

**“Construyendo nueva institucionalidad en el INTA. La experiencia de creación de la agencia experimental AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires), especializada en agricultura periurbana”**

Lic. Andrés Barsky  
Instituto del Conurbano  
Universidad Nacional de General Sarmiento

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

Ing. Pedro Aboitiz  
Agencia Luján  
Estación Experimental AMBA  
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

E-mail: [peteraboitiz@gmail.com](mailto:peteraboitiz@gmail.com)

**Introducción: La agricultura periurbana como objeto de política pública en la última década**

En años recientes, la agricultura periurbana como asunto de gestión ha venido incorporándose crecientemente en la política pública vinculada con la Región Metropolitana de Buenos Aires. En la última década, desde distintos niveles del Estado Argentino (nacional, provincial, municipal), se ha promovido con iniciativas concretas la idea de incidir en el desarrollo del cinturón productivo primario-intensivo. Las mismas se describen a continuación<sup>1</sup>.

En 1999, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (hoy Ministerio de Agricultura) estableció, mediante la Resolución 71/99, la necesidad de ir incorporando las Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA) en toda la producción agropecuaria nacional, comenzando por la horticultura. En el año 2000, en la Municipalidad de Moreno -suburbio del oeste bonaerense- se crean el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) y el Instituto de Desarrollo Urbano-Regional (IDUAR), dos institutos descentralizados que trabajan con los agricultores de esa jurisdicción y procuran solucionar el problema del acceso a la tierra y la comercialización mediante determinados instrumentos de gestión territorial. En el año 2002, la Municipalidad de Florencio Varela, de la zona sur, genera una iniciativa similar y pone en funcionamiento el Instituto de Desarrollo Local (IDEL), en el cual se incorpora el Programa “Tierras productivas” un año más tarde. Durante 2004, la Municipalidad de Pilar, ubicada en el sector noroeste de la aglomeración y una de las más afectadas por el retroceso del espacio semirural, implementa un programa llamado “Programa de Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable (PROAAS)”.

Para el año 2006, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), implementa el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNTER), que muestra un grado de apertura inédito de la institución hacia las temáticas territoriales. Ese mismo año, financia un proyecto integrado de grandes dimensiones: el

---

<sup>1</sup> Varias de estas experiencias han sido analizadas en distintos trabajos (Barsky, 2002; 2005; et.al, 2007; 2008; 2010; et.al., 2010; Barsky y Aboitiz, 2011).

PNHFA 3141 “Desarrollo de tecnologías de procesos y gestión para la producción periurbana de hortalizas”, que se centra fundamentalmente en estudiar aspectos tecnológicos y de impacto ambiental de la horticultura en el espacio de influencia metropolitano de Buenos Aires. En el año 2007, la Provincia de Buenos Aires incluye por primera vez en su organigrama una Dirección de Agricultura Periurbana, bajo la órbita de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios. Asimismo, la Secretaría de Agricultura habilita ese año la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar. Durante el año 2008, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) realiza la Apertura del Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA), enfatizando sus primeras acciones en horticultura periurbana.

Ese mismo año, Presidencia de la Nación firma un convenio para subsidiar la agricultura periurbana de los partidos del norte y oeste de Buenos Aires fomentando el desarrollo del invernáculo u horticultura bajo cubierta en zonas de bajo desarrollo. Por último, durante 2009 y 2010 se llevan a cabo dos iniciativas de relevancia: a) la puesta en funcionamiento de una nueva Estación Experimental del INTA especializada en Agricultura Urbana y Periurbana para el territorio del Área Metropolitana de Buenos Aires: la originalmente denominada Estación INTA AUPU AMBA –hoy Estación INTA AMBA-, una agencia pionera en Latinoamérica destinada a asistir el sector productor de alimentos a nivel metropolitano; y b) la presentación, por parte de Presidencia de la Nación, del Programa Nacional de Agricultura Periurbana del Ministerio de Agricultura, una iniciativa que da continuidad al convenio firmado en 2008 y propone ampliar la oferta de crédito subsidiado de los productores.

*Las acciones descritas dan la pauta de que el Estado, desde diferentes niveles de intervención, ha comenzado a trabajar en la última década con mayor especificidad sobre el cinturón productivo rural de Buenos Aires. El presente trabajo se propone reflexionar acerca de cómo ha sido, particularmente, el proceso de creación de la agencia INTA-AMBA y cómo está contribuyendo a la construcción de nueva institucionalidad para un territorio tan complejo como el periurbano.*

### **La conformación institucional del INTA AMBA**

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 Areas Estratégicas del organismo- definió como línea prioritaria de gestión a la agricultura urbana y periurbana. Financió, entre otros emprendimientos, el mega proyecto integrado PNHFA 3141 “Desarrollo de tecnologías de procesos y gestión para la producción periurbana de hortalizas”, que tuvo sede en la Estación Experimental San Pedro. Como se ha mencionado al principio de este trabajo, se abocó centralmente 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 2007, 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)<sup>2</sup>. 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. 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 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 planes estratégicos por región<sup>3 4</sup>. Si bien lo reciente de su implementación –aún en curso- nos impide realizar

---

<sup>2</sup> “A fines de 2007 la Dirección Nacional requiere al Centro Regional Buenos Aires Norte que analice alternativas para la integración de actividades institucionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en el marco de la Propuesta de Fortalecimiento de Extensión de inminente aplicación en el CRBAN. Se conforma una comisión integrada CRBAN, PROHUERTA AMBA y CIPAF que elabora cinco modelos alternativos de organización para la gestión Institucional en el AMBA, las que son consideradas por el Consejo Directivo del INTA. La decisión define avanzar con la propuesta de organizar una unidad con jerarquía de Estación Experimental, abordando las características de cuatro territorios en el AMBA. Para ello se encomendó a un equipo profesional conocedor del AMBA organizar la nueva Unidad. La propuesta presentada al Consejo Directivo quien por Resolución N° 062/09 crea la UNIDAD DE AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA DEL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AUPU AMBA), dependiente del Centro Regional Buenos Aires Norte con jerarquía de Estación Experimental. Esta unidad se institucionaliza con el objetivo de participar en la gestión estratégica del desarrollo territorial del AMBA, con acciones en la agricultura urbana y periurbana, contribuyendo a la competitividad, al fortalecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria, a la inclusión social y a la preservación y/o recuperación del medio ambiente. A partir de noviembre de 2009 se inicia la etapas organizativas tendientes a consolidar la nueva Estación Experimental (delimitación jurisdicciones, estructuras operativas, asignación de funciones, etc. que posibilitarán instalar equipos profesionales en los cuatro territorios y habilitar 7 Agencias de Extensión (Moreno, Marcos Paz, Tigre, Castelar, Quilmes, Luján, Almirante Brown), dos oficinas (Cañuelas y Campana) adicionadas a las 2 Agencias preexistentes en el territorio (La Plata y Escobar)”. Fuente: <http://www.inta.gov.ar/amba/ins/historia.asp>

<sup>3</sup> Con respecto a las Unidades de Coordinación Territorial, las grandes líneas de gestión establecidas para cada una de ellas son:

UCT Norte: a) Promover acciones de investigación y desarrollo para mejorar la producción y la rentabilidad; b) Fortalecer y promover la comercialización; c) Fortalecer los procesos socio organizativos; d) Contribuir con el diseño e implementación de un plan de ordenamiento territorial donde se consolide el espacio productivo; e) Promover el uso racional de los recursos naturales e insumos de producción para disminuir la contaminación y degradación del medio ambiente; f) Contribuir en el diseño de políticas públicas que den respuesta a problemas de inequidad y pobreza.

UCT Sur: a) Generar rescatar y difundir conocimientos y tecnologías apropiadas; b) Desarrollar propuestas técnico productivas para disminuir el impacto de la contaminación; c) Generar y fortalecer sistema de comercialización sostenibles en el tiempo y acorde a las condiciones de los actores; d) Promover y fortalecer vínculos socios organizativos; e) Contribuir a la generación de alimentos sanos; f) Contribuir con otros actores en propuestas de ordenamiento territorial.

UCT Oeste: a) Propiciar participación ciudadana para integración social, a partir de acciones tendientes a la seguridad y soberanía alimentarias; b) Promover mejora en los sistemas de producción y alternativas apropiadas en las estrategias de comercialización; c) Procurar información y tecnologías apropiadas para mejorar el impacto ambiental; d)

Promover el adecuado aprovechamiento y gestión de los recursos naturales y el sostenimiento de los espacios productivos y recreativos, teniendo como eje el ordenamiento territorial.

UCT Urbana: a) Promover acceso a los alimentos frescos producidos por la agricultura urbana; b) Generar rescatar y difundir tecnologías para la producción agroecológica; c) Rescatar y difundir tecnologías para el mejoramiento ambiental; d) Promover y fortalecer el consumo y la comercialización de productos e insumos de la Agricultura Urbana y Periurbana; e) Promover la ampliación y protección de los espacios utilizados.

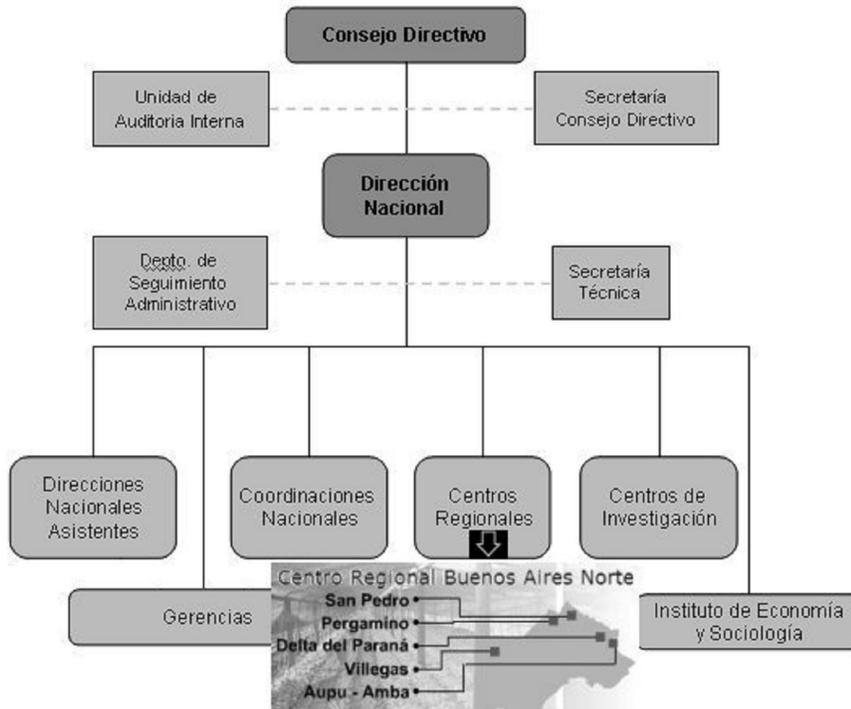
<sup>4</sup> La UCT Norte tiene sede en Escobar y se creó una nueva agencia en Luján. Se está evaluando la posibilidad de abrir una oficina técnica en Capilla del Señor (Exaltación de la Cruz). La UCT Oeste tiene sede en el IMDEL de Moreno y otra agencia Marcos Paz. La UCT Sur tiene sede en Berazategui,

una evaluación general de lo realizado, vale señalar que en el proceso de creación de esta agencia se registró una rica discusión intrainstitucional, lo que 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 las Segundas Jornadas de Agricultura Periurbana llevadas a cabo en la Universidad de General Sarmiento en abril de 2011, Andrea Maggio, en ese momento Coordinadora de la Unidad de Coordinación Territorial Oeste y actualmente Directora de la Estación Experimental INTA AMBA, realizaba un *racconto* sobre la creación del organismo. Señaló que, pasados los años noventa, el INTA comenzó a desarrollar líneas de trabajo asociadas al desarrollo local, incorporando luego la idea de desarrollo territorial y teniendo como meta enfatizar su accionar en el acompañamiento de la agricultura familiar, que pasa a ser crecientemente visibilizada como destinataria de intervención de política pública. Los antecedentes de importancia habían sido dos programas de los años noventa: el Plan Minifundio, desfinanciado por el Estado en 1998, y el Pro-Huerta, que en los últimos años recibió apoyo del Ministerio de Desarrollo Social. En 2007 y 2008, la temática del periurbano adquiere relevancia en la agenda institucional, generándose una importante discusión interna en la que la inquietud principal era si el INTA debería involucrarse en la gestión del sector agropecuario del AMBA. En 2009, el Centro Regional Buenos Aires Norte (del cual depende el Área Metropolitana) trabaja en el armado de la estructura y en 2010 se realiza el lanzamiento del INTA EEA AMBA. Para ello, señaló que fue fundamental poner en valor el trabajo que venían realizando distintos técnicos en los distintos territorios vinculándose con municipios, universidades, etc., cuyo anclaje, referenciación y articulación con los niveles locales permitió la generación de programas de territorio donde los ejes fundamentales son producción y comercialización, soberanía alimentaria y equidad social, contaminación ambiental y aportes al ordenamiento territorial.

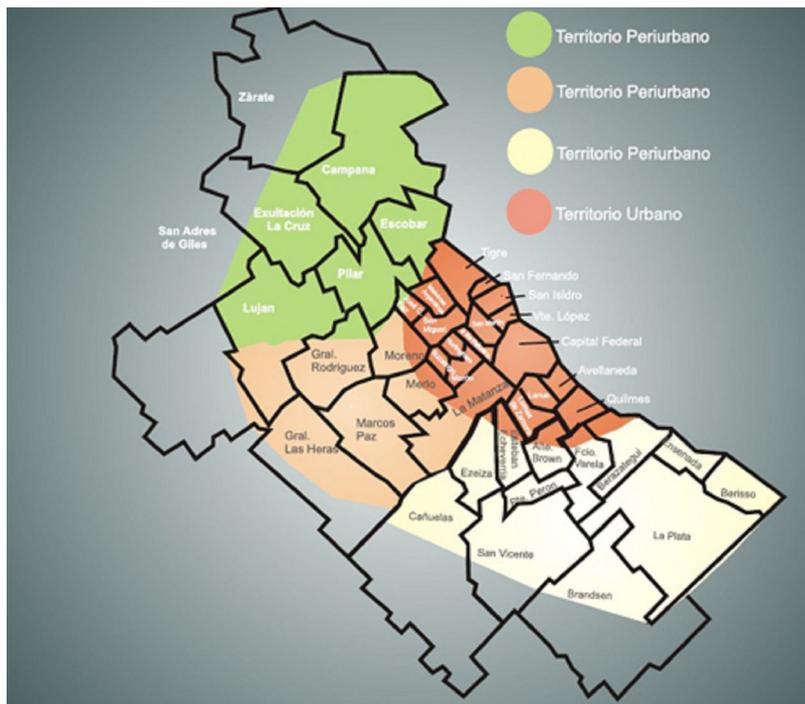
En este sentido, rescató que el procedimiento de regionalización de los territorios del AMBA se hizo aplicando el concepto de enfoque territorial, definiendo líneas de soberanía alimentaria y equidad social y tomando al ordenamiento del territorio como premisa. Para ello, se realizó un relevamiento de los sistemas productivos presentes en cada territorio del AMBA, el cual fue dividido en cuatro UCTs. En un principio, señaló, la huerta familiar tenía mayor representación en las actividades institucionales que el productor agropecuario del periurbano. Sin embargo, en los últimos años, afirmó, la dinámica social alrededor de los mercados hortícolas ha cambiado, pues se ha producido una apropiación por parte de los productores de esos espacios, que han pasado a gravitar como nuevos mercados concentradores, lo que lleva a la pregunta sobre si se asiste actualmente a la conformación de un modelo de capital que ha desplazado a otro de economía social y, en ese caso, se interroga acerca de los desafíos que esto implica en el contexto político actual.

**Esquema N° 5: Organigrama del INTA y ubicación de la Agencia AMBA en el Centro Regional Buenos Aires Norte**



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

**Mapa N° 1: Regionalización del INTA AMBA**



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

## Conclusiones:

La presente ponencia se ha propuesto reflexionar, de manera preliminar, acerca de cómo la creación de la agencia INTA-AMBA se produce en un marco particular. En el mismo se destaca: a) un mayor posicionamiento de los técnicos con mirada social y territorial; b) una creciente conciencia intrainstitucional de que se requieren nuevos instrumentos para trabajar en territorios complejos como los periurbanos, en función de la fuerte afectación de los cinturones verdes de muchas ciudades del país. La experiencia no ha estado exenta de profundos debates internos entre los agentes que poseen una mirada más productivista acerca del desempeño que debe tener la explotación agrícola frente a aquellos que se preocupan por la viabilidad social de la agricultura familiar. Como se ha mencionado, la agencia ha efectuado diagnósticos preliminares a nivel metropolitano y regionalizado su marco de actuación en UCTs (Unidades de Coordinación Territorial).

Sin embargo, entendemos que este tipo de iniciativas están enmarcadas en una agenda mayor que las trasciende y debe ser considerada. En la actualidad, se encuentran presentados ante el Congreso de la Nación varios proyectos de ley de ordenamiento territorial: el del Ejecutivo Nacional, el de la diputada Silvia Augsburger (Frente Amplio Progresista, Santa Fe), el de la diputada Nélide Belous (Partido Social Patagónico, Tierra del Fuego) y el de la organización social "Habitar Argentina". Por ejemplo, la propuesta de Habitar Argentina, que sintetiza varias de las iniciativas precedentes, afirma en su artículo 27° que "la preservación de ámbitos periurbanos constituye un instrumento que (..) comprende la protección de actividades consideradas estratégicas que dichos espacios suelen brindar. Cada jurisdicción establecerá, mediante normativa específica, las condiciones de aplicación de dicho instrumento, así como las herramientas que faciliten su preservación y gestión".

En este sentido, y en función de temáticas como la que se tratan en este trabajo, consideramos que el INTA, que se está involucrando institucionalmente en la gestión de los espacios periurbanos, debe constituirse urgentemente en autoridad nacional de tierras a los fines de preservar los suelos que circundan las ciudades. Por ejemplo, en el caso de Chile, el Decreto Ley 3.516, que tiene varias décadas de vigencia, permite la subdivisión de predios rústicos periurbanos, siempre y cuando el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) del Ministerio de Agricultura lo autorice. Asimismo, las solicitudes de cambio de uso del suelo se realizan a la Comisión Interministerial conformada por los Ministerios de Vivienda y Urbanismo y de Agricultura (Naranjo Ramírez, 2007: 231). Por lo tanto, los nuevos instrumentos legales a ser creados deberían contemplar que los organismos nacionales que tienen a su cargo la gestión técnica del suelo adquieran funciones de contralor frente al avance incontrolado de la urbanización o la presión del cultivo de soja en los bordes de la ciudad.

En otro trabajo (Barsky y Aboitiz, 2011), se ha comentado que la iniciativa del INTA AMBA se enmarca dentro de un contexto en el que se han generado, durante la última década, políticas municipales, provinciales y nacionales para el periurbano de Buenos Aires, habiéndose destacado tanto el valor de esas experiencias como la fragmentación institucional en el que se han concretado las mismas. Actualmente, un nuevo tipo de iniciativa también resulta de interés en función de su originalidad: el INTA IPAF Pampeano (Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar Región Pampeana) está considerando el traslado de su sede de Villa Elisa, La Plata, al *campus* de la nueva Universidad Nacional Arturo Jauretche de

Florencio Varela. Sería la primera vez que se lleve a cabo una acción de carácter interinstitucional, en formato de “parque tecnológico productivo”, que podría generar valiosas sinergias técnico-académicas que también contribuyan a incidir en el desarrollo del cinturón verde del periurbano de la Región Metropolitana<sup>5</sup>.

En definitiva, estamos asistiendo a un proceso de construcción de nueva institucionalidad para gestionar la agricultura “de proximidad” de la aglomeración Gran Buenos Aires.

### **Bibliografía citada:**

Barsky, Andrés (2002). “Agricultura periurbana: Diagnóstico socio-ambiental del impacto de las actividades del sector primario del partido de Moreno”. *E-conference RUAF-CIP-SIUPA on urban agriculture methodologies*, Resource Centre on Urban Agriculture and Forestry (RUAF), vol. 1, AB Leusden (Holanda).

Barsky, Andrés (2005). “El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires”. En: *Scripta Nova*, N° 194(36), vol. 9, Barcelona.

Barsky, Andrés y Vio, Marcela (2007). “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, mayo-junio.

Barsky, Andrés (2008). “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*, N° 270(81), vol. 12, Barcelona.

Barsky, Andrés; Astelarra, Sofía y Galván, Luciana (2010). “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*, N° 16, Fundación del Sur, Buenos Aires, diciembre de 2009.

Barsky, Andrés (2010). “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*. Ada Svetlitz de Nemirovsky (editora). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, 2010.

Barsky, Andrés y Aboitiz, Pedro (2011). “La agricultura periurbana en la agenda pública. Implementación de políticas municipales, provinciales y nacionales para el

---

<sup>5</sup> En la recientemente creada UNAJ, se ofertan las tecnicaturas en Producción Vegetal Intensiva y en Emprendimientos Agropecuarios, a cargo de Germán Quaranta, e integradas por un plantel de reconocidos especialistas. A ello se suma la cercanía geográfica del Instituto de Desarrollo Local (IDEL) de la Municipalidad de Florencio Varela, el cual, como se ha descrito, posee una importante trayectoria y relacionamiento con el sector primario del partido.

sostenimiento del cinturón verde en los bordes de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010)". Jornadas "Memoria y oportunidades en el agro argentino: burocracia, tecnología y medio ambiente (1930-2010)", Universidad Nacional de Quilmes, 8-10 de junio.

[www.habitarargentina.blogspot.com.ar](http://www.habitarargentina.blogspot.com.ar)

[www.idel.gov.ar](http://www.idel.gov.ar)

IMDEL (2008). "La agricultura periurbana como herramienta de gestión: Producción de alimentos y ocupación del territorio" (Juan D' Alessandro). Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local, Moreno.

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

[www.moreno.gov.ar](http://www.moreno.gov.ar)

Naranjo Ramírez, Gloria (2007). "Expansión metropolitana en el periurbano de Santiago. Implicancias territoriales en la Provincia de Chacabuco". En: De Mattos, Carlos e Hidalgo, Rodrigo (eds.), *Santiago de Chile: Reconfiguración metropolitana y movilidad espacial*, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales-Instituto de Geografía, PUC, Santiago.

Universidad Nacional de General Sarmiento (2011). II Jornadas "Las políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires". Instituto del Conurbano, Los Polvorines, 24 de abril.