



## UNIVERSIDAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y SOCIALES

---

---

### ABSTRACT

Fecha de Presentación: Junio 2013

#### 1) Nombres de los aspirantes. Trabajo Equipo

Pinotti, Hugo Pedro DNI 10.050.983. Médico Veterinario y Máster en Política y Gestión en CyT

Beletzky, Valentina DNI 12.094.674. Licenciada en Ciencias del Ambiente y Analista de Inteligencia Estratégica.

#### 2) Carrera en el marco de la cual se presenta el Proyecto de Tesis o Trabajo Final

Especialización en Prospectiva Estratégica

#### 3) Nombre del Director o Tutor del proyecto.

TUTOR: Magister Eduardo Raúl Balbi

CO-TUTOR: Mag. Norberto Ramis

#### 4) Título del Proyecto

**ESTUDIO DE PROSPECTIVA ESTRATÉGICA SOBRE LA AGRICULTURA  
PERIURBANA (AP) EN LA CIUDAD DE CORRIENTES: HORIZONTE TEMPORAL  
2020. GRUPO BUENOS AIRES**

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los mayores problemas que enfrenta el sector agropecuario y forestal argentino es la migración de la población rural hacia los centros urbanos. Situación que genera en lo inmediato la despoblación del campo que deriva en una fuerte e intensa presión demográfica sobre los espacios urbanos de las ciudades capitales de provincias y otras de tipo intermedias de estos territorios provinciales.

Si se quiere es una situación común en todas las provincias argentinas, pero sin dudas las del NEA y del NOA son las que muestran mayores índices de este proceso migratorio desde hace varios años.

Este flujo migratorio, por una parte, reduce la mano de obra del sector agropecuario, con mayores efectos sobre aquellas explotaciones enmarcadas en la agricultura familiar y pequeñas PyMES agropecuarias. Por otra parte y, de forma directa, produce una fuerte presión social para los gobiernos provinciales y/o municipales, que se traducen en diversos tipos de conflictos, como demandas de mayor apoyo económico por parte del Estado, entre otros aspectos.

Un hecho que la sociedad en su conjunto aún no percibe, es que gran parte de esta migración y su consecuente presión urbanística influye sobre sectores productivos agrícolas que por años estuvo integrando fuertemente el tejido social y económico de las ciudades, que constituye la Agricultura Periurbana, en virtud que los terrenos o espacios físicos a ocupar son los periféricos a las ciudades, para dar así solución y respuesta al grave problema habitacional que se presenta como consecuencia de este proceso migratorio.

Se estima que unos 800 millones de habitantes de ciudades de todo el mundo participan en actividades relacionadas con la AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA (AP), que les producen alimentos y generan ingresos. Una combinación de datos de censos nacionales, encuestas a hogares y proyectos de investigación señalan que hasta dos tercios de los hogares urbanos y periurbanos participan en la agricultura. Una gran parte de los productos de la agricultura urbana se destinan al consumo propio, mientras que los excedentes ocasionales se venden en el mercado local".

El potencial de la Agricultura Periurbana para una gestión sostenible es cada vez más reconocido por las organizaciones internacionales y nacionales que la visualizan como una estrategia de lucha contra la pobreza y un mejor ordenamiento de los grandes conglomerados urbanos.

El presente Estudio de Prospectiva Estratégica sobre la Agricultura Periurbana (AP) en la Ciudad de Corrientes, está orientado a los máximos decisores políticos de la ciudad, para brindar elementos concretos y específicos que permitirán la actualización o reformulación de un Plan Estratégico Integrado para el Desarrollo Sustentable de la Ciudad de Corrientes que contemple a la AP. Además el estudio facilitará el seguimiento y la actualización de las políticas incluyendo la capacidad anticipatoria, ya que existirán indicios de pre-configuración de los escenarios futuros.

#### **a. Estado del arte**

Las tendencias y la revisión de los estudios nacionales e internacionales, las entrevistas y cuestionarios cursados a expertos locales nos permitieron identificar y hacer una primera evaluación de los factores, hechos y procesos que inciden en la agricultura periurbana, como así también algunas fortalezas y debilidades de los sistemas que participan en el desarrollo de la Agricultura Periurbana en la ciudad de Corrientes.

Una primera evaluación de los factores, hechos y procesos que facilitan o dificultan el desarrollo de la AP, muestra que el sector es altamente dependiente del apoyo institucional que pueda obtener por parte de organismos estatales.

La falta de estadísticas relacionadas con la AP, nos confrontan con incertidumbres críticas inherentes a la dinámica de los sistemas complejos, para definir cuáles son las tendencias predominantes.

#### **b. Objetivos del trabajo**

El objetivo del trabajo es realizar un Estudio de Prospectiva Estratégica sobre la agricultura periurbana (AP) en la Ciudad de Corrientes para brindar apoyo y facilitar la toma de decisiones políticas, capaces de promover este sector productivo de manera sustentable y armónica con el desarrollo de la Ciudad de Corrientes”.

Se aplicó para ello el Método MEYEP<sup>1</sup> y sus Herramientas informáticas contenidas en un software facilitado por la Dirección del Posgrado en Prospectiva Estratégica.

Como Objetivos Derivados del Estudio Prospectivo se definieron los siguientes;

---

<sup>1</sup> Mag. Balbi, Eduardo Raúl: *Método MEYEP de Prospectiva* Manual Básico del Método Oficial de Prospectiva de la Red EyE (Escenarios y Estrategia) en América Latina. Buenos Aires, Argentina, Versión 3.0 – Formato electrónico - Enero de 2010.

Identificar y evaluar factores, hechos y procesos que inciden en la agricultura periurbana.

Identificar fortalezas, debilidades, Riesgos y Oportunidades de la agricultura periurbana de la ciudad de Corrientes.

### **c. Hipótesis de trabajo**

Si bien hay estudios que tienen un enfoque sistémico de la problemática, la mayoría de los mismos se orientan a resolver aspectos particulares de la misma (por ejemplo, el tema de la seguridad bromatológica, el tema del manejo de los pesticidas, los fertilizantes, riesgos en la salud, etc.), pero no se han identificado estudios prospectivos específicos asociados para la AP.

Este ejercicio permitió identificar las principales variables que influyen a la hora de definir y operacionalizar las mismas para lograr una gestión sustentable. Para ello La hipótesis del estudio fueron, a saber;

- a) El estudio de prospectiva es una herramienta apropiada que permite brindar apoyo y facilitar la toma de decisiones políticas a fin de planificar adecuadamente el crecimiento sustentable del sector de la Agricultura Periurbana de la Ciudad de Corrientes.
- b) La determinación y construcción de escenarios alternativos contribuye a determinar las principales variables y factores sobre los cuales actuar para lograr una Agricultura Periurbana sustentable y armónica con el crecimiento de la ciudad

### **d. Propósitos de la investigación y posibles aportes**

La evaluación del estado del arte muestra que la AP comparte algunas problemáticas con la PAF, pero posee particularidades específicas según la región en la que se inserta.

En todos los casos el sistema de AP estará influido por otros sistemas que lo integran, la atraviesan y/o la condicionan.

Se pondrá especial énfasis en la evolución de los procesos que se desencadenan a partir de la interrelación de los sistemas<sup>2</sup> y que generan dinámicas particulares. Estas interrelaciones se manifiestan a través de propiedades emergentes que permiten inferir cuáles son los principales factores, hechos, procesos o tendencias que intervienen.

---

<sup>2</sup> Político, económico, sociocultural, los recursos naturales y el medio ambiente, el sistema científico-tecnológico.

Se identificaron y evaluaron actores, hechos y procesos que inciden en la agricultura periurbana.

Se identificaron fortalezas, debilidades, Riesgos y Oportunidades de la agricultura periurbana de la ciudad de Corrientes.

## **e. Metodología y organización del trabajo**

Para su elaboración se aplicó principalmente el Método MEYEP de Prospectiva Estratégica, aplicando los pasos que indica esta metodología, como así también en una primera etapa se realiza una encuesta tipo Delphi consultando a determinados expertos regionales

## **2. ANTECEDENTES Y PLANTEO TEÓRICO**

### **a. Breve mención a los antecedentes e investigaciones disponibles**

Se consultaron diversos documentos técnicos<sup>3</sup> asociados al tema de la Pequeña Agricultura Familiar<sup>4</sup> (PAF) y la Agricultura Periurbana (AP), elaborados por Organismos Internacionales (FAO, PNUMA, PNUD,), Nacionales (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca), Instituciones especializadas como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Universidades, ONG's, de la Federación Agraria Argentina, como así también documentos base del Foro Nacional de la Agricultura Familiar, Municipalidad de la Ciudad de Corrientes, Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Corrientes, SENASA, entre otros.

Si bien hay estudios que tienen un enfoque sistémico de la problemática, la mayoría de los mismos se orientan a resolver aspectos particulares de la misma (por ejemplo, el tema de la seguridad bromatológica, el tema del manejo de los pesticidas, los fertilizantes, riesgos

---

<sup>3</sup> Fichas técnicas, programas, proyectos de investigación, evaluaciones y planes estratégicos del sistema agropecuario nacional y regional, entre otros.

<sup>4</sup> El documento del Foro de Agricultura Familiar define: "la agricultura familiar es una forma de vida y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencia.

Incluimos en esta definición genérica y heterogénea, distintos conceptos que se han usado o se usan en diferentes momentos, como son: pequeño productor, minifundista, campesino, chacarero, colono, mediero, productor familiar, y en nuestro caso, también los campesinos y los productores rurales sin tierra y las comunidades de pueblos originarios. Otra definición de la plataforma tecnológica regional de agricultura familiar del PROCISUR indica que " la agricultura familiar es un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva, están físicamente integradas, la agricultura es la principal ocupación y fuente de ingreso del núcleo familiar, la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación, y la producción se dirige al autoconsumo y al mercado conjuntamente".

en la salud, etc.), pero no se han identificado estudios prospectivos específicos asociados para la AP.

Este ejercicio permitirá identificar las principales variables que influyen a la hora de definir y operacionalizar las mismas para lograr una gestión sustentable.

La evaluación del estado del arte muestra que la AP comparte algunas problemáticas con la PAF, pero posee particularidades específicas según la región en la que se inserta.

En todos los casos el sistema de AP estará influido por otros sistemas que lo integran, la atraviesan y/o la condicionan.

## **b. Conceptos centrales de la investigación**

1. El potencial de la Agricultura Periurbana para una gestión sostenible es cada vez más reconocido por las organizaciones internacionales y nacionales que la visualizan como una estrategia de lucha contra la pobreza y un mejor ordenamiento de los grandes conglomerados.

2. La Agricultura Periurbana puede contribuir a la integración social, la superación de la pobreza, el mejoramiento del hábitat y el ambiente urbano, como así también a constituir redes solidarias de producción, circulación y consumo de alimentos producidos localmente

3. Actualmente en Argentina se estiman alrededor de 10 mil productores periurbanos, por lo que se hace imprescindible una planificación territorial. Para atender a este sector, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, a través de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar a cargo de la Ing. Carla Campos Bilbao, puso en marcha el Programa Nacional de Agricultura Periurbana, anunciado oficialmente el 13 de octubre de 2010

4. No obstante, la agricultura urbana también plantea algunos problemas para su implementación como lo son: posibles conflictos sociales derivados de la utilización de terrenos urbanos abandonados, ya sean públicos o privados y la generación de "huertos familiares" fuera de la regulación o clandestinos

5. Asimismo, este ejercicio permitirá identificar las principales variables que influyen a la hora de definir políticas y acciones que permitan una gestión sustentable del sector en armonía con el desarrollo y ordenamiento territorial de la ciudad de Corrientes.

6. El presente Estudio de Prospectiva Estratégica sobre la Agricultura Periurbana (AP) en la Ciudad de Corrientes, está orientado a los máximos decisores políticos de la ciudad, para brindar elementos concretos y específicos que permitirán la actualización o

reformulación de un Plan Estratégico Integrado para el Desarrollo Sustentable de la Ciudad de Corrientes que contemple la AP.

7. El estudio facilitará el seguimiento y la actualización de las políticas incluyendo la capacidad anticipatoria, ya que existirán indicios de pre-configuración de los escenarios futuros.

### **3. MATERIALES Y MÉTODOS**

#### **a. Utilidad del estudio**

Como producto de esta investigación, se dispone de los Escenarios Óptimo, Escenario Tendencial y dos Escenarios Apuestas; entendiéndose que este aporte brindará insumos suficientes para la definición de políticas de los decisores, como así también permitirá visualizar objetivamente la situación actual y probable situación del futuro de este sector productivo para el ámbito de la ciudad de Corrientes.

#### **b. Abordaje metodológico.**

Para su elaboración se aplicó principalmente el Método MEYEP de Prospectiva Estratégica, utilizando los siguientes pasos:

Paso 1. Comprensión del problema y elaboración del diagnóstico: Además de utilizar los diversos estudios base que existen a nivel nacional, regional e internacional, se realizó una consulta a diversos profesionales a través del Método Delphi.

Paso 2. Elaboración del conjunto de variables e indicadores, y selección de las más importantes: que reflejan el núcleo motriz y fundamental del tema investigado.

Paso 3. Construcción de un Escenario Óptimo (ideal y lógico) que sirve como patrón referencial de calidad, y como base fija para comparaciones y analogías.

Paso 4. Desarrollo de un Escenario Tendencial que permite obtener los primeros mapas de riesgos y oportunidades surgidos del análisis de los efectos que dichas tendencias podrían producir, asumiendo la continuidad del patrón histórico y sus consecuencias.

Paso 5. Elaboración de otras alternativas de futuro (Escenarios Exploratorios) introduciendo cambios de comportamiento a futuro de las variables de las que se obtuvieron los segundos mapas de riesgos y oportunidades.

Paso 6. La definición del Objetivo Político - Estratégico a alcanzar (el Escenario Apuesta), los objetivos estratégicos específicos a lograr en cada variable, y definición de las acciones y resultados necesarios y adecuados para su logro.

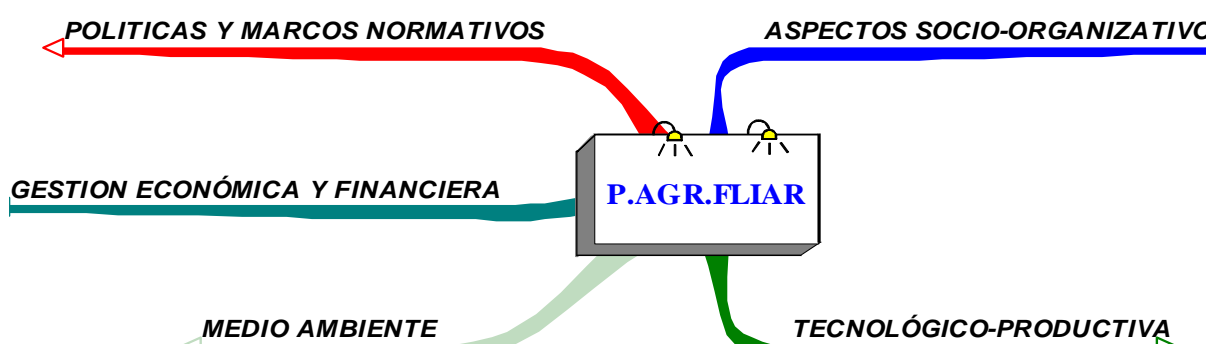
De ser requerido por los funcionarios, se trabajará en el último paso del método MEYEP, es decir en:

Paso 7. La elaboración de la Estrategia, diseño de las rutas estratégicas para lograr los objetivos seleccionados y elaboración de los planes correspondientes.

### c. Explicitación y caracterización de las fuentes utilizadas

Se consultaron diversos documentos técnicos asociados al tema de la Pequeña Agricultura Familiar (PAF) y la Agricultura Periurbana (AP), elaborados por Organismos Internacionales (FAO, PNUMA, PNUD,), Nacionales (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca), Instituciones especializadas como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Universidades, ONG's, de la Federación Agraria Argentina, como así también documentos base del Foro Nacional de la Agricultura Familiar, Municipalidad de la Ciudad de Corrientes, Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Corrientes, SENASA, entre otros.

La complejidad de la interrelación de estos sistemas puede ser abordada, desagregando en una primera etapa cinco grandes subsistemas como se representa en el siguiente Mapa Mental:



### d. Criterio/s atendido/s para la selección del caso

Se busca reconocer las cadenas de los subsistemas analizados y cuáles son los elementos del problema.

Asimismo se definieron los términos utilizados y su alcance y su límite.

A continuación, se identificaron las principales tendencias que podrían afectar al sistema bajo estudio, incorporando los impactos en un Árbol de Pertinencias. Esto nos permitió reconocer y seleccionar las principales causas que afectan el sistema analizado.



#### **e. Otros aspectos teóricos**

Para la investigación se puso especial énfasis en la evolución de los procesos que se desencadenan a partir de la interrelación de los sistemas y que generan dinámicas particulares. Estas interrelaciones se manifiestan a través de propiedades emergentes que permiten inferir cuáles son los principales factores, hechos, procesos o tendencias que intervienen.

### **4. RESULTADOS**

El estudio prospectivo permitió realizar un profundo diagnóstico de la situación actual que muestra cuáles son las principales fortalezas y vulnerabilidades que posee el sistema de la Agricultura Periurbana de la Ciudad de Corrientes, como parte del proceso para el desarrollo de los escenarios exploratorios y los escenarios apuesta, y para brindar apoyo y facilitar la toma de decisiones políticas, capaces de promover este sector productivo de manera sustentable y armónica con el desarrollo de esta ciudad.

Los últimos censos (censo nacional de la población del 2010 y el censo nacional agropecuario 2008) mostraron una clara tendencia a la disminución del número de Pequeños Agricultores Familiares y, paralelamente, un incremento de la migración de la población rural a centros urbanos.

La dinámica de las actividades agroproductivas y sus impactos económicos, sociales y ambientales, presentan crecientes disyuntivas respecto a los modelos de desarrollo que una sociedad debe elegir. El sistema agroalimentario nacional predominante está asentado en la producción de bienes exportables, con tecnología intensiva en insumos y capital. La profundización del modelo de desarrollo agrario actual, favorece a las economías de escala con concentración económica poniendo en peligro la sustentabilidad de la agricultura familiar.

Este tipo de producción, cumple una función esencial en el desarrollo de las economías locales y regionales por ser un medio de vida, constituir un mercado de proximidad y por la posibilidad de integrar ambas áreas (urbana y periurbana), mejorando la calidad de vida de la población y frenando el deterioro ambiental.

## 5. CONCLUSIONES / RECOMENDACIONES O SUGERENCIAS

La revisión bibliográfica vinculada al tema mostró la existencia de estudios particulares orientados a la Pequeña Agricultura Familiar. Algunos documentos orientados a la Agricultura Periurbana hacen un análisis puntual y localizado hacia alguno de los aspectos de la AP.

Uno de los principales hallazgos de este estudio prospectivo muestra que el sector es altamente sensible y dependiente de variables exógenas al sistema (situación económica del país, políticas y marcos normativos, aspectos socio-organizativos, etc.)

En la Ciudad de Corrientes se ha identificado como uno de los aspectos más limitativos, que trascienden al sector de la AP, es el deficiente Ordenamiento Territorial que impide orientar la transformación, ocupación y utilización del Municipio para lograr un **desarrollo sustentable**. Recordemos las dimensiones que éste abarca y cuál es el estado de situación en el municipio de la Ciudad de Corrientes:

**La sustentabilidad ecológica o ambiental** *exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de los procesos ecológicos, la diversidad biológica y la base de los recursos naturales*: Si bien, desde la década de los 80 se viene intentando lograr un acuerdo para el Ordenamiento Territorial, persisten posiciones contrapuestas respecto del modelo a seguir. El consenso político y social es una de las condiciones medulares para alcanzar un crecimiento armónico que contemple lo rural y lo urbano.

**La sustentabilidad social** *requiere que el desarrollo aspire a fortalecer la identidad de las comunidades y a lograr el equilibrio demográfico y la erradicación de la pobreza*: En el Municipio de la Ciudad de Corrientes persisten bolsones de pobreza cuya problemática más sensible y conflictiva es la carencia de vivienda. Esto a su vez repercute y se manifiesta en la falta de consenso para lograr un Plan de Ordenamiento Territorial.

**La sustentabilidad económica** *que demanda un desarrollo económicamente eficiente y equitativo dentro y entre las generaciones presentes y futuras*: Este estudio muestra que existe una alta probabilidad que el afianzamiento del sector de la AP, podría aportar mejoras en esta dimensión.

**La sustentabilidad geográfica** *que requiere valorar la dimensión territorial de los distintos ambientes*: Debe recordarse que la ciudad de Corrientes presenta una barrera natural para diseñar un crecimiento “centrifugo” a partir de un núcleo imaginario central. Esa barrera es el Río Paraná, que condiciona un crecimiento polarizado, alejándose paulatinamente del mismo ocupando suelos y tierras periurbanas.

Para lograr fortalecer y profundizar estos conceptos es necesario difundir los beneficios que traen implícitos en el mediano y largo plazo abonando la **sustentabilidad cultural, política** y la **dimensión educativa**.

Otro aspecto identificado en el proceso de investigación ha sido la falta o escasez de información primaria del sector. Los pocos datos existentes están referidos a la Pequeña Agricultura Familiar en general y son de alcance nacional. No existe una categoría específica que contemple en los censos la Agricultura Periurbana. En el municipio de Corrientes se ha hecho un gran avance en el año 2011 a través del Programa de Agricultura Periurbana ejecutado a través del Convenio INTA, la Delegación Corrientes de la Subsecretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura de la Nación y la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes.

En este sentido, es altamente recomendable sostener y profundizar el sistema de seguimiento y relevamiento de información que contribuyan y faciliten la toma de decisiones políticas y técnicas para el sector, particularmente para orientar en forma adecuada los incentivos a la producción.

Los mismos, bien aplicados, requieren tener ciertas características que aseguren el desarrollo de la actividad que se esté emprendiendo. De hecho, la FAO ha desarrollado guías específicas para el otorgamiento de incentivos respetando algunos principios como fomentar cambios rentables, mejorar las condiciones del hogar, promover cambios que beneficien el ambiente, entre otros. Este proceso de cambio debe ser asistido técnicamente y con compromiso compartido.

Entre las principales fortalezas asociadas al sistema de la AP, podemos mencionar que existe decisión política institucional para el desarrollo de la misma. El tema se ha instalado en la agenda pública no sólo a nivel nacional sino también a nivel regional, ya que se reconoce el potencial de la Agricultura Periurbana como una estrategia de lucha contra la pobreza y un mejor ordenamiento de los conglomerados urbanos.

En función con lo expuesto también se concluye que las hipótesis planteadas para el presente estudio no se rechazan. Se puede aseverar que los estudios de prospectiva, efectivamente constituyen una herramienta apropiada que permite brindar apoyo y facilitar la toma de decisiones políticas. La construcción de escenarios alternativos, también contribuye a determinar las principales variables y factores sobre los cuales actuar para lograr una Agricultura Periurbana sustentable y armónica con el crecimiento urbano.

## 6. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Para abordar la problemática de la AP se utilizará como base de estudio:

1. Ing. Agr. Julio Elverdín y otros, La Pequeña Agricultura Familiar en Argentina: Problemas, oportunidades y líneas de acción- Institución: Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (PNPAF) del INTA – 2008.

2. Documento Base del Programa Nacional de Investigación y Desarrollo tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar. INTA. (2005)

3. Ing. Agr. (M.Sc.) Mario Bragachini y otros:” Evolución del Sistema Agropecuario Argentino” -Proyecto de Valor Agregado en Origen INTA PRECOP III”. Actualización técnica N° 69. Diciembre 2011.

4. DOSSIER\_ReNAF-sep2010.pdf, Documento del Registro Nacional de la Agricultura Familiar. Documento electrónico del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina.

5. FORO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR. Nota de Presentación y Documento elaborado por las Organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar. 3, 4 y 5 de mayo de 2006. Mendoza, Argentina. Impreso por: Federación Agraria Argentina, Dto Desarrollo Rural; Piedras 383, 2º piso (1070) (C.A.Bs.As.)

6. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación.

7. Censos Agropecuarios y de población. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

8. Dirección de Estadísticas y Censo de la Provincia de Corrientes.

9. Convenio para la Agricultura Periurbana de la ciudad de Corrientes entre el INTA – Ministerio de Agricultura de la Nación – Municipio de la Ciudad de Corrientes.