionarios y agentes del INTA y el IMDEL de Moreno en cargos estratégicos de la Secretaría de Agricultura (hoy Ministerio). A inicios del 2007, y en función de la preocupación gubernamental por la incidencia del costo de los alimentos en la canasta familiar, y tras un contacto con representantes de la comunidad boliviana, se crea a comienzos del 2007 una instancia de discusión entre la Secretaría, el INTA y los municipios para analizar la producción hortícola y los problemas del sector. En función de tal requerimiento, se realizaron relevamientos de las demandas de subsidios, créditos, asistencia técnica y documentación que se registran en los distintos municipios del periurbano. Se identificaron “los problemas prioritarios a resolver en esta primera etapa para definir de manera conjunta las acciones concretas a ejecutar en el territorio a partir de las herramientas institucionales disponibles para la promoción de la agricultura periurbana y frente a la necesidad de contribuir a la estabilización de lo que se conoce como “continuo rural urbano” de manera razonable. (..) Representantes del INTA y de la Municipalidad de Moreno se ocuparon de obtener y sistematizar la información.” (IMDEL, 2008:5) (6).

En septiembre de 2007 se logró el compromiso oficial de destinar recursos para subsidiar el desarrollo de la horticultura bajo cubierta en ocho distritos del periurbano norte y oeste que, a diferencia del Gran La Plata, tienen un bajo desarrollo del invernáculo. Se determinó que se lo hiciera “en concepto de fondos no reintegrables a los municipios por un valor de 20 millones de pesos y la asistencia técnica necesaria a través de las herramientas de intervención disponibles por el INTA y las municipalidades” (IMDEL, 2008:6), siendo la contraprestación que el productor se comprometiera a emplazar el invernadero. Ello requirió la firma de convenios marco y específicos entre la Secretaría y cada municipio, acordándose un desembolso de 2,3 millones de pesos a lo largo de tres años para cada distrito, sujeto a un plan de trabajo definido por el INTA. La puesta en marcha de esta iniciativa se logró en abril de 2008.

En octubre de 2010, la presidenta de la Nación presentó el Programa Nacional de Agricultura Periurbana, “el cuál apunta a promover el ordenamiento territorial, la producción de alimentos y la generación de puestos de trabajo, en las zonas intermedias entre las ciudades y el campo” (Ministerio de Agricultura, 2011). Con un aporte de 43 millones de pesos, el mismo ha sido impulsado desde la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, quedando a cargo de su coordinación el Director de Gestión Territorial que depende de la Dirección Nacional de Desarrollo Territorial Rural, que a su vez reporta a la Subsecretaría de Desarrollo de Economías Regionales (véase Esquemas N° 6 y N° 7).

**Esquema N° 6 - Organigrama del Ministerio de Agricultura (2011)**



Fuente: [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar)

## Esquema N° 7 - Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (2011)



Fuente: [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar)

Ampliando la experiencia de 2008 a otros espacios periurbanos del país, “la propuesta se centra en la entrega de aportes no reintegrables a aquellos productores que deseen ampliar la superficie bajo cubierta deseen agregar tecnología a su producción con el objetivo de producir más eficientemente, empleen más personal y generar las bases de los procesos de valor agregado, y futura industrialización” ([www.idel.gov.ar](http://www.idel.gov.ar)).

Como ha declarado recientemente su actual coordinador, Ing. José Suchowiercha, “tenemos como objetivo fortalecer al municipio porque es quien tiene mayor contacto diario y directo con los productores rurales. Consideramos que el municipio es el primer eslabón del estado que recibe las demandas y debemos fortalecer al grupo técnico que pueda sostener las peticiones de los quinteros”. ([www.municipio-recreo.gov.ar](http://www.municipio-recreo.gov.ar), 4/2/11). En este sentido, el Programa tiene aspectos en común con las experiencias previas de Cambio Rural y el subsidio de 2008, pero es el municipio el que define el tipo de asesoramiento técnico y la conformación de grupos o individuos beneficiarios. Pueden ser asesorados por especialistas que provienen del INTA AMBA y conformar grupos CR, pero es optativo: por ejemplo, en Florencio Varela lo hacen los técnicos municipales del IDEL. Asimismo, los productores son orientados en la formulación de sus proyectos tanto de manera grupal como individual, según se evalúe (CR ponía el énfasis en el armado de los grupos). Otra novedad es que se conforma una “mesa de seguimiento” en la que tiene representación el Ministerio de Agricultura, a fines de monitorear desde Nación la utilización de los fondos.

## Conclusión

Si bien la idea de gestionar el espacio productivo de la interfase urbano-rural nació a través de iniciativas locales de dos municipios de la RMBA (Moreno y Florencio Varela), fue con la “migración” de cuadros técnicos de esas intendencias a niveles superiores del Estado (la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Agricultura), que se produjo una creciente instalación de la temática de la agricultura periurbana en la agenda pública. Pero también vale señalar una preocupación central que surge de este trabajo, que tiene que ver con que la agenda de gestión específica sobre los bordes de Buenos Aires se debilita, en la medida en que las agendas provinciales y nacionales sectoriales hortícolas se imponen sobre las de carácter territorial.

El relato de funcionarios y la recopilación de documentos técnicos han ampliado nuestra mirada sobre distintos aspectos del tema. Por un lado, funcionarios de la Municipalidad de Moreno han generado documentos que muestran cómo ellos fueron impulsando inicialmente el tratamiento de la agricultura periurbana para, posteriormente, solicitar en conjunto con otros municipios y el INTA, políticas específicas al Ministerio de Agricultura (IMDEL, 2008). Por otra parte, la Directora de la recientemente creada agencia metropolitana del INTA especializada en agricultura urbana y periurbana (INTA AMBA), Ing. Andrea Maggio (2011), ha señalado que, a la hora de definir su implementación, la huerta familiar tenía inicialmente mayor visibilidad en las actividades institucionales que el productor de carácter más empresarial. Sin embargo, se ha coincidido con varios agentes en que la dinámica social reciente de los mercados hortícolas ha cambiado notablemente el posicionamiento de los productores, pues se ha producido una apropiación de esos espacios por parte de dichos actores, pertenecientes en su mayoría a la colectividad boliviana, los que han pasado a gravitar como comercializadores de primer orden en las zonas periurbanas y urbanas (mostrando la complejidad de la operatoria de las redes sociales productivas y sus enlaces hacia otros encadenamientos). Ello lleva a la pregunta sobre si se asiste actualmente a la conformación de una economía más capitalista que ha desplazado a otra de economía social y, en ese caso, genera interrogantes acerca de los desafíos que esto implica para la gestión territorial del periurbano desde los distintos niveles del Estado, que a su vez también resultan tensionados por este cambio de escenario.

En lo referido al Programa Nacional de Agricultura Periurbana, presentado en octubre de 2010, se suponía –de acuerdo a los antecedentes mencionados- que estaba destinado a fomentar la horticultura bajo cubierta en zonas de bajo desarrollo, replicando en otros periurbanos del país



acciones anteriores del Ministerio de Agricultura que habían incidido en 8 municipios de la RMBA. Sin embargo, se ha propuesto objetivos más amplios. Distintos documentos del Plan señalan que se busca fomentar la “producción de alimentos, generación de empleo, arraigo territorial y fortalecimiento institucional”, que se firmaron convenios con 88 municipios para fomentar no sólo la inversión en invernaderos sino también mejorar sistemas de riego, producción de semillas, fertilización, empaques, logística y distribución, en función de las demandas específicas de cada lugar, estimándose en 5.700 los productores alcanzados por esta iniciativa estatal y en 450 técnicos los agentes que los asisten (Ministerio de Agricultura, 2011). Una cuestión que se ha señalado en el presente trabajo es que el rol de la Provincia de Buenos Aires –que había sido pionera con la iniciativa Cambio Rural Bonaerense en 2000 y creó una Dirección de Agricultura Periurbana en 2008, que luego de un año disolvió- aparece muy debilitado, tema que ha sido confirmado en distintas entrevistas y diálogos informales con funcionarios. Los coordinadores del Plan señalan la necesidad e importancia de articular a la Nación (el gobierno central) con los municipios, lo que de alguna manera ocurre obviando al nivel intermedio, el nivel provincial. En ese sentido, podría afirmarse que el Estado Nacional realiza, para la aplicación de determinadas políticas, un “*by-pass*” a las administraciones provinciales para llevar a cabo diversos programas y bajar recursos directamente a los municipios, negociando directamente con estos últimos las condiciones de entrega de los fondos. Evidentemente, este tipo de articulaciones “por rodeo” generan otro tipo de interrelacionamientos dentro de las estructuras jerárquicas tradicionalmente rígidas que componen el sistema federal argentino (Carmona, R. 2011).

En definitiva, el artículo presentado se ha propuesto realizar una serie de reflexiones que procuran aportar una descripción del complejo “archipiélago” de instituciones estatal que gestiona la agricultura periurbana en la RMBA, mostrando la complejidad y fragmentación que caracteriza el accionar de las dependencias públicas, pero también poner en valor la capacidad de iniciativa de una serie de agentes que han sido capaces de instalar la temática de la agricultura periurbana en la agenda nacional, habiéndose transformado ellos mismos en promotores de la articulación entre estructuras compartimentadas. El objetivo final de esta línea de investigación es realizar una evaluación de la incidencia territorial de los programas bajo estudio.

## Notas

(1) La agricultura periurbana es aquella agricultura que se efectúa alrededor de las ciudades. A diferencia de la agricultura urbana que, siendo de pequeña escala, procura la obtención de alimentos en lotes baldíos, jardines, azoteas, macetas emplazados en espacios intraurbanos (comunidades, barrios o vecindarios), la primera conforma un cinturón primario-intensivo que abastece comercialmente a los mercados de la ciudad y hasta puede exportar parte de su producción a otros centros urbanos (Torres, P. 2000).

(2) De acuerdo con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), “las Buenas Prácticas Agrícolas, conocidas hace muchos años, se definen como un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas, tendientes a reducir los riesgos físicos, químicos y biológicos en la producción, cosecha y acondicionamiento en la producción frutihortícola.” (<http://www.inti.gov.ar/certificaciones/c-BPAgricolas.htm>).

(3) Una primera aproximación al tema fue sistematizada en trabajos recientes (Barsky, A. 2011; Barsky A. y Aboitiz, P. 2011 y 2012). Por otra parte, una serie de diagnósticos previos fueron realizados en los municipios de Moreno y Pilar (Barsky, A. 2002; Barsky A. y Vio, M. 2007; Barsky, A. 2008; Barsky, A., Astelarra S. y Galván, L. 2009), así como otros trabajos han procurado efectuar reflexiones más generales sobre las características sociales y productivas del borde periurbano metropolitano como conjunto (Barsky, A. 2005; Barsky, A. 2010).

(4) Entre sus logros más significativos, el IMDEL logró la habilitación de la mayoría de los establecimientos florihortícolas de Moreno a través del Régimen de Regularización del Sector Primario, logrando la firma de comodatos de uso entre propietarios y arrendatarios de la tierra como requisito para la regularización y la puesta en funcionamiento de programas como: Armado de Bolsones de Verdura, Consolidación de la Agricultura Urbana, Consolidación para la Autoproducción de Alimentos y Servicio y Manejo de Espacios Verdes; la constitución de la cooperativa de comercialización hortícola Norchicha, la puesta en marcha de la exposición anual “Moreno Florece”, entre otras iniciativas.

(5) Entre las acciones más importantes realizadas por el IDUAR, se puede destacar que se apuntó al establecimiento, a través de distintos programas, de un banco de tierras en el distrito. Para ello, se procedió a la implementación del Fondo Municipal de Tierra y Vivienda, del Registro Único de Tierras y la “Casa de Tierras”, así como a formular el plan

urbano-ambiental del partido. La protección de suelo rural es considerada de manera explícita en varios de estos emprendimientos (Micieli, A. 2005).

(6) “La idea de espacio rururbano puede asociarse a la de continuo rural urbano desarrollada por antropólogos como Redfield o Lewis, quienes contribuyeron a matizar la dicotomía que se expresa a través de la oposición de esta dos categorías. Desde el punto de vista del análisis territorial, se han intentado establecer diferentes categorías dentro de este continuo que permitiesen ubicar, en un extremo, al espacio claramente urbano y en el otro al espacio indudablemente rural” (Barros, C. 1999: 4).

## Bibliografía

ALLEN, Adriana: “*La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo*”, en: **Cuadernos del CENDES**, Vol.53, N° 53, 2003, mayo.

Disponible en:

[http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-25082003000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082003000200002&lng=es&nrm=iso)

BARROS, Claudia: “*De rural a rururbano: Transformaciones territoriales y construcción de lugares al sudoeste del Área Metropolitana de Buenos Aires*”, en: **Scripta Nova**, N° 45 (51), 1999. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-52.htm>

BARSKY, Andrés: “*Agricultura periurbana: Diagnóstico socio-ambiental del impacto de las actividades del sector primario del partido de Moreno*”, en: **E-conference RUAF-CIP-SIUPA on urban agriculture methodologies**, Resource Centre on Urban Agriculture and Forestry (RUAF), vol. 1, AB Leusden (Holanda), 2002. Disponible: [http://www.ruaf.org/sites/default/files/econf2\\_backgroundpaper\\_barsky.doc](http://www.ruaf.org/sites/default/files/econf2_backgroundpaper_barsky.doc)

BARSKY, Andrés: “*El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires*”, en: **Scripta Nova**, Vol. 9, N° 194 (36), 2005. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm>

BARSKY, Andrés y VIO, Marcela: “*La problemática del ordenamiento territorial en cinturones verdes periurbanos sometidos a procesos de valorización inmobiliaria. El caso del Partido del Pilar, Región Metropolitana de Buenos Aires*”, en: **9° Coloquio Internacional de Geocrítica**, Universidad Federal de Río Grande do Sul, Porto Alegre, 2007, mayo-junio. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/barsky.htm>

BARKSKY, Andrés: “*La bolivianización de la horticultura y los instrumentos de intervención territorial en el periurbano de Buenos Aires. Análisis de la experiencia de implementación de un programa de “buenas prácticas agropecuarias” en el partido de Pilar*”, en: **Scripta Nova**, Vol. 12, N° 270 (81), 2008. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-81.htm>

BARKSKY, Andrés; ASTELARRA, Sofía y GALVÁN, Luciana: “*Experiencias de intervención territorial en el cinturón hortícola de Buenos Aires. Análisis de la implementación del programa PRO.A.A.S. en el partido de Pilar*”, en: **Apuntes de Investigación del CECYP**, Vol. 1, N° 16, 2009, diciembre. Disponible en: <http://apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/320>

BARKSKY, Andrés: “*La agricultura de “cercanías” a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Reflexiones sobre el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires*”, en: **Agricultura periurbana en Argentina y globalización. Escenarios, recorridos y problemas**, (SVETLITZA DE NEMIROVSKY, A. ed.), Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2010. pp 15-29. Disponible en: [http://www.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Noticias/agriculturaperiurbana.pdf](http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Noticias/agriculturaperiurbana.pdf)

BARKSKY, Andrés y ABOITIZ, Pedro: “*La agricultura periurbana en la agenda pública. Implementación de políticas municipales, provinciales y nacionales para el sostenimiento del cinturón verde en los bordes de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010)*”, en: **Jornadas “Memoria y oportunidades en el agro argentino: burocracia, tecnología y medio ambiente (1930-2010)”**, Universidad Nacional de Quilmes, 2011, 8 al 10 de junio, pág. 1-17.

BARKSKY, Andrés: “*La agricultura periurbana en la agenda pública. Complejidad fragmentaria en la implementación de políticas municipales, provinciales y nacionales destinadas a sostener el cinturón productivo alimentario de la Región Metropolitana de Buenos Aires*”, en: **Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos**, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011, 24 al 26 de agosto, pág. 1-19.

BARKSKY, Andrés y ABOITIZ, Pedro: “*Construyendo nueva institucionalidad en el INTA. La experiencia de creación de la agencia experimental AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires), especializada en agricultura periurbana*”. En: **VII Jornadas de Sociología**, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012, 24 de abril, pág. 1-8.

BENENCIA, Roberto (Coord.): **Área hortícola bonaerense. Cambios en la producción y su incidencia en los sectores sociales.** Buenos Aires, La Colmena, 1997, 279 p.

BENENCIA, Roberto, QUARANTA, Germán y SOUSA, Javier: **Cinturón Hortícola de la Ciudad de Buenos Aires: Cambios sociales y productivos,** Buenos Aires, CICCUS, 2009, 331 p.

CARMONA, Rodrigo: “*Dinámica política, territorio y formas de intervención pública local en el conurbano bonaerense*”, en: **Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos,** Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011, 26 de agosto, pág. 1-5.

FAO: “*La agricultura urbana y periurbana*”. Comité de agricultura, 15° período de sesiones, 1999, 25 al 29 de enero. Disponible en: <http://www.fao.org/unfao/bodies/coag/coaG15/X0076S.htm>

FEITO, Carolina: “*Modalidades de intervención social sobre los horticultores bonaerenses. Una mirada antropológica*”, en: **Avá,** Vol. 1, N° 10, 2007, marzo. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-16942007000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-16942007000100005&script=sci_arttext)

FERNÁNDEZ, Leonardo y HERRERO, Ana Carolina: “*Infraestructura de servicio de agua y cloacas, demanda y preservación del recurso hídrico subterráneo. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires*”, en: **Agua y territorio. Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires** (DI PACE, M. y BARSKY, A. dir.), Buenos Aires, Ciccus, 2012, pág. 149-170.

IMDEL: “*Informe de avance sobre el sector floricultor de Moreno*”, inédito. Moreno, Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local, 2001, pág 1-15.

IMDEL: “*La agricultura periurbana como herramienta de gestión: Producción de alimentos y ocupación del territorio*” (D' ALESSANDRO J., ed.). Moreno, Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local, 2008, pág. 1-20.

INTI: “*Certificación de Buenas Prácticas Agrícolas*”, en: [http://www.inti.gov.ar/certificaciones/cBPA\\_gricolas.htm](http://www.inti.gov.ar/certificaciones/cBPA_gricolas.htm). Fecha de consulta on-line: 1° de junio de 2012.

MAGGIO, Andrea: “*La perspectiva de los agentes públicos*”, en: **Segundas Jornadas “Las políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires”.**

Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011, 24 de abril. Presentación oral.

MICIELI, Alejandro: “*Una experiencia de gestión local del territorio en el Municipio de Moreno*”, en: **Hacia la gestión de un hábitat sostenible**, (BORTHAGARAY J.M., dir.), Buenos Aires, Nobuko, 2005, pág. 545-569.

MINISTERIO DE AGRICULTURA DE LA NACIÓN: **Programa Nacional de Agricultura Periurbana**, Buenos Aires, 2011, pág. 1-4.

MUNICIPALIDAD DE FLORENCIO VARELA: Instituto de Desarrollo Local, en: [www.idel.gov.ar](http://www.idel.gov.ar). Fecha de consulta on-line: 1° de junio de 2010.

MUNICIPALIDAD DE MORENO: Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local, en: [www.imdel.gov.ar](http://www.imdel.gov.ar). Fecha de consulta on-line: 1° de junio de 2010.

MUNICIPALIDAD DE MORENO: Provincia de Buenos Aires, en: [www.moreno.gov.ar](http://www.moreno.gov.ar). Fecha de consulta on-line: 1° de junio de 2010.

MUNICIPALIDAD DE RECREO: Provincia de Santa Fe, en: [www.municipio-recreo.gov.ar](http://www.municipio-recreo.gov.ar). Fecha de consulta on-line: 1° de agosto de 2011.

TACOLI, Cecilia: “*Rural-urban interactions: a guide to the literature*”. En: **Environment and Urbanization**, Vol. 10, N° 1, 1998, pág. 147-166.

TORRES, Pablo: “*Sustentabilidad y agricultura urbana*”, en: **Procesos metropolitanos y agricultura urbana** (TORRES LIMA, P. coord.). México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2000, pág. 9-15.

VIGLIOLA, M. I. (Dir.). **Manual de horticultura**. Buenos Aires, Editorial Hemisferio Sur, 1991, pág. 1-11.

*Fecha de recepción: 16 de mayo de 2012*

*Fecha de aprobación: 13 de junio de 2012*