

# Aportes estratégicos al sistema agroalimentario regional (Mendoza - San Juan)

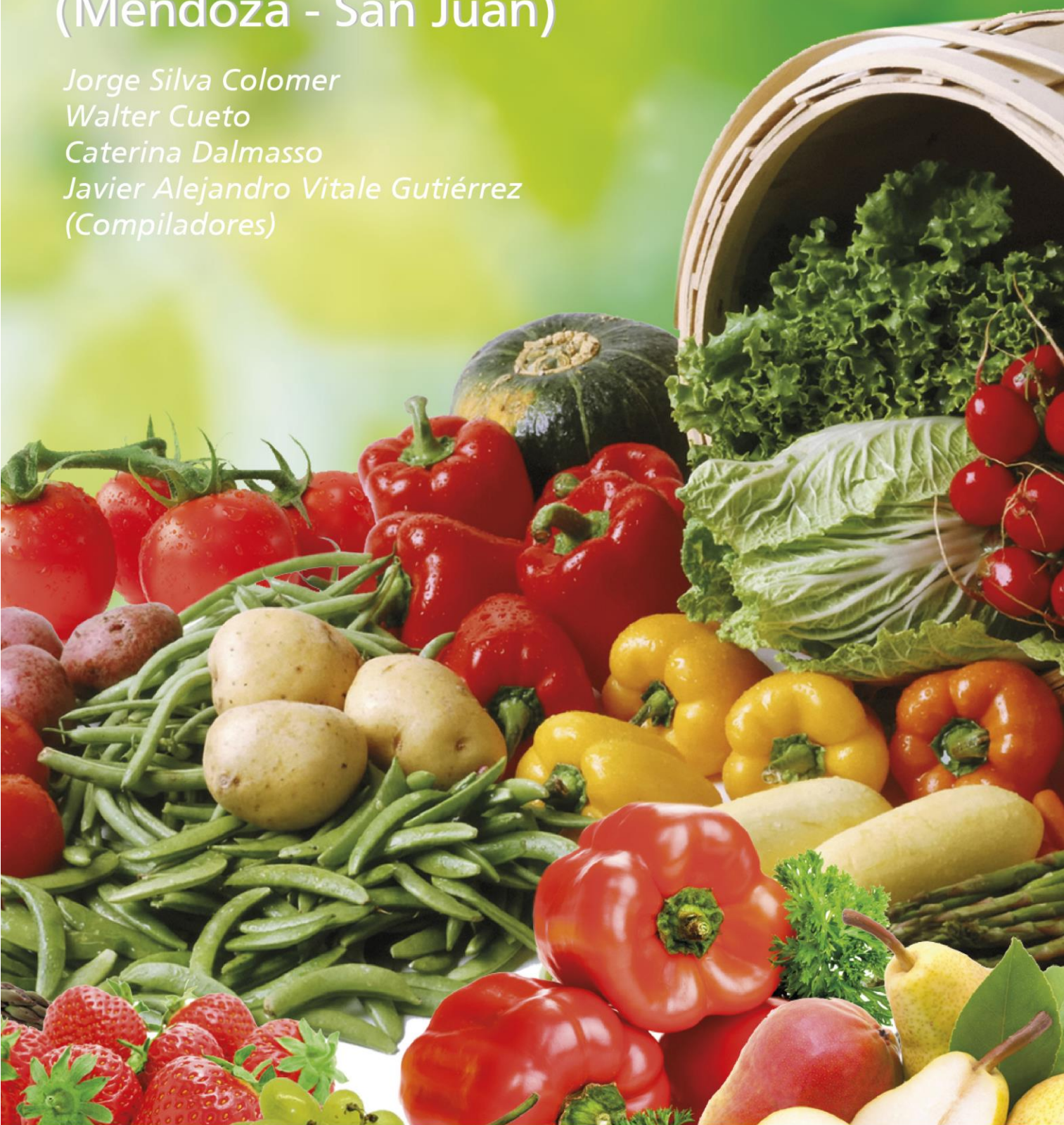
*Jorge Silva Colomer*

*Walter Cueto*

*Caterina Dalmasso*

*Javier Alejandro Vitale Gutiérrez*

*(Compiladores)*



**INTA** Ediciones

Colecti3n  
INVESTIGACI3N, DESARROLLO E INNOVACI3N



# Aportes estratégicos al sistema agroalimentario regional (Mendoza - San Juan)

*Jorge Silva Colomer*

*Walter Cueto*

*Caterina Dalmaso*

*Javier Alejandro Vitale Gutiérrez*

*(Compiladores)*



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
**Argentina**

*INTA Ediciones*

*Centro Regional Mendoza - San Juan*

2021

664 Ap44 Aportes estratégicos al sistema agroalimentario regional (Mendoza – San Juan) / compiladores Jorge Silva Colomer... [et al.]. – Buenos Aires : Ediciones INTA; Centro Regional Mendoza - San Juan, 2021. 142 p. : il. (PDF)

Otros compiladores: Walter Cueto, Caterina Dalmaso y Javier Alejandro Vitale Gutiérrez

ISBN 978-987-8333-95-3 (digital)

i.Silva Colomer, Jorge. ii. Cueto, Walter. iii. Dalmaso, Caterina. iv. Vitale Gutiérrez, Javier Alejandro

SISTEMAS AGROALIMENTARIOS – SOSTENIBILIDAD – DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL – MENDOZA – SAN JUAN

DD-INTA

*Este documento es el resultado del financiamiento otorgado por el Estado Nacional, por lo tanto queda sujeto al cumplimiento de la Ley N°26.899*

*Se enmarca dentro del proyecto*

*Proyecto estructural “Alternativas socio -agro-ambientales: prospectiva, observatorios y ordenamiento territorial para la sustentabilidad agroalimentaria”*

*Unidad Mixta para el Desarrollo y la Sustentabilidad del Sistema Agroalimentario Regional de las provincias de Mendoza y San Juan (Convenio INTA-UNCUYO-CONICET).*

*Este libro  
Cuenta con licencia*





*Por Martín Alberto Pérez, Caterina Dalmasso, Matías Esteves, Romina Sales y Griselda Yanina Rodríguez Ibañez*

### **Dinámicas de los espacios agrícolas periurbanos**

En regiones de tierras secas con oasis productivos, la preocupación sobre el uso del suelo agrícola es una constante, que en provincias como Mendoza y San Juan se traduce en un andamiaje jurídico e institucional de gestión de sus recursos hídricos para garantía de la producción agrícola. El sistema agroalimentario regional requiere de la gestión territorial de sus recursos naturales (agua y suelo), sobre todo frente a cambios globales como los procesos de crecimiento urbano, cambio climático y degradación ambiental quienes impactan de lleno en los usos del suelo y los recursos naturales.

Desde el punto de vista académico, no existe una definición universal para aquellas áreas que rodean a la ciudad. En algunos casos son denominadas periurbanos, interfaz urbano-rural o borde urbano, según cuál sea la disciplina y enfoque que se adopte para definirlos. Lo cierto es que dentro de estas áreas se desarrollan diversas actividades agrícolas dando lugar a lo que se conoce como espacios agrícolas periurbanos. En todo caso, hay un amplio consenso en cuanto a que tanto sus posibilidades desarrollo como sus principales amenazas están estrechamente vinculadas a la dinámica urbana.

La articulación de los espacios agrícolas periurbanos como dinamizadores de los sistemas agroalimentarios regionales propone desafíos urgentes a las agendas públicas para buscar alternativas de solución a una multiplicidad de conflictos entre la actividad agrícola y los habitantes periurbanos: por ruidos, olores, uso de agroquímicos, competencia con el mercado laboral urbano, vandalismo y robos sobre la propiedad y los implementos agrícolas,

zonificaciones u ordenanzas de planificación territorial de corte urbano, entre otros, que se contraponen con la vida y actividad agrícola (Inwood & Sharp, 2012; Satterthwaite, McGranahan, & Tacoli, 2010).

Numerosos autores consideran que las actividades productivas localizadas en los entornos urbanos tienen rasgos propios determinados por los sistemas productivos presentes, su génesis y evolución, el destino de la producción (mercados locales o extra regionales), los diversos sujetos sociales involucrados en las actividades productivas, y de la jerarquía del núcleo urbano al que pertenecen, entre otros. Un tipo particular de estos espacios es el de los denominados cinturones verdes, que hacen referencia a aquellos espacios orientados a la producción hortícola y frutícola para consumo diario de las ciudades.

La importancia de los espacios agrícolas se ha visto revalorizada en los últimos años por las funciones estratégicas que cumplen en relación a la sociedad en general y a los sistemas agroalimentarios a nivel regional y local en particular. Entre ellas se destacan funciones sociales (contribuir con la seguridad y soberanía alimentaria; conservación del patrimonio histórico y cultural; desarrollo de la agricultura familiar); ambientales (provisión de funciones y servicios ecosistémicos, preservación de paisajes y opciones de ocio y recreación) y económicas (generación de renta económica a partir de las cadenas productivas; comercio de cercanía; desarrollo de servicios complementarios a la producción agrícola como el turismo rural y el turismo enológico y gastronómico, entre otros).

En el caso de la provincia de Mendoza y San Juan, los espacios agrícolas periurbanos incluyen una amplia diversidad de sistemas productivos, aunque se caracterizan por especialización en hortalizas y frutales de abastecimiento a las áreas metropolitanas y se distinguen por explotaciones chicas a medianas e intensivas en mano de obra. Por sus condiciones geográficas y agroclimáticas, por los saberes y prácticas de sus productores, así como por la infraestructura productiva existente (red de riego, caminos, mercados concentradores), cuentan con gran potencial para producir alimentos y agregar valor en dichos procesos, generando productos de elevada calidad a nivel local y abasteciendo de alimentos a otras zonas de Argentina.

El cinturón verde de Mendoza comprende las áreas cultivadas bajo riego de los Departamentos de Guaymallén, Lavalle (Distritos Las Violetas y La Pega) Maipú (Distritos Rodeo del Medio, San Roque, Fray Luis Beltrán y parte de Coquimbito). La proximidad al AMM le confiere características particulares, es una zona tradicionalmente hortícola proveedora de mercados de concentración tanto locales como de otras provincias, posee buena accesibilidad (Van den Bosch y Ruggeri, 2014). En cuanto a sus sistemas

productivos, si bien la vitivinicultura posee significativa presencia (42%), también presenta rasgos de diversificación con importante presencia de establecimientos Olivícolas, Frutícolas y Hortícolas (Van den Bosch, 2016).

En el caso de San Juan de acuerdo a la extensión de la superficie cultivada las explotaciones agropecuarias en orden de importancia son la vitivinicultura 50.820ha, olivicultura 17.956ha y la horticultura con 9.728ha (Departamento de Hidráulica, 2007). Siendo esta última que se encuentra su mayor superficie en la interfaz urbano -rural del gran San Juan, principalmente en los departamentos Pocito y Rawson, en los que incluso el régimen de distribución de agua incluye turnado cada tres días, lo cual resulta apropiado para la horticultura en lugar de turnos de cada 10 días como ocurre en el resto del valle de Tulum de manera adecuada para vitivinicultura.

### Principales dinámicas de transformación de los espacios agrícolas periurbanos de Mendoza y San Juan

Como se mencionó anteriormente, por su propia naturaleza dual los espacios agrícolas periurbanos, así como las actividades productivas que en ellos se llevan a cabo, tienen una estrecha relación tanto con las dinámicas propias de la actividad agrícola como con las transformaciones urbanas.

En los casos de Mendoza y San Juan, no han estado exentos de las tendencias de polarización de la *estructura agraria*, por la cual existe una gran pérdida de explotaciones pequeñas (menos de 5 has en el contexto regional), relacionado tanto a los procesos de innovación tecnológica, ciclos de rentabilidad de la producción, ocurrencia de inclemencias climáticas, afectaciones fitosanitarias, acceso al crédito, entre otras. También se observa que la agricultura familiar característica de estos espacios resulta notablemente afectada por procesos de descapitalización y escaso recambio generacional que intervienen en su desaparición como actores territoriales capaces de sostener estos espacios agrícolas.

Una particularidad actual del crecimiento urbano global es su naturaleza difusa, fragmentada y dispersa sobre sus áreas adyacentes, fragmentando el espacio agrícola en islas productivas rodeadas de áreas residenciales, industriales o recreativas (European Environment Agency, 2016).

Las ciudades grandes e intermedias de nuestro país no escapan a este proceso y tanto en el Gran Mendoza como el Gran San Juan este tipo de crecimiento urbano impacta directamente sobre los oasis productivos generando mayor competencia en los usos del

suelo por el creciente valor inmobiliario de los suelos agrícolas (Van den Bosch y Ruggeri, 2014; Scoones, 2018; Furlani y Gutierrez, 2004). Siguiendo patrones globales, en ambos casos el crecimiento urbano hacia zonas rurales y de interfaz urbano-rural avanza en torno a dos elementos centrales: las vías vehiculares de rápido acceso a la ciudad<sup>16</sup> y la cercanía a centros urbanos consolidados como puntos de servicios. Respecto al primero, las rutas de rápida velocidad son uno de los motores que encauzan el cambio de uso agrario a residencial a partir del surgimiento de urbanizaciones de diversa índole (cerradas, de operatoria estatal, asentamientos inestables, entre otros). Respecto a la cercanía a centros consolidados, esta preferencia tiene que ver con satisfacer las necesidades diarias de alimentos, vestimenta o artículos varios en relación con la vida cotidiana. Por ello, **la planificación de los poblados urbanos inmersos en zonas productivas es un tema de vital importancia para regular el crecimiento difuso de la ciudad.**

Una consideración especial por su carácter estratégico en tierras áridas es el rol de los recursos hídricos tanto superficiales como subterráneos y su deterioro. En este sentido, se destacan los conflictos entre los distintos usos del suelo que inciden negativamente sobre el sistema de conducción y la distribución del agua provocando la **desarticulación de la red de riego** y por lo tanto afectando su eficiencia y costos de mantenimiento, la **contaminación del agua** con residuos sólidos urbanos (RSU), metales pesados provenientes de desechos industriales y contaminación por efluentes cloacales.

Las transformaciones de los espacios agrícolas periurbanos de ambas provincias no están exentas de nuevas disputas en torno al espacio y confrontaciones entre diferentes modos de vida. Según estudio realizados en el periurbano mendocino, los conflictos con los nuevos vecinos urbanos forman parte de las vivencias cotidianas de algunos productores al igual que el incremento de hechos delictivos y la sensación de inseguridad.

Estos conflictos contribuyen al deterioro de las relaciones de confianza que facilitan la sostenibilidad de las explotaciones (Del Barrio, et al., 2017). La convivencia de actores agrícolas y urbanos en el mismo espacio abona a la pérdida de la “atmósfera productiva” en detrimento de la función agroalimentaria de los espacios agrícolas periurbanos.

---

<sup>16</sup> Un aspecto central de la infraestructura se vincula con la red de transporte público. Una ciudad con crecimiento difuso difícilmente pueda gestionar una red de transporte público eficiente y de calidad, aspecto que incide directamente en las dimensiones de las vías de acceso principales a la ciudad para evitar problemas de tránsito y así en el tiempo de traslado. De esta forma, se fomenta el uso del vehículo particular con la consecuente contaminación ambiental y la necesidad de disponer de mayor cantidad de estacionamiento en los lugares de destino

## Algunas iniciativas locales de gestión territorial de espacios agrícolas periurbanos

El debilitamiento de la agricultura de los periurbanos es una tendencia claramente en progreso. Para esclarecer el horizonte de esta tendencia será necesario construir una visión compartida sobre su aporte fundamental al sistema agroalimentario regional. No obstante, existen múltiples iniciativas para su desarrollo, que pueden dividirse en aquellas orientadas a la *gestión territorial de los espacios agrícolas*, y otras hacia el *fortalecimiento de la agricultura periurbana*.

En el primer caso, encontramos aquellas propuestas enmarcadas en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la provincia de Mendoza. Dicha ley N°8999 contempla entre sus directrices de gestión del Área Metropolitana, el correlativo manejo de su cinturón verde con el objetivo de promover acciones para preservarlo y potenciarlo en su especificidad.

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial resulta un hito en materia de gestión del territorio debido a la interacción provincia-municipio a través de lineamientos para el abordaje conjunto del territorio, sus transformaciones y desarrollo. Si bien se ha avanzado en la visibilización de los espacios de interfaz y su planificación al interior de cada municipio, investigaciones previas nos han permitido dar cuenta de que existe un escaso diálogo entre ellos, dado que cada uno se focaliza en los usos del suelo al interior de su división político-administrativa, ignorando las dinámicas territoriales en zonas próximas a las fronteras interdepartamentales (Esteves, Sales y Guida Johnson, 2020).

De esta manera, se producen potenciales puntos de conflicto en relación con lo que cada municipio define como territorio rural, urbano y las relaciones entre ambos. Según (Mussetta et al., 2019) la reciente política provincial, aunque no es suficiente para revertir el debilitamiento de los espacios agrícolas periurbanos, ha sido un instrumento facilitador de iniciativas de gestión territorial.

Respecto a las *iniciativas de fortalecimiento de la agricultura periurbana*, recordemos que ésta se configura como aquella “*actividad multifuncional que contribuye, de muy diferentes formas, a un desarrollo urbano más sostenible y resiliente*” (Renting, 2013, p. 3). A diferencia de las iniciativas anteriores, de gestión territorial, éstas se enfocan en la actividad agrícola en particular del orden sectorial, aunque no exenta de lo anterior.

La agricultura urbana y periurbana promueve “*la distribución y consumo localizado de alimentos con criterio de sostenibilidad social, medioambiental y económica de tal manera que garanticen la renta digna para todos los actores y actoras de la*



*cadena de valor*” (op. cit., p.5). Promueve el acceso a alimentos frescos y nutritivos a la población, sobre todo reduciendo los costos del alimento, suscitando circuitos cortos de comercialización que disminuye la intermediación, transporten y procesamiento. Entre otros alcances se encuentra su complementación a la agricultura rural, sobre todo en cuanto al abastecimiento de alimentos perecederos (ej. verduras de hoja) (de Zeeuwn y Dubbeling, 2009).

Su incorporación en la planificación de las ciudades exige de la mirada de región, capaz de incluir no sólo el centro urbano sino también sus periferias (peri-urbanos). Entre las iniciativas de fortalecimiento de la agricultura periurbana que llegaron al ámbito legislativo nacional y provincial (Mendoza) encontramos el Proyecto de Ley nacional de promoción productiva y ambiental de Cinturones verdes productivos. Dicha promulgación posee injerencia en todo el territorio nacional y compromete al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca como al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible de la nación y a la Administración Federal de Ingresos Públicos a trabajar en conjunto para promover la múltiples dimensiones de estos espacios que se transforman en “...*áreas primarias protegidas por su importancia económica, social, sanitaria y ecológica en el desarrollo de las economías regionales y la soberanía alimentaria*” (Art. 2). Así se enfoca en definir presupuestos mínimos para su protección, que incluye promover el desarrollo de los trabajadores de la tierra en estos espacios y la prohibición de modificar su uso a actividades no productivas. Localmente, se presentó en la cámara de diputados provincial de Mendoza el proyecto de “Ley de promoción productiva y ambiental de los cinturones verdes de Mendoza”, que en sintonía con la anterior define a los cinturones verdes de la provincia como áreas protegidas al servicio alimentario y ambiental.

Para el caso de San Juan en mayo del 2017, se sanciona la ley provincial N°1560-A, la cual establece un convenio “*entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la provincia orientada a la realización conjunta de acciones, proyectos y actividades en el marco del Plan Nacional de Economía Social Creer y Crear*” (Art. 1). Este marco legislativo permitió que más de 200 productores de la Agricultura Familiar sanjuanina de todos los rubros pudieran comercializar sus productos a precios justos. Reconocidas como ferias francas, -Feria Agroproductiva, Feria de la Economía Social, Feria de Amas de Casa del País, Feria de Sarmiento, Feria Punta de Rieles (departamento de Zonda)- ofrecen productos locales, agroecológicos y sin harinas blancas, ubicadas en la Ciudad Capital, e incluso en el departamento de Zonda.

## Reflexiones en torno al sistema agroalimentario

A modo de reflexión y para continuar aportando a la complejidad e importancia de las regulaciones en torno al crecimiento y la planificación urbana, las zonas agrícolas se presentan como territorios estratégicos para asegurar la soberanía y seguridad alimentaria (tema tratado en el punto 1.4), que indefectiblemente también forma parte de la cotidianidad. En el actual contexto de pandemia ha quedado claro que las zonas productoras de alimentos son tan importantes como el centro mismo de la ciudad o incluso más, ya que permiten asegurar el acceso a la alimentación, que en casos de catástrofe o aislamiento obligatorio puede ser la forma de asegurar la supervivencia, por ello el cinturón verde tiene que considerarse como protagonista en la gestión del territorio y sus transformaciones y su relación con las áreas constructivas.

Entendemos que los espacios agrícolas periurbanos son multifuncionales. Los cinturones verdes son territorios estratégicos para aportar a la sustentabilidad, a partir de asegurar la provisión continua de alimentos frescos de consumo diario en proximidad a las grandes ciudades (Giobellina, 2015; 2016), además de ser un reservorio de bienes patrimoniales vinculados a la historia de la producción.

Su función alimentaria, en tanto genere autonomía local en la producción de alimentos, implicará que las urbes tendrán mayor dependencia de las áreas rurales. Pero esta sinergia necesaria entre ambos territorios no será posible si su gestión permanece escindida una de la otra, pues se requiere de la integración de la producción agrícola en las agendas urbanas conservando un enfoque territorial, lejos del actual sesgo urbano.

La potenciación de los circuitos de proximidad, la agricultura urbana y la alimentación de las ciudades son conceptos propuestos para responder a las actuales tendencias de gestión territorial del sistema agroalimentario regional, éstas alineadas con las actuales iniciativas internacionales que las incluye en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este sentido, retomamos las ideas previamente desarrolladas en los capítulos anteriores sobre la importancia de una gestión de *sistemas agroalimentarios territorializados* que ponga en relieve a los espacios agrícolas periurbanos como ejes estratégicos en la alimentación de la población, cuyo protagonista será la agricultura periurbana.

## Bibliografía

De Zeeuw, H. Y Dubbeling, M. (2009). Cities, food and agriculture: Challenges and the way forward. Documento de trabajo. "Agriculture, Food and Cities", September 24-25, 2009, Rome.

Del Barrio, L.; Perez, M.; Dalmasso, C; Silva Colomer, J.; Brés, E; Van Den Bosch, M. E.; Lettelier, D. (2017). Urbanización y su impacto en la viticultura: La percepción de los productores del Oasis Norte. Argentina. 2017. Workshop. V workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT). VI Seminario internacional de ordenamiento territorial. La nueva agenda territorial: Innovación, planificación y gestión. 4 al 7 de octubre de 2017, Mendoza, Argentina.

Esteves, M.; Sales, R. Y Guida Johnson, B. (2020). El paisaje cultural como herramienta para comprender el avance de la frontera urbana sobre territorios rurales en el Oasis Norte de Mendoza. *Fronteras interrogadas. Enfoques aplicados para un concepto polisémico*. Buenos Aires: TESEO.

European Environment Agency (2016). Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. EEA Report N° 10. Copenhagen, Dinamarca.

Departamento Hidráulica. (2007). *Relevamiento Agrícola en la Provincial de San Juan. Ciclo 2006-2007*. San Juan: Gobierno de San Juan.

Gutiérrez De Manchón, M. y Furlani De Civit, M. (2004). Visión sobre cambios territoriales y sociales en Mendoza. *Theomai: Estudios Sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*.

Inwood, S.; Sharp, J. (2012). Farm persistence and adaptation at the rural-urban interface: Succession and farm adjustment. En: *Journal of Rural Studies* 28, pp.107-117.

Mussetta, P. Dalmasso, C. Perez, M. Lettelier, D. (2019). El ordenamiento territorial frente al debilitamiento de los espacios agrícolas periurbanos. Aportes para repensar los desafíos de la política en el caso del Área Metropolitana de Mendoza. *ReviISE | Vol. 14, Año 14 | octubre 2019 - marzo 2020 | Dossier Estatalidades y Espacios Rurales. ISSN: 2250-5555 | Argentina | www.reviise.unsj.edu.ar. pp. 161-175*.

Renting, H. (2013). Las actividades de la Fundación RUAF para promover la agricultura urbana y los sistemas alimentarios resilientes en las ciudades. *Hábitat y Sociedad*, 2013, n° 6, p. 121-128.

Satterthwaite, D.; Mcgranahan, G.; Tacoli, C. (2010). Urbanization and its implications for food and farming. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 365 (1554), 2809-2820. Disponible en: <https://doi.org/10.1098/rstb.2010.0136>

Van Den Bosch, M. E.; Ruggerl, M. (2014). Cinturón Verde de Mendoza. Análisis de la Dinámica Intercensal de las Explotaciones Agropecuarias. *Reunión Anual de La Asociación Argentina de Economía Agraria*, 5507, 20.

Van Den Bosch, M. E. (2016). *Dinámica de la estructura agraria en los distritos del Oasis Norte de Mendoza: Periodo 1988 - 2008* (Inédito).